



BOLETÍN

FAL

ISSN 1020-1017

FACILITACIÓN DEL TRANSPORTE Y EL COMERCIO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Treinta años de aportes de la CEPAL a la institucionalidad de la infraestructura de transporte de América Latina y el Caribe

Introducción

La actual Unidad de Servicios de Infraestructura, heredera de la antigua Unidad y ex División de Transporte de la CEPAL, lleva más de 30 años prestando apoyo a los procesos de construcción del marco institucional, operativo y normativo del transporte internacional de carga y pasajeros en América Latina y el Caribe. El presente documento analiza los principales documentos institucionales de la CEPAL desde su fundación, así como los estudios de la Unidad y los boletines FAL de los últimos 15 años, rescatando los principales aportes que esta institución ha realizado para el desarrollo y fomento de la infraestructura y el transporte de América Latina y el Caribe.

I. Provisión de servicios de infraestructura y transporte e integración

La CEPAL a lo largo de numerosos estudios ha mostrado el rol que la infraestructura, el transporte y sus servicios juegan en desarrollo de la competitividad y la productividad de los países, destacando a la infraestructura

El presente boletín FAL resume los principales aportes realizados por la CEPAL y su Unidad de Servicios de Infraestructura, a la creación y fortalecimiento de la institucionalidad de los servicios de infraestructura de transporte de América Latina y el Caribe. El análisis se construye a partir de una revisión bibliográfica de los principales documentos institucionales de la CEPAL desde su fundación, así como los estudios de la Unidad y los boletines FAL de los últimos quince años. La autora del presente boletín es Silvana Sánchez. Para mayores antecedentes, escribir a: trans@cepal.org



Introducción



I. Provisión de servicios de infraestructura y transporte e integración



II. La integración regional como elemento facilitador del desarrollo económico



III. Facilitación del comercio y transporte



IV. Logística



V. Conclusiones



NACIONES UNIDAS

CEPAL

como una condición necesaria para el desarrollo¹, que coexiste con otros componentes también cruciales como la calidad de las instituciones, el diseño y aplicación de 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 criterios de evaluación de proyectos y asignación de recursos escasos. Destaca por ejemplo el estudio desarrollado sobre las zonas agrícolas situadas en el centro y norte de Argentina², por cuyos puertos sale más del 80% del volumen de exportaciones agrícolas del país³ y donde se muestra que las inversiones en infraestructura de transporte son una condición necesaria para el desarrollo productivo de la región, en particular la que está ligada al comercio exterior, como los puertos y las vías navegables, constatando una relación positiva entre la evolución de las prestaciones de servicios portuarios e hidroviarios (con menores costos y tiempos operativos, mayor confiabilidad y nuevos servicios), y la expansión de la frontera agrícola, el crecimiento de la productividad y la producción agrícola, y su industrialización.

Sin embargo, la Unidad de Servicios de Infraestructura de la CEPAL fue más allá de la difundida relación positiva entre infraestructura y crecimiento económico⁴, enfocándose en la incidencia que tiene la infraestructura en el desarrollo social. En Ferro y Lentini⁵ (2008) se analizó el impacto social de la infraestructura sanitaria y de transporte de personas, sistematizando las políticas públicas aplicadas en distintos países de América Latina y el Caribe en la búsqueda de mejores prácticas que pudieran ser aplicadas al resto de la región. Se revisaron múltiples experiencias regionales, observándose que en la mayoría de los casos, pese a las distintas formas de institucionalidad y medios económicos disponibles, los países han buscado subsidiar el acceso y el consumo de los pobres. Se destaca también, que los

subsidios con mayor potencial de mejorar la distribución del ingreso son aquellos que tienen buena focalización, bajos errores de exclusión y un valor elevado respecto del ingreso de los pobres. Por tanto, una mezcla hábil de categorías, localización, autoselección y filtros administrativos, podría arrojar resultados razonables en materia de errores de inclusión y exclusión a un costo accesible.

Adicionalmente, el desarrollo de la infraestructura de transporte permite también reducir la distancia económica entre los centros productivos y sus mercados de destino, influyendo tanto sobre la distribución espacial de la actividad económica nacional, como en la forma en que se estructuran los flujos de comercio internacional. No obstante de ser ampliamente difundida esta relación, América Latina registra deficiencias importantes en su infraestructura en general y en particular en la de transporte. Una de las causas que explica este retraso, es la reducción que ha experimentado la inversión total en transporte en la región durante las últimas dos décadas, que en términos del PIB, representa un tercio del nivel que existía a mediados de los ochenta, a diferencia de por ejemplo los países asiáticos, que durante ese período incrementaron su inversión en infraestructura.

En este contexto, recientes trabajos⁶ se han enfocado en detectar aquellos puntos de saturación en la infraestructura de transporte de América Latina y que por tanto, pudiesen imponer restricciones a la expansión del comercio y al desarrollo futuro de la región. Resulta evidente que pese al crecimiento del PIB y del comercio en los países de América Latina durante los últimos años, la inversión en capital de transporte no ha tenido el dinamismo ni los resultados esperados, pese a la extendida incorporación del sector privado en la provisión de infraestructura. Sin embargo, este rezago no se observa únicamente en los puertos o aeropuertos, sino que además en los tramos terrestres internos donde además se registran las mayores deficiencias y sobre costos logísticos. A lo anterior, se debe agregar los tradicionales problemas de facilitación del transporte, cruces de frontera y en la operación de los servicios de transporte y logística. Es por ello, que urge mejorar las políticas públicas de provisión de infraestructura, donde el Estado tiene un rol central, velando no solo por el diseño y construcción de la obra, sino también por la calidad del servicio ofrecido.

Los estudios de la CEPAL referidos a las políticas de transporte orientadas a fomentar el desarrollo productivo, se enfocaron en diversos campos teniendo en cuentas los

¹ Un importante grupo de relaciones resume la interacción entre la infraestructura y el crecimiento del producto interno bruto. A modo de ejemplo se podrían 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.

² CEPAL/ONU noviembre de 2003 "Infraestructura, transporte y desarrollo productivo de una región agrícola: un caso de Argentina". *Boletín FAL* N° 207, Santiago de Chile.

³ Las exportaciones del complejo agroindustrial equivalen al 58% del valor total de las ventas argentinas.

⁴ Rozas, Patricio y Sánchez, Ricardo (2004); Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual, CEPAL, *serie Recursos naturales e infraestructura* N° 75, Santiago de Chile, octubre.

⁵ CEPAL/ONU diciembre de 2008 "Infraestructura, Integración y Equidad: El Impacto Social de la Infraestructura Sanitaria y de Transporte de Personas", *Boletín FAL* N° 268, Santiago de Chile.

⁶ CEPAL/ONU agosto de 2008 "La brecha en el crecimiento de la infraestructura de transporte y el comercio de América Latina", *Boletín FAL* N° 276, Santiago de Chile, y CEPAL/ONU, diciembre de 2010 "Caracterización de la brecha de infraestructura económica de América Latina y el Caribe." *Boletín FAL* N° 293, Santiago de Chile.

diferentes modos de transporte. En el ámbito portuario, se analizó la necesidad de profundizar en las reformas que abarquen la conexión con la infraestructura de transporte y logística. Las recomendaciones que se realizaron en este ámbito en general se referían a:

- profundizar las acciones de incorporación del capital privado a la gestión portuaria;
- 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;
- modernizar las normas y prácticas aduaneras a las necesidades de la competitividad sistémica de los países;
- resolver los problemas de economías de escala que afectan a los países más pequeños, promoviendo la integración y la cooperación regional;
- sostener y profundizar los procesos de defensa de la competencia;
- 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.

Respecto del modo ferroviario y carretero, el análisis se centró en los resultados del concesionamiento de infraestructura vial y de ferrocarriles, dado que no se han resuelto todos los problemas de desequilibrios en materia de la competencia entre los sectores camionero y ferroviario.

Otro elemento que se desprende del análisis anterior y que también ha sido objeto de estudio de CEPAL, es el fortalecimiento y autonomía de los organismos de control del sector carretero, recomendándose que las reformas implantadas a los distintos países apunten a su reforzamiento y autonomía, para evitar distorsiones en su funcionamiento y su captura por intereses sectoriales. Es fundamental además, revisar los métodos de evaluación de proyectos, así como los mecanismos de análisis y proyecciones de demanda, por los efectos nefastos que una errónea estimación puede tener para una concesión de infraestructura. 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 asumidas por el Estado, asegurando que no se estimule la sobreinversión.

La conservación de caminos también ha sido un tema de interés para la CEPAL en estas últimas dos décadas,

principalmente por las negativas consecuencias que acarrea el mal estado de las redes viales tanto en la competitividad de los países y sus regiones, como por los obstáculos que acarrea para la integración continental. Conservar en mejor estado las vías si bien significa un mayor costo para el Estado, implica importantes ahorros operacionales y de costos logísticos que justifican la inversión realizada en mantención. Para el financiamiento de estas obras, la CEPAL en sus documentos *“Caminos – Un nuevo enfoque para la gestión y conservación de redes viales”*⁷ y *“Legislación modelo de conservación vial”*⁸ plantea la creación de fondos de conservación vial financiados por los propios usuarios, la introducción de contratos de mantenimiento por niveles de servicio o estándares⁹, además de arreglos institucionales que incluyan la participación de los usuarios.

En el caso de la movilidad urbana, las inversiones en transporte tienen una incidencia fundamental en la competitividad de una determinada ciudad y acentúan con ello, la necesidad de una adecuada planificación en transporte para compatibilizar el desarrollo económico con la protección de la calidad de vida de las personas. La CEPAL en este sentido planteó¹⁰ que los cambios en los costos de movilidad constituían un mecanismo mediante el cual el sistema de transporte puede tener efectos sobre la economía. Se analizaron planes donde se privilegió la movilidad de las personas sobre la movilidad de los vehículos, de manera de garantizar el desarrollo de sistemas de transporte sustentables, con importantes beneficios para la población.

En resumen, es fundamental que los gobiernos de América Latina y el Caribe mejoren y fortalezcan su institucionalidad, incrementando la coordinación y coherencia al interior del propio Estado y fortaleciendo la relación con el sector privado a través de marcos regulatorios modernos que contengan un equilibrio entre planteamiento, evaluación, capacidad y maduración de las inversiones y cuyo principal foco sea el desarrollo integral de la economía donde se insertan los servicios de infraestructura y transporte, por sobre los aspectos financieros involucrados.

⁷ Schliessler, Andreas y Bull, Alberto, “Caminos: un nuevo enfoque para la gestión y conservación de redes viales”, Santiago de Chile, CEPAL, 1994.

⁸ Bull, Alberto; Rabah, Juan Alberto y Quiroga Villegas, Carlos; “Legislación modelo de conservación vial”, Santiago de Chile, CEPAL, 1995.

⁹ CEPAL/ONU enero de 1998 “La conservación vial, sus fondos y su gestión” *Boletín FAL* N° 139, Santiago de Chile; septiembre de 1998 “Nuevas actitudes de los organismos viales frente a los usuarios” *Boletín FAL* N° 139, Santiago de Chile; diciembre de 1998 “Progresos De La Conservación Vial En América Latina” *Boletín FAL* N° 160, Santiago de Chile.

¹⁰ Para mayor detalle léase, CEPAL/ONU, abril de 2004: “La planificación del transporte y su incidencia en la competitividad de las ciudades”, *Boletín FAL* N° 212, Santiago de Chile y CEPAL/ONU, septiembre de 2009: “Convergencia y divergencia en las políticas de movilidad en América Latina: ausencia de co-modalismo urbano”, *Boletín FAL* N° 289, Santiago de Chile.



II. La integración regional como elemento facilitador del desarrollo económico

Es esperable que ante progresos en la provisión de infraestructura, se registren mejoras en la economía, producto de una mejor conectividad, reducción de los costos de transporte y mejoras en la cadena logística en general. Cuando hablamos de una mejor conectividad, un elemento central que surge es la integración regional. En términos generales, los procesos de integración regional pueden ser vistos, al menos, en tres dimensiones: la integración económica y comercial, la cual contempla distintos grados o etapas de integración (acuerdos preferenciales de comercio; área de libre comercio; unión aduanera; mercado común, y unión económica y monetaria); la integración política, que implica la coordinación y armonización de acciones en el ámbito gubernamental e institucional entre sus miembros; y la integración física, en la que la infraestructura y sus servicios son los protagonistas.

El proceso de integración económica es una idea que ya formaba parte de las inquietudes que estudiara la CEPAL cinco décadas atrás. El establecimiento de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) fue en gran parte debido a los estudios económicos y esfuerzos promocionales realizados por la CEPAL durante la década del cincuenta. Desde un principio, los esfuerzos se focalizaron en analizar los inconvenientes que han tenido las naciones Latinoamericanas para desarrollarse económicamente dadas sus limitadas capacidades productivas. La estructura de sus exportaciones, principalmente de productos primarios, dificultaba la transformación de los mercados en naciones industriales que produjesen cantidades suficientes para financiar sus necesidades de importación. En vista de tal limitante, la tesis de la CEPAL orientó y justificó los procesos de sustitución de importaciones, basada en la necesidad de expandir las exportaciones para alcanzar el desarrollo, donde el destino de esos productos debían buscarse entre los vecinos cercanos por sobre mercados fuera de esta área. Así, la integración económica fue un intento lógico para extender a un área mayor dicho proceso, que ya había comenzado individualmente en cada país de la región.

Un referente en tales investigaciones fue Robert Brown, antiguo director de la División de Transporte de CEPAL, quien describió y analizó los procesos de integración económica de los países de América Latina y su relación con el transporte. Tales intereses se acrecentaron como resultado de la formación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)¹¹. En este marco publicó en 1966 su libro *“Transport and the Economic Integration of South America”*¹², en el que presentó la relación entre el transporte y el desarrollo económico, destacando que la integración económica era uno de los esfuerzos que América del Sur debía realizar para incrementar el ingreso per cápita de su población. Dado que los mayores beneficios producto de la industrialización deberían ser distribuidos geográficamente lo más extendido posible, Brown proponía asumir explícitamente el uso de las políticas de transporte para asegurar una adecuada y uniforme distribución del incremento de los ingresos nacionales. De esta forma sería el transporte, uno de los factores esenciales para la integración regional.

En esta línea, el autor describió los diversos problemas y oportunidades que enfrentaban los países de la región en cuanto a los modos de transporte, entendiendo que la sustitución de un modo por otro, dependía de los patrones institucionales y geográficos específicos de cada país. De los estudios realizados del transporte y su papel como elemento integrador, el autor descubrió que en el cono sur había una muy baja utilización de más de una docena de conexiones ferroviarias internacionales. A su juicio, fueron estos errores de administración, traducidos en una escasa coordinación comercial y operativa entre los países y la dependencia externa en cuanto a las decisiones más importantes, lo que perturbaron el uso de esa costosa infraestructura. Resulta interesante la lectura de este documento y comprobar que pese a los años transcurridos, el diagnóstico realizado por Robert Brown sigue siendo válido, lo que refuerza la necesidad de explorar la integración regional desde una visión que integre la planificación de la infraestructura y las políticas de transporte asociadas a los servicios que se prestan sobre la misma, puesto que una mejor y mayor coordinación entre estos factores promoverá el desarrollo competitivo de las regiones.

La CEPAL ha acompañado institucionalmente el proceso de integración, a través de distintos frentes. Uno de ellos dice relación con aportes a la normativa regional, donde se cuentan el Acuerdo de Recife para la aplicación de los controles integrados en frontera, aprobado por el Consejo

¹¹ Organismo intergubernamental latinoamericano existente entre 1960-1980. Creado el 18 de febrero de 1960 por el Tratado de Montevideo. Reemplazado posteriormente por la ALADI.

¹² Brown, Robert T. *“Transport and the economic integration of South America”* Washington, D.C., The Brookings Institution, 1966.

de Mercado Común en 1993¹³ y que establece medidas técnicas y operativas para regular el funcionamiento de los controles integrados en las fronteras entre los países del MERCOSUR. También figura el “Convenio de cooperación y asistencia recíproca entre las administraciones de aduanas relativo a la prevención y lucha contra ilícitos aduaneros”, aprobado en junio del 1997 con el propósito de prevenir acciones aduaneras ilícitas; el “Programa de Asunción” sobre medidas de simplificación operacional de trámites de comercio exterior y de frontera, cuyo propósito fue reglamentar los diferentes trámites de comercio exterior referidos a las licencias, certificaciones y autorizaciones de las diversas autoridades nacionales y de inspección preembarque que existen en cada uno de los estados del MERCOSUR. En junio del 2000, fue aprobado el modelo de reglamento de área de control integrado de cargas, que considera normas técnicas y de control de calidad para el reconocimiento mutuo y equivalencia de sistemas de control, así como normas técnicas armonizadas a nivel subregional, incluidos los referidos a los controles sanitarios y fitosanitarios. En lo referente a las normas de calidad, también la CEPAL dedicó una publicación¹⁴ para referirse al estudio de las normas ISO 9000, como un aporte para comprender la calidad como parte de la estrategia de competitividad.

En cuanto a la institucionalidad sectorial, la CEPAL lleva más de 30 años prestando apoyo a los procesos de construcción del marco institucional, operativo y normativo del transporte internacional de carga y pasajeros en América Latina y el Caribe. Su participación ha resultado determinante para articular distintos acuerdos y mecanismos regionales, como por ejemplo para “La Reunión de Ministros de Transporte y Obras Públicas de los Países del Cono Sur” donde la CEPAL ha participado desde 1967 y que ha permitido un considerable aumento de los intercambios comerciales, de turismo y de negocios que ha vivido la región en los años noventa. En segundo lugar, podemos mencionar “El Sistema Integrado de Tránsito” para la importación de mercaderías con destino a Bolivia, desarrollado y aplicado entre 1973 y 1976, el cual fue uno de los mayores avances en materia de facilitación del transporte, tanto en América del Sur como en todo el mundo. Por primera vez se instauraba la posibilidad de llevar a cabo un transbordo directo de la carga y, por lo tanto, el de diseñar operaciones de transporte intermodal.

En 1982, los estudios de caso realizados por la CEPAL para analizar la conveniencia de adoptar y aplicar en América del Sur el Convenio de la Conferencia de las

Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) sobre Transporte Multimodal Internacional y la cobertura efectiva de riesgos del transporte en el comercio de la región, permitieron determinar la necesidad de adoptar un régimen común de responsabilidad para el transporte internacional terrestre. Años más tarde, en 1992, la CEPAL contribuyó una vez más a una mejor instrumentación del Convenio sobre la responsabilidad del transportista (CRT) con su desglose en modos carretero y ferroviario.

En 1991, cuando se decidió crear la Conferencia de Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas de América del Sur, la entonces División de Transporte de la CEPAL preparó, conjuntamente con el Departamento de Servicios de la ALADI y el Departamento de Integración Física de la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC), el documento La Conferencia de Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas de América del Sur. Los antecedentes y los borradores del reglamento de la Conferencia sirvieron para que en 1999 se elaborara el correspondiente sistema de organización del Comité Ejecutivo de la Iniciativa de Transporte del Hemisferio Occidental (ITHO) con la cual colaboró estrechamente la CEPAL, ayudando a definir el propósito y competencias de la ITHO y a establecer mecanismos para alcanzar la articulación de los sistemas regionales de transporte.

En 1994, la CEPAL asesoró al grupo de trabajo encargado de analizar la integración de las normas de gestión del transporte internacional terrestre en el Cono Sur y la Comunidad Andina. Entre las iniciativas más recientes cabe destacar la participación activa de la CEPAL en la preparación de las normas de transporte multimodal posteriormente adoptadas en la Comunidad Andina, MERCOSUR y a nivel de América del Sur.

Respecto a la integración física, durante más de un cuarto de siglo, la CEPAL ha estado a la vanguardia de la búsqueda de una mayor integración física entre los países latinoamericanos, especialmente en el área del transporte, abarcando los sectores carretero, ferroviario, fluvial y multimodal. Inicialmente, el énfasis estuvo orientado al modo ferroviario, cuya contribución fue analizada en profundidad en el estudio “*Los ferrocarriles internacionales de Sudamérica y la integración económica regional*”¹⁵. Tal inquietud también fue extractada en una de las ediciones del Boletín FAL, donde se destacan partes de la investigación realizada por la Unidad de Transporte de la CEPAL para el Instituto de América Latina (INTAL) referida como: “*La Integración Física MERCOSUR- Bolivia-Chile-Perú: La contribución potencial de los ferrocarriles*”¹⁶.

¹³ Posteriormente en 1994, se registra en la ALADI el primer protocolo adicional al acuerdo de Recife. Tanto el acuerdo original como el protocolo adicional se mantuvieron sin variación hasta Junio del 2000, cuando ambos fueron revisados y modificados por el CMC. Para mayor información léase, CEPAL/ONU noviembre de 2000 “La facilitación del comercio en el MERCOSUR - avances normativos más importantes”, *Boletín FAL* N° 171, Santiago de Chile.

¹⁴ CEPAL/ONU, abril de 1999 “Las normas ISO 9000: calidad como estrategia de mercado”, *Boletín FAL* N° 152, Santiago de Chile.

¹⁵ Los ferrocarriles internacionales de Sudamérica y la integración económica regional (E/CN.12/914/Rev.1) publicado en 1972.

¹⁶ CEPAL/ONU, septiembre y octubre de 1996 “Integración física MERCOSUR-Bolivia-Chile-Perú: la contribución potencial de los ferrocarriles”, *Boletín FAL* N° 127, Santiago de Chile.

Posteriormente, a solicitud de BID/INTAL, la CEPAL elaboró un análisis sobre el papel de los ferrocarriles en el transporte del Cono Sur y sus necesidades de inversión ante la eventual transferencia a manos de operadores privados. El informe correspondiente “Los ferrocarriles del Cono Sur de América Latina y su contribución al comercio internacional”, fue publicado primeramente por INTAL en 1996. Es interesante observar, que este documento recoge aspectos incluidos en el estudio de la CEPAL “Los ferrocarriles internacionales de Sudamérica y la integración económica regional”, publicado un cuarto de siglo antes, en una época en que la concesión de infraestructura de transporte era una idea bastante novedosa.

Otro tema estudiado por la CEPAL fue el análisis de las deficiencias infraestructurales para la integración regional, publicado en el documento de 1996: “Una primera aproximación al estudio de los servicios de transporte en los espacios de integración: el caso de Argentina y Chile”, que posteriormente fue resumido en el Boletín FAL, donde se analizaron además los ferrocarriles transandinos y su posible reanudación¹⁷, destacando nuevas oportunidades para la integración entre estos países¹⁸.

De estos estudios y su posterior actualización del año 2009¹⁹ se visualiza la importancia de la integración física para la integración regional, incluso en períodos de crisis económicas.

III. Facilitación del comercio y transporte

Teniendo en cuenta que el espíritu original del Boletín FAL es la facilitación del comercio²⁰ en su sentido amplio, la CEPAL presentó una serie de ediciones en esta materia²¹. También observó los desarrollos verificados en materia de facilitación del comercio en el acuerdo de integración ALCA donde se propone fundamentalmente la creación de un

área de libre comercio. Otros acuerdos Latinoamericanos también han sido explicitados por el Boletín²² como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Comunidad de Estados del Caribe (CARICOM).

Dada la inserción de los países de la región en la economía globalizada, se hizo preciso también el análisis de la facilitación de comercio con otras regiones del mundo. Por ello, el Boletín FAL también ha analizado el tema en relación al foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC)²³ y con la Unión Europea.

Gran parte de América Latina y el mundo ha venido implementando mejores prácticas tendientes a la eliminación y simplificación de procedimientos relativos a la facilitación del comercio para lograr con ello, una mayor competitividad de sus productos al reducir el tiempo asociado al proceso de transporte internacional de mercaderías. Sin embargo, pocos avances se observan en la facilitación del transporte, que si bien puede estar implícita en los temas examinados precedentemente, tiene su énfasis propio en los tramos internos. Así la facilitación del transporte, puede definirse como un proceso participativo entre instituciones públicas y privadas, mediante el cual se busca reducir los tiempos y costos logísticos asociados al movimiento de cargas y personas dentro de un territorio, temas que fueron tratados en reuniones de expertos y documentadas en nuestro boletín FAL²⁴.

La facilitación del comercio mejora sustancialmente el desarrollo del comercio internacional, mientras que la facilitación del transporte producirá mejores efectos si hay mejoras en los servicios de infraestructura, potenciando los elementos que estén encaminados a la facilitación nacional, regional e internacional. Donde el costo logístico es una variable que cobra aun más importancia que las mismas barreras arancelarias, dentro de un costeo comercial total.

IV. Logística

Las políticas unimodales de infraestructura y transporte aplicadas tradicionalmente en América Latina, han impedido hacer una provisión eficiente de bienes de uso público e interés estratégico. Un reciente estudio de la

¹⁷ Para mayor detalle léase, CEPAL/ONU. Agosto 2001 “Los ferrocarriles transandinos: la interrupción de los servicios y su posible reanudación”. *Boletín FAL* N° 180, Santiago de Chile.

¹⁸ Actualmente dos de los tres ferrocarriles desactivados podrían volver a prestar servicios en el corto plazo y, además, es dable vislumbrar la construcción de un nuevo ferrocarril transandino, que cruzaría la Cordillera de los Andes más al sur del Continente, a una altitud inferior a 1.750 metros sobre el nivel del mar.

¹⁹ Para mayor detalle léase, CEPAL/ONU. Diciembre 2009: “Infraestructura física e integración regional”. *Boletín FAL* N° 280, Santiago de Chile. En dicho estudio se analiza tres iniciativas existentes en América Latina y el Caribe que incorporan un esquema de integración regional a nivel físico: la IIRSA en América del Sur, el Proyecto Mesoamérica (PM) en América Central y la CARICOM en el Caribe, con las cuales la CEPAL, y en particular la Unidad de Servicios de Infraestructura, trabaja estrecha y coordinadamente.

²⁰ Existe una serie de artículos citados relacionados entre sí referidos a la facilitación del comercio internacional, la cual posteriormente dio origen en conjunto al Documento N° 19 de la Serie Comercio Internacional de la CEPAL, publicado en diciembre de 2001, con el título Facilitación del Comercio: un Concepto Urgente para un Tema Recurrente. Léase un resumen del citado estudio, en CEPAL/ONU, mayo de 2002 “La facilitación del comercio al nivel internacional” *Boletín FAL* N° 189, Santiago de Chile.

²¹ El término “facilitación del comercio” corresponde a un concepto todavía insuficientemente delimitado y que se relaciona con una gran diversidad de ámbitos temáticos, tales como son los asuntos aduaneros, las normas técnicas, de calidad, fito y zoo-sanitarias, los transportes, la transmisión de la información comercial y varios tipos de servicios conexos al intercambio comercial.

²² CEPAL/ONU, marzo de 2002 “La facilitación del comercio en algunos acuerdos de integración en las Américas” *Boletín FAL* N° 187, Santiago de Chile. CEPAL/ONU, mayo de 2009 “Cooperación CEPAL - proyecto Mesoamérica: aportes a la facilitación del comercio y el transporte en Mesoamérica” *Boletín FAL* N° 273, Santiago de Chile.

²³ CEPAL/ONU, septiembre de 2001 “La facilitación del comercio en el foro de cooperación económica Asia-Pacífico (APEC)” *Boletín FAL* N° 181, Santiago de Chile.

²⁴ Léase CEPAL/ONU Octubre 2009 “Facilitación del transporte: Taller de expertos en Perú”, *Boletín FAL* N° 278, Santiago de Chile, donde se resume las principales presentaciones y conclusiones del taller de expertos realizado por la CEPAL en Lima, Perú, en junio de 2009.

Unidad de Servicios de Infraestructura²⁵ analiza el papel de la logística como parte de una política integrada deseable para el desarrollo de la competitividad de las economías, destacando el rol de la logística como el elemento que permite maximizar el aporte de la infraestructura de transporte, mejorando la productividad y competitividad de las economías. El documento propone el concepto de “logística avanzada”, que amplía el radio de acción o cobertura de actividades logísticas tradicionales, incorporando a los desafíos inherentes a la gestión de la cadena de suministros y transporte, la facilitación, distribución y la planificación de toda la cadena de valor, tanto en el ámbito privado como público.

La implementación de las Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC's) y en particular de los sistemas inteligentes de transporte (ITS, por sus siglas en inglés), han contribuido en gran medida al desarrollo de la logística contemporánea. Respecto de este último punto, la CEPAL estudió²⁶ los procesos de desarrollo de nuevas tecnologías aplicadas al transporte, que han surgido justamente para dar respuesta a la necesidad creciente de generar soluciones eficaces a problemas como la congestión vehicular y la distribución física de mercaderías.

Es importante considerar que para la mayoría de los países, los costos logísticos constituyen un factor de importancia dentro de los costos comerciales totales, en la mayoría de los casos muy por sobre los aranceles aduaneros. Es por ello, que se torna sumamente importante avanzar en el estudio y tratamiento de posibles mejoras en las estrategias de logística a nivel nacional coordinadas regionalmente, puesto que la logística es fundamental para promover el desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe. Existen dos cuestiones fundamentales en el ámbito de las políticas públicas que deben ser consideradas en relación a la logística avanzada: En primer lugar, la generación de condiciones políticas y económicas que permitan la aplicación de una logística moderna, flexible y orientada a dotar un mayor desarrollo económico y social. En segundo lugar, la formulación y consenso de una estrategia nacional —y su impulso a nivel regional— hacia la implantación de una logística que apoye el transporte sostenible y las infraestructuras bajas en carbono²⁷ concepto impulsado por la CEPAL recientemente.

Una de las principales preocupaciones actuales de la CEPAL y en particular de su Unidad de Servicios de Infraestructura, es la falta de políticas integradas de infraestructura,

transporte y logística, lo que afecta el desempeño logístico y la competitividad nacional, con importantes repercusiones a nivel de Estado y en especial a nivel social. Es por ello, que la Unidad de Servicios de Infraestructura de la CEPAL ha venido planteando la necesidad de cambiar el foco de políticas de transporte hacia políticas integrales²⁸, que conciben al desarrollo de la infraestructura, los servicios de transporte, la logística y su regulación bajo un esquema integrado, multidisciplinario y coordinado entre los distintos sectores y actores que participan en él, los estudios realizados analizan una serie de casos (Alemania, Finlandia, Francia y Corea, entre otros) donde se establecieron un conjunto de elementos comunes en cuanto a la aplicación de este tipo de políticas. Si bien cada uno de ellos refleja una realidad distinta, plantea alternativas reales y concretas para avanzar hacia el establecimiento de una política integral de infraestructura, transporte y logística, que sirven de recomendaciones primarias a la hora de encarar el desarrollo e implementación de una política integrada de estas características. También se ha analizado el rol del Estado en el desarrollo de plataformas logísticas²⁹ que apoyen la competitividad nacional y regional.

V. Conclusiones

La infraestructura, el transporte y la logística son factores determinantes de la capacidad potencial de desarrollo económico y social de un país o una región. Es por esta razón, que estos temas han sido para la CEPAL una materia central de investigación desde el inicio, en su búsqueda por contribuir con la investigación en el área, profundizando los enfoques interdisciplinarios, capaces de agrupar la mayor cantidad de variables con el fin de apoyar la implementación de políticas sectoriales y formular soluciones integrales que se ocupen del bienestar de toda la población de América Latina y el Caribe.

Es preciso avanzar sobre la idea de una política nacional concebida en forma integral y no solamente como la suma de planes de desarrollo sectoriales, sino como una estrategia ideada para apoyar la competitividad y productividad de los bienes o servicios que el país comercializa y no en base a un modo de transporte como es la práctica preponderante en la región. Por ello, más que hablar de la necesidad de políticas nacionales de transporte marítimo, carretero o ferroviario, por ejