

**CENTRO DE DOCUMENTACION
 MINISTERIO DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES
 AMUNATEGUI 139
 SANTIAGO
 CHILE**

22083:FAL

CLO TE



Año XVIII - Nº 110 marzo-abril 1994

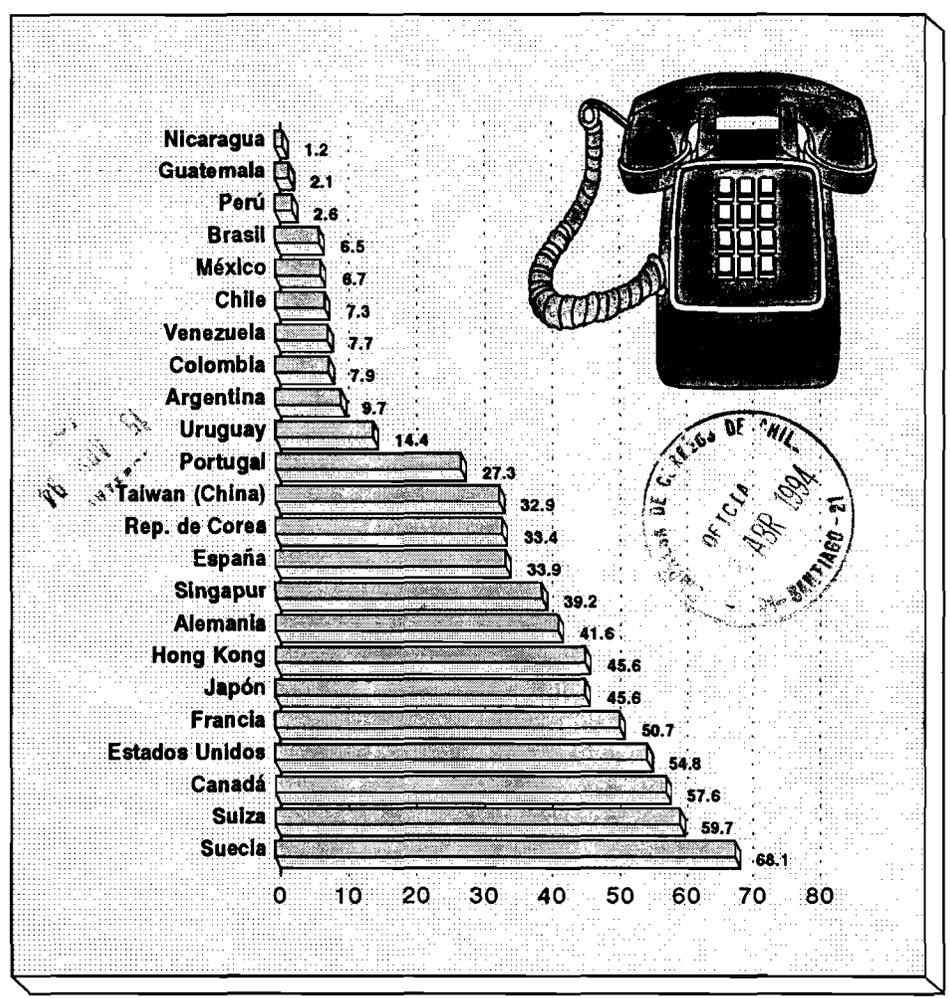
**EL PAPEL DE LA INFRAESTRUCTURA Y LOS SERVICIOS
 EN LA INSERCIÓN EXTERNA DE LOS PAÍSES DE
 AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**



Para que las empresas puedan acceder a los mercados externos, colocando sus productos en condiciones competitivas, deben contar con una infraestructura física y servicios funcionales de apoyo a su gestión, tales como el suministro de energía, las redes viales, los sistemas de transporte, las telecomunicaciones, los puertos y las aduanas, entre otros. La oferta de una infraestructura y servicios funcionales cobra una importancia cada vez mayor, dado que los países han adoptado políticas económicas orientadas a las exportaciones, y es así que, en años recientes, el sector exportador de los países de la región viene mostrando señales positivas de expansión y diversificación, contribuyendo a reactivar el crecimiento económico. Como al parecer esa tendencia es irreversible, y deberá mantenerse en el tiempo, cabe preguntarse si la comunidad empresarial, sea productiva, exportadora, importadora o de servicios de la región, cuenta en la actualidad con una oferta de infraestructura y servicios adecuados a las necesidades modernas de eficiencia y competitividad tanto para el mercado interno como externo.

