



INFRAESTRUCTURA, TRANSPORTE E INTEGRACIÓN: LA RELACIÓN CON EL DESARROLLO PRODUCTIVO Y LA COMPETITIVIDAD REGIONAL

Una visión del papel que la infraestructura, el transporte y sus servicios juegan en el desarrollo de la competitividad y la productividad resulta fundamental para proponer políticas públicas vinculadas con el desarrollo productivo.

En particular, los costos de provisión y la calidad de los servicios de utilidad pública y transporte son altamente relevantes para la productividad, el crecimiento del PIB y la competitividad de los países, y también para el desarrollo y la integración económica de América Latina.

Para mayores antecedentes, sírvase contactar a Unidad de Transporte, email: <trans@cepal.cl>.

Un importante grupo de relaciones resume la interacción entre la infraestructura y el crecimiento del producto interno bruto. A modo de ejemplo se podría destacar los siguientes:

- La accesibilidad que la infraestructura hace posible, permite adaptar el espacio nacional, o subnacional, para actividades económicas. El diseño y armado de la infraestructura se desarrolla de forma intencional con el objetivo de crear o unir las regiones dentro de un único espacio nacional. Las carreteras, ferrocarriles, puertos, comunicaciones, energía, agua potable, riego, facilitan la integración social interna y las mejoras de bienestar.
- La infraestructura se vincula con la integración económica y política en el nivel supranacional, donde actúa como un gestor crucial. Es dable pensar que su ausencia obstaculiza o impide la integración y el comercio, y que una inadecuada o escasa provisión de infraestructura puede provocar una pérdida de la competitividad del país.

- La infraestructura impone una ordenación económica al territorio. En efecto, es un determinante de la organización del territorio y su desarrollo económico, apoyando el crecimiento de la productividad y la competitividad del país.

Los servicios de transporte que hacen uso de la infraestructura tienen un impacto sobre la estructura de costos de las empresas, puesto que su disponibilidad y calidad permiten a que las cadenas logísticas sean más eficientes. Por otra parte, la disminución de los costos unitarios de transporte y de las comunicaciones y en consecuencia, la mayor conectividad internacional, ha facultado el desarrollo de nuevas formas de producción que suponen la superación del concepto “fordista”, por un modo de producción flexible, conocido popularmente como el “toyotista”, en el que tiene vigencia el concepto de justo a tiempo, tanto para los productos intermedios como finales.

Esta nueva forma de creación de riqueza se caracteriza por nuevas complementariedades en el proceso productivo, en función de la productividad de los factores, lo que determina, junto con la infraestructura disponible, la localización de las instalaciones productivas.

La infraestructura es una condición necesaria, pero por sí sola, es insuficiente para gatillar el desarrollo. El desarrollo depende también de otros componentes cruciales como la calidad de las instituciones, el cuidadoso diseño y aplicación de las políticas económicas, la apertura comercial, la planificación del desarrollo sustentable, la regulación económica, la seguridad para la inversión privada, el acceso al financiamiento, el desarrollo del capital humano, y adecuados criterios de evaluación de proyectos y asignación de recursos escasos.

Las exportaciones latinoamericanas: obstáculos para que sean más competitivas.

Puesto que en las exportaciones de los países de la región predominan productos de bajo valor en comparación con su peso, los que los países importadores, además, frecuentemente pueden adquirir en otras partes, la eficiencia de los sistemas de transporte cumple un papel absolutamente crítico. Por ejemplo, la soya producida en el centro de los Estados Unidos cuesta, en la granja, un 30% más que la cosechada en Mato Grosso en Brasil, pero los mayores costos del flete interno en Brasil y del marítimo hasta Europa, significan que al llegar a Rotterdam, el producto norteamericano es meramente un 2% más caro. Los costos del transporte terrestre de productos a granel en América Latina son frecuentemente altos por la inexistencia de medios fluviales o ferroviarios, que pudieran ofrecer fletes inferiores a los camioneros.

Contrario a lo que uno podría considerar, en los países de la región, la extensión de la red vial es hasta generosa, en algunos sentidos. Países como Bolivia, Brasil y Nicaragua cuentan con más de 100 Km de caminos por mil vehículos motorizados, mientras en Alemania, Reino Unido e Italia, tienen menos de 20. Pero se nota enormes diferencias en la calidad de las redes viales entre la región y Europa. En Bolivia, Brasil y Nicaragua, la proporción de la red que está pavimentada no supera el 10% (cifras de 1990), mientras que en los países europeos no baja de 99%. Los costos de transporte sobre las vías no pavimentadas son

superiores en un 40% o más de los sobre vías pavimentadas. Agrava la situación regional, las a veces enormes distancias entre las zonas de producción y los puertos.

Por otra parte, no siempre es posible justificar mayores inversiones en las redes viales latinoamericanas, puesto que, las bajas tasas de propiedad de vehículos conducen a bajos volúmenes potenciales de tránsito, y sin un tránsito adecuado una inversión en caminos no rinde. Los costos de capitales son también altos en la mayoría de los países de la región. Todo eso traduce en que, sin que se hagan sacrificios, invirtiendo escasos capitales en proyectos de muy bajos retornos en el corto plazo, en América Latina no habrán redes viales de la calidad y cantidad que necesita para poder desarrollarse en el mediano plazo.

POLÍTICAS DE TRANSPORTE ORIENTADAS A FOMENTAR EL DESARROLLO PRODUCTIVO

Puertos: profundizar las reformas abarcando la conexión con la infraestructura de transporte y logística. Pueden formularse las siguientes recomendaciones con respecto a las reformas portuarias en la región, tanto para los países que ya han avanzado en los procesos de reforma, como en aquellos en los que está pendiente: (i) profundizar las acciones de incorporación del capital privado a la gestión portuaria, con la apropiada incorporación de las fuerzas del trabajo al proceso; (ii) adecuar las estructuras públicas para que sean proactivas en el desarrollo de la planificación, el control y los nuevos roles propios de la etapa de puertos reformados, aportando sustanciales mejoras en materia de gestión pública y disminución del costo; (iii) proceder a la modernización y adecuación de las normas y prácticas aduaneras a las necesidades de la competitividad sistémica de los países; (iv) atender a los problemas de economías de escala en los países más pequeños, promoviendo la integración y la cooperación regional; (v) sostener y profundizar los procesos de defensa de la competencia, aunque no solo apuntando a las terminales sino incluyendo también al resto de los eslabones de la cadena logística, especialmente hacia atrás del recinto portuario, y; (iv) revisar las prácticas y mecanismos de evaluación de proyectos, y de valuación de activos críticos en las reformas portuarias para una más clara y óptima tarificación de los servicios.

Hacia el equilibrio entre los modos de transporte ferroviario y carretero. El concesionamiento de infraestructura vial y de ferrocarriles no ha resuelto todos los problemas de desequilibrios en materia de la competencia entre los sectores camionero y ferroviario y de evaluación de proyectos y, en algunos sentidos, los ha agravado. El tránsito de camiones pesados sigue siendo cobrado, mediante impuestos sobre el combustible y peajes, montos inferiores a los costos por externalidades que genera. Es cada vez más factible, en términos tecnológicos, cobrarlo lo justo, pero, en términos institucionales, se vuelve más complicado si la infraestructura ya ha sido concesionada, porque habría que cambiar las condiciones de base de contratos ya firmados. Sin embargo, los países en la región que han progresado poco en el área del concesionamiento de carreteras tienen una oportunidad de tomar en cuenta la experiencia de los países precursores, con miras a perfeccionar las políticas correspondientes.

En la época en que los ferrocarriles eran administrados por el Estado, a lo menos en principio, los proyectos ferroviarios fueron evaluados usando los mismos criterios que se aplicaban a los proyectos camineros. Ahora que han sido concesionados los ferrocarriles, la situación es más confusa, y seguramente, hay proyectos ferroviarios que son viables socialmente pero no privadamente, o cuya calidad óptima varía según el criterio de evaluación adoptado, o sea, entre el social y el privado. Por ser evaluados ahora con criterios privados, existe una tendencia de no realizar proyectos que sean socialmente rentables, incluidos posiblemente algunos de importancia binacional. El sesgo podría ser

corregido por la adopción de instrumentos eficientes que tanto permitan incentivar la realización de proyectos ferroviarios socialmente viables como minimicen la transferencia de fondos de los contribuyentes.

Sector carretero: fortalecimiento y autonomía de los organismos de control. Es recomendable retomar las distintas lecciones observables en los resultados de las reformas implantadas los distintos países, en particular apuntando al reforzamiento y autonomía de los organismos de control para evitar distorsiones en su funcionamiento, tales como el fenómeno de la captura de la agencia. Es fundamental revisar los métodos de evaluación de proyectos y los mecanismos de análisis y proyecciones de demanda debido a que estas son las que conducen la vida de las concesiones, y también para desestimular las conductas oportunistas de las partes, sean estas del concesionario o de los transportistas. La estructura de financiamiento de un programa de concesiones viales es otro elemento a reconsiderar, en particular la distribución de riesgos y las garantías explícitas o implícitas por los Estados, de manera no estimular las inversiones en exceso. Cuando una contribución pública sea necesaria, esto debe surgir de la evaluación social del proyecto, y de la medición del menor valor presente neto de tales contribuciones. La determinación de los precios, por su parte, debe estimular la competencia justa entre los modos, propiciando los subsidios explícitos cuando esto surja de la evaluación del proyecto, y evitando la externalización parcial de costos entre categorías de vehículos. También es recomendable que los gobiernos planifiquen financieramente, en el largo plazo, los pasivos eventuales que surgen de las licitaciones realizadas. Finalmente, los mecanismos de revisión de precios deben ser preacordados, evitando grandes cambios en las condiciones generales de la concesión y mayores costos de transacción.

El período 1992 a 2002 fue de *boom* en el concesionamiento de infraestructura de transporte en varios países latinoamericanos. En general, la política de concesionamiento fue aplicada con el fin de elevar la calidad y cantidad de la infraestructura sin cargar el costo a los cofres públicos. En esos países, como Argentina, Chile, México, ya no es posible concesionar mucho más obras de infraestructura vial sin subsidios, y por esto la *raison d'être* principal de la política ya no existe. La política tiene que cambiar o, si permanece igual, hay que buscar para ella otra justificación. El concesionamiento de carreteras no es una panacea general, y los Estados deberán identificar cuidadosamente las ocasiones en que conviene hacerlo. Una entidad, como el Estado, que administra mucho miles de kilómetros de vías, está en mejores condiciones de manejar riesgos que un concesionario, que controla unos cientos, y cabe reconocer que es el propio Estado una de las principales fuentes de riesgo para los concesionarios. El propio cobro de peaje para remunerar capital ya invertido, en principio, puede constituir una fuente de ineficiencia económica, que deberá compararse con el costo de oportunidades sociales que habría ocurrido si el Estado se hiciera cargo directo de la obra.

Un mantenimiento vial eficaz. Los enormes perjuicios que acarrea una red vial en mal estado hacen necesario desplegar esfuerzos innovadores para aumentar el grado de efectividad de la conservación vial.

Un primer paso es determinar el límite hasta el cual conviene que cada camino se deteriore. Es de interés público minimizar el valor presente de la suma de los costos de transporte que asume la sociedad (operación vehicular más mantenimiento vial y cambios de estándar). Conservar en mejor estado significa un mayor costo, que puede encontrar justificación en presencia de ahorros operacionales percibidos por un gran número de usuarios y viceversa.

La condición en que se mantenga cada tramo de camino debe tomar en cuenta la disponibilidad de financiamiento. En condiciones de escasez, habría que establecer límites de estado menos exigentes, posiblemente exceptuando las rutas más importantes, pero que sean factibles de alcanzar con los recursos disponibles. Un esquema como éste permitiría evaluar el impacto que tendría sobre la condición de la red vial una variación del nivel de recursos, lo que transparentaría la discusión presupuestaria. El estado posible de cada camino debería fijarse como política oficial por las

autoridades competentes.

Los organismos viales deberían asegurar que los concesionarios u otros responsables del mantenimiento respeten siempre las condiciones fijadas, adoptando las medidas administrativas y contractuales que lo hagan posible. En este contexto son útiles los contratos de conservación por niveles de servicio, en los cuales el pago no se realiza por el volumen de obras realizado en cada período, sino por el cumplimiento del estado pactado

El papel del transporte para una ciudad económicamente competitiva y ambientalmente sostenible. Lo crucial referente a la determinación de políticas indicadas el área del transporte urbano es elegir la mezcla de medidas más indicada entre, por una parte, la promoción de una ciudad económicamente competitiva en el corto plazo, y una urbe medioambiental y socialmente sostenible en el largo plazo.

Cada ciudadano tiene el derecho legítimo de aprovechar para sí mismo y su familia los frutos del progreso del progreso humano, entre los cuales figura el de aspirar a tener un medio de locomoción privada, es decir, un automóvil. Políticas destinadas a restringir la propiedad de automóviles efectivamente infringen ese derecho y, en sí mismas, convertirían la ciudad en un lugar menos atractivo donde vivir, y a lo largo reducirían su competitividad. De todos modos, la mera propiedad de un automóvil no compromete la sostenibilidad, pero sí lo hace su uso en condiciones donde esto generaría externalidades negativas, como de congestión o contaminación, o si las autoridades competentes tratan de acomodarlo mediante la construcción de infraestructura vial que produzca externalidades negativas, como la intrusión visual, el rompimiento de la armonía de barrios y la destrucción de áreas verdes. En cualquier caso, la ciudad se haría no solamente menos sustentable en el largo plazo, sino también menos agradable para vivir y, por ende, menos competitiva.

Para impedir eso, las autoridades responsables del transporte, preferiblemente una por ciudad, deberán imponer algunas medidas que restrinjan el uso de los automóviles, pero de una manera bien evaluada y planificada, puesto que su aplicación implica impedir que los ciudadanos puedan hacer algo que quieren hacer (es decir, irse de auto) y esto corre el riesgo de reducir la competitividad en el corto plazo por rebajar la atracción de la ciudad como lugar donde vivir, trabajar e invertir.

La solución involucra la adopción de un paquete de medidas, cuya composición varía entre una ciudad y otra, que incluya necesariamente medidas de fuerza, o de “palo”, que limiten el uso del automóvil en zonas o horarios en que causaría mayores daños sociales, y otras de incentivos, o de “zanahoria”, que pongan a disposición de la ciudadanía maneras alternativas y atractivas de desplazarse, es decir, formas de transporte colectivo socialmente aceptable para todos las clases sociales, incluidas las de mayores ingresos.

Políticas orientadas al funcionamiento adecuado de los mercados. Los mercados de transporte y servicios en América Latina continúan siendo mayormente imperfectas. Las reformas realizadas en la provisión de infraestructura y servicios han tenido alcances parciales y pocas veces han enfocado la problemática general de aquellos mercados, sino solo de las partes concesionadas. Pero aún en estas pueden observarse imperfecciones que afectan al mercado del transporte, algunas de las cuales ya se han mencionado.

Fuera del ámbito de los servicios concesionados, puede observarse la existencia de normativas que requieren revisión, al haber permanecido sin actualización durante muchos años. En particular preocupan restricciones y obstáculos a la libre contratación, los problemas de organización de las cadenas logísticas, como los que se plantean en algunos pasos de frontera, y las trabas que en la práctica suponen las normativas y procedimientos aduaneros al desarrollo del comercio. Este tipo de problema pone un fuerte reparo al éxito de las reformas en las actividades concesionadas al sector privado ya que pueden impedir que las ganancias conseguidas en eficiencia sean difundidas al interior del sistema económico.

El objetivo básico que justifica la presencia de regulaciones es el diseño de características en los mercados, que actúen como elemento sustitutivo de las fuerzas del mercado competitivo, cuando estas están ausentes o son débiles, sin desalentar ni sobre estimular inversiones que afecten la eficiencia futura. Son estas consideraciones y no otras las que deben alentar el ajuste regulatorio que es necesario en nuestra región.

Muchos mercados de transporte en América Latina operan actualmente condicionados por un fuerte conjunto de restricciones a la libre contratación de fletes, como es el caso del transporte de cabotaje nacional y regional. En sentido similar, los tráficos internacionales a veces siguen estando condicionados por la permanencia de reservas de capacidad, los que han tendido a desaparecer de algunos sectores, como el terrestre de carga, pero con menos agilidad de otros, como el aéreo. Es necesario revisar estas normativas. La simple solución económica de la liberalización total podría recomendarse a nivel regional, aunque no sería tan simplemente practicable en presencia de un comercio internacional fuertemente distorsionado por la aplicación de subsidios y tasas preferenciales que suelen practicar especialmente los países más desarrollados. La facilitación del comercio, la mayor integración de las infraestructuras y las cadenas logísticas y la resolución de las restricciones a la contratación de fletes marítimos, especialmente en el ámbito del cabotaje y el *cross-trade*, amerita la búsqueda de soluciones a nivel regional sobre la base de la justa reciprocidad entre los países y la defensa de la eficiencia de los mercados que proteja a los consumidores de los bienes intermedios y finales de los países de la región, pero que también asegure a los inversores privados la estabilidad institucional y económica que aleje ineficientes primas de riesgo. También conviene una cooperación regional y la especialización y concentración de operaciones portuarias, facilitando por ejemplo el uso de puertos múltiples dentro o fuera de las fronteras nacionales, a través de inversiones en infraestructura terrestre y facilitación aduanera, lo que exigiría como prerequisite una mayor fluidez de tránsito sobre las fronteras terrestres. Fomentar la competencia debe reducir el costo del transporte, como también lo debe hacer de forma significativa la participación privada en las inversiones y operaciones portuarias. En su conjunto, esa realidad implica que los países de la región tienen a su alcance un potencial de reformas en el ámbito de transporte que tiene un impacto directo e inmediato sobre las futuras perspectivas de desarrollo e integración de la región, en las que el transporte marítimo y fluvial, en el cabotaje, el tráfico regional y también el internacional jueguen un papel crecientemente importante, sobre la base de la sustentabilidad y la equidad y la eficiencia en el funcionamiento de los mercados.

En varios países de la región, siguen existiendo regulaciones aplicadas en algunos mercados de transporte, como el autobusero no urbano o el aéreo, que estarían sustituyendo innecesariamente las fuerzas del mercado competitivo, en el sentido de que, en su ausencia, el mercado podría encontrar un equilibrio competitivo que conviniera mejor a los consumidores que el simulacro de equilibrio creado por las regulaciones. A lo menos en algunos casos, esas regulaciones tienen su origen en una preocupación de que, si no existieran, el mercado dejaría sin servicio algunos elementos de la comunidad. En general, el sector transporte de la región, dejado libre de restricciones, ha demostrado un dinamismo muy fuerte, identificando nichos no atendidos en los mercados y luego creando servicios para llenar las brechas. Si una parte de la comunidad quedara sin servicio, su licitación, con subsidio si necesario, significaría menos ineficiencias que las regulaciones actualmente aplicadas.