Como parte integrante de un estudio que ha preparado la CEPAL titulado *América Latina y el Caribe: Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial (LC/L.809, 28 de enero de 1994)*, en base al cual se preparó este artículo, se incluye precisamente el tema desarrollo de la infraestructura, entre las opciones de políticas de desarrollo productivo para los años noventa. El citado documento junto con otros trabajos recientes elaborados por este organismo, ha servido de fundamento para los debates que sostuvieron diversos expertos gubernamentales de alto nivel de 26 países miembros de la CEPAL (Santiago de Chile, del 1º al 4 de marzo de 1994). Se

LINEAS TELEFONICAS PRINCIPALES POR CADA 100 HABITANTES - 1992
 PAISES SELECCIONADOS DE AMERICA LATINA Y OTRAS REGIONES



Fuente: Unidad de Transporte, CEPAL, basado en el Informe sobre el desarrollo mundial de las telecomunicaciones 1994, Unión Internacional de Telecomunicaciones, Ginebra.

han acogido los aportes y sugerencias de los participantes sobre diferentes aspectos del documento, los que se reflejarán en su versión final a presentarse en el próximo período de sesiones de la CEPAL, que se celebrará entre el 20 y el 27 de abril próximo, en Cartagena de Indias, Colombia.

Ampliar la oferta de telecomunicaciones y mejorar la calidad de los sistemas ya existentes para elevar la competitividad de las empresas a nivel nacional e internacional

El funcionamiento adecuado de las telecomunicaciones es importante para cualquier actividad productiva, pero se vuelve un elemento clave para una empresa que está intentando penetrar los mercados de exportación. Las deficiencias de los sistemas de telecomunicaciones aumentan sustancialmente los costos de las empresas que dependen de tales sistemas de apoyo a su gestión.

En todas partes, los problemas que tienen las empresas para comunicarse con sus clientes en el exterior o para recibir sus pedidos resultan con frecuencia en pérdidas de mercados aun en el caso de productos que son competitivos a nivel internacional o de firmas que explotan recursos naturales de gran riqueza y calidad. Estas dificultades suelen obligar a las empresas a incurrir en costos elevados con el fin de asegurarse un sistema de telecomunicaciones que funcione oportunamente. Así, por ejemplo, empresarios venezolanos han manifestado su disconformidad con la ineficiencia predominante en materia de servicios de telecomunicaciones a pesar de los aumentos de las tarifas registrados en años recientes, aumentos que no les molestaría pagar si los servicios fueran satisfactorios.

Análisis efectuados en varios países dentro y fuera de América Latina señalan que existe una correlación positiva entre el incremento de la densidad telefónica y la inversión media en telecomunicaciones, por una parte, y por la otra, indicadores de competitividad. En concordancia con ello, la densidad telefónica es bastante menor en los países de la región que en algunos países de otras áreas que han tenido mayores tasas de crecimiento del producto interno bruto. Esto es particularmente cierto para la República de Corea, que tenía a finales de los años ochenta un indicador de densidad telefónica bastante superior al de los países latinoamericanos, aun cuando había comenzado la década con indicadores similares. Ese estudio estima que es indispensable desarrollar una infraestructura de telecomunicaciones adecuada y promover una difusión amplia de las tecnologías de

información para propiciar aumentos de productividad en las firmas individuales. El carácter de servicio público y la presencia de fuertes externalidades resaltan con claridad; y es justamente eso lo que demanda la elaboración de marcos reguladores adecuados cuando se avanza en la privatización de esos servicios.

En forma complementaria, es imprescindible mejorar los sistemas de telecomunicaciones que sirven especialmente como soporte de la computación y, en particular, del intercambio electrónico de datos, tanto en el plano nacional como internacional. El fuerte vuelco de la región hacia el crecimiento liderado por las exportaciones hace cada vez más necesaria la modernización de esos sistemas de apoyo a la gestión empresarial, la que se concentra no sólo en la toma de decisiones acertadas en el momento oportuno, sino también en nuevas técnicas de administración tales como la entrega de materiales "justo a tiempo" y el abastecimiento globalizado (*global sourcing*) que dependen de un flujo constante de información en "tiempo real".

Infraestructura bien conservada promueve un transporte de carga más seguro, rápido y eficiente

En años recientes, las necesidades de transporte de carga han crecido fuertemente en la región, tanto en cuanto a la frecuencia como al volumen promedio de los envíos. Asimismo, ha habido cambios en las modalidades de transporte a nivel mundial y una proporción creciente de la carga se traslada en contenedores. Todo ello reclama una infraestructura portuaria y terrestre de gran envergadura.

En la mayoría de los países, la infraestructura para el transporte de carga se caracteriza por unir los centros de consumo con las fuentes de abastecimiento de los mercados internos. Se observa también la persistencia de los patrones desarrollados durante la época colonial, cuando las vías se tendieron entre los puertos y las zonas de producción minera o agropecuaria. A su vez, estos puertos fueron diseñados principalmente para la exportación de productos básicos tradicionales, por lo que sus instalaciones no siempre son las más indicadas para manejar algunos productos nuevos que surgen a consecuencia de la diversificación de las economías de la región.

Por ejemplo, en Venezuela, una encuesta realizada a 40 empresas que en su conjunto representaban alrededor de 43% de las exportaciones no tradicionales, reveló

que la principal desventaja competitiva del entorno eran las dificultades de transporte. Observaciones similares son frecuentes en México respecto a la ineficiencia del transporte por carretera, que mueve el 75% de la carga. Asimismo, 45% de las empresas encuestadas en el marco de un estudio de la competitividad de la industria brasileña estimaron que era necesario modernizar la infraestructura de transporte, incluyendo carreteras y ferrocarriles, así como el funcionamiento de los puertos.

En determinados países de la región, se observan casos de insuficiencia en la infraestructura vial que se traducen en problemas de congestión, particularmente en las ciudades y en las cercanías de los puertos. También ocurre que las carreteras se deterioran porque se diseñaron hace muchos años para camiones y autobuses de tamaños y pesos inferiores a los actuales; la sobrecarga de los camiones, permitida por un marco regulador y una fiscalización insuficientes o inexistentes, acelera el deterioro.

La región todavía está recuperándose de la caída de los recursos fiscales destinados a la infraestructura de transporte en la década de los ochenta. Si bien esta reducción se tradujo en escasez de nuevas inversiones, repercutió más todavía sobre la infraestructura existente, la que sufrió un fuerte deterioro por falta de mantenimiento. Las deficiencias resultantes aún impiden que el sistema de transporte responda adecuadamente a las demandas que se le imponen. Con el fin de revertir esta situación y conseguir la rehabilitación y el mantenimiento de la infraestructura en un estado adecuado, varios países están recurriendo a concesiones al sector privado, donde sean económicamente viables, para aligerar la carga que representa para el presupuesto público este rubro.

La normalización necesaria para contribuir a un comercio internacional eficiente

Las diferencias que existen entre países o grupos de países respecto a las normas sobre pesos y dimensiones de los camiones representan una dificultad adicional para el transporte internacional. En el transporte ferroviario, hay incompatibilidades de trocha (ancho de la vía férrea) en los puntos fronterizos donde se juntan los sistemas ferroviarios de Argentina con Brasil, Bolivia con Perú, Brasil con Uruguay y Guatemala con México que reducen las posibilidades que tiene este modo de transporte de contribuir a un comercio internacional eficiente.

A nivel empresarial, es posible desplegar esfuerzos para aprovechar de manera más eficiente la infraestructura de transporte existente. Una opción es promover la consolidación de la carga entre grupos de empresas para reducir los costos de transporte. A nivel más general, es indispensable establecer los marcos legales e institucionales necesarios para aprovechar las considerables ventajas que ofrece el transporte multimodal. Estos sistemas de transporte no deben estar orientados sólo en función del mercado interno o de las exportaciones de productos básicos tradicionales, sino que deben promover la competitividad de toda la gama del comercio exterior.

Una gestión portuaria eficiente para responder a las necesidades del comercio exterior moderno

La gestión portuaria, las tarifas y la infraestructura de carga y descarga inciden en el costo final de los productos exportados e importados y también en el cumplimiento de los plazos de entrega, los que sin duda son importantes para conservar posiciones conquistadas en los mercados externos.

Una gestión portuaria eficiente requiere reformas que implican modificar variables laborales, institucionales y de infraestructura física. La reforma laboral exige anular el manejo monopólico de la carga por los sindicatos de estibadores, así como los registros de estibadores y subsidios gubernamentales que favorecen a sus titulares. La reforma institucional debe establecer una base legislativa que identifique y defina cómo puede participar el sector privado, tanto en los servicios de carga y descarga de los buques como en las inversiones portuarias. Interesa destacar que los países de América Latina y el Caribe han iniciado reformas en ese sentido, y así, Chile ha concluido en gran medida el proceso, mientras que Argentina y México avanzan con vigor y mu-

chos otros países se encuentran estudiando el asunto a la luz de sus propias realidades.

Un ejemplo de los logros posibles con tales cambios es el caso chileno, donde la reforma portuaria en 1981 permitió operar desde aproximadamente un turno y medio efectivo diario durante cerca de 300 días al año hasta tres turnos los 365 días. Ello permitió no sólo reducir los costos de utilización de los puertos, sino diferir inversiones fijas para ampliarlos por un período de

portaciones y recibir sus importaciones a través de puertos estadounidenses en razón de la demora y costos adicionales que involucraba hacerlo por los puertos nacionales. La utilización de dichos puertos implicaba casi duplicar tanto el costo como el tiempo. Por eso, gran parte de la carga se transportaba desde o hacia destinos mexicanos por vía terrestre, en vez de ingresar o egresar directamente por los puertos mexicanos.

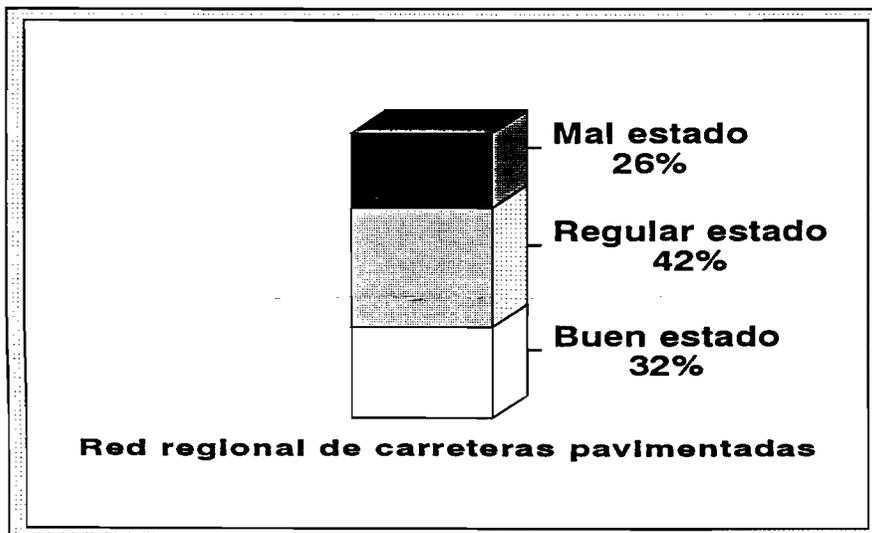
La intensificación progresiva del intercambio comercial entre los Estados Unidos y México, respaldada en especial por la posterior aprobación del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, originó fuertes presiones a las infraestructuras viales y ferroviarias y a los servicios aduaneros de ambos países. Una de las consecuencias ha sido una lentitud en el flujo de mercancías causada por frecuentes congestionamientos de los vehículos de carga en los pasos fronterizos.

Por otra parte, el Gobierno de México ha realizado fuertes inversiones en sus instalaciones portuarias, mediante, entre otros, la puesta en funcionamiento de varias grúas para un manejo más eficiente de la carga contenedorizada, en los diferentes puertos tanto del Atlántico como del Pacífico. Con el fin de asegurar el

empleo eficiente de esas instalaciones, el Gobierno ha iniciado un programa que prevé entregar al sector privado la administración de varios puertos y de ciertas instalaciones. Asimismo, se contempla introducir cambios institucionales, normativos y operativos para mejorar el transporte multimodal, de manera de poder combinar el transporte de contenedores en camiones, trenes y barcos.

Esa cadena de acontecimientos ha desembocado en numerosos cambios en las rutas comerciales y en la demanda de servicios portuarios. Por ejemplo, con el fin de

ESTADO DE LA INFRAESTRUCTURA VIAL DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE



Fuente: Banco Mundial, *El deterioro de los caminos en los países en desarrollo: Causas y soluciones*, Washington, octubre, 1988.

diez años. En el caso de las exportaciones de frutas, ello disminuyó el costo unitario del manejo de una caja de 0.54 a 0.26 dólares y redujo la estadía media de los barcos de 129 a 40 horas. Se ha estimado que la reforma portuaria permitió a los exportadores e importadores chilenos ahorrar unos 40 millones de dólares en 1982, habiendo ascendido progresivamente a unos 121 millones de dólares en 1992.

Un caso que dista de ser atípico en la región es la situación de los puertos en México. Hasta hace pocos años, el problema era tan serio que frecuentemente empresas nacionales preferían enviar sus ex-

evitar el congestionamiento antes mencionado y agilizar el flujo de mercancías desde y hacia el Asia a través de los puertos mexicanos, desde fines de diciembre de 1993, se ha concretado una alianza comercial entre las empresas Transportación Marítima Mexicana y American President Lines, mediante la cual ambas pueden beneficiarse de tiempos de tránsito sensiblemente más rápidos. Con ello, es posible evitar el paso por dos aduanas: la primera en Los Angeles y la segunda en el cruce de la frontera de los Estados Unidos con México.

En términos generales, las perspectivas de modernización de los puertos latinoamericanos son halagüeñas. Aunque la modernización ha sido relativamente lenta debido a lo vasto de las nuevas normativas que se deben diseñar y poner en práctica, varios de los cambios en curso sobrepasan incluso las condiciones en que operan algunos puertos en países desarrollados, especialmente en lo que se refiere a convenios colectivos, niveles de descentralización y aduanas.

Servicios aduaneros más ágiles y simples destinados a facilitar el comercio internacional

El paso de mercancías por la aduana puede ser un obstáculo importante para las empresas manufactureras en algunos países de la región, tanto para la importación de insumos como para la exportación de

sus productos. Estas dificultades son particularmente onerosas para las empresas medianas y pequeñas, lo que en la práctica limita sus posibilidades de beneficiarse de la apertura comercial.

Una investigación reciente que realizó la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL acerca de la competitividad empresarial en diversos países de la región, sobre la base de entrevistas a empresarios, constató que las firmas manufactureras que exportan desde países en que los servicios de infraestructura funcionan de manera razonable, gozan efectivamente de ventajas competitivas importantes. Mientras que, por el contrario, hay países en que una de las principales razones por las que sus empresas ni siquiera intentan exportar, obedece a las dificultades que enfrentan cuando procuran enviar sus mercancías al exterior y, por lo tanto, deben pasar por aduanas. La complicación de los trámites aduaneros, la corrupción y el riesgo de robo son obstáculos de tal magnitud que las firmas exportadoras incipientes que los enfrentan acaban dejando de lado los esfuerzos por superarlos.

La mayoría de las aduanas de la región siguen métodos de trabajo diseñados para un sistema de protección arancelaria y pararancelaria muy complejo que respondía a necesidades de protección comercial; su adaptación a un contexto de apertura e internacionalización no ha sido fácil. Los

procesos de liberalización comercial emprendidos por varios países han modificado algunas normas de funcionamiento aduanero, pero aún queda mucho por hacer para que las aduanas sean funcionales a los cambios de orientación de las economías. De hecho, hay países que han tenido apertura comercial sin que se haya registrado un gran aumento de su comercio exterior. Una de las razones que se aducen para ello es que, en la práctica, siguen habiendo trabas muy fuertes debido a la discrecionalidad subsistente en las aduanas, cuyos funcionarios tienen demasiado margen para interpretar la reglamentación vigente. Por otra parte, el debilitamiento del sector público ha impedido realizar las inversiones necesarias en infraestructura y en capacitación de los funcionarios de aduanas; ello constituye una dificultad adicional para la aplicación de la nueva reglamentación.

Las aduanas modernas (como las de la Comunidad Económica Europea) han modificado sus formas de actuación de manera que ya son muy escasos los controles físicos del tráfico; en cambio han aumentado las labores de investigación fiscal, financiera y contable de los operadores. El resultado más destacable de esta evolución ha sido la no interrupción de los flujos físicos y una mayor eficacia en la represión del fraude. La eliminación casi absoluta de los contactos directos entre funcionarios y usuarios ha minimizado en la práctica la discrecionalidad y la corrupción.

NACIONES UNIDAS

UNITED NATIONS



NATIONS UNIES

Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Unidad de Transporte
Facsimile: 5622080252-2081946, Télex: 340295 (UNSTGO CH)
Casilla 179-D
Santiago de Chile

**IMPRESOS
VIA AEREA**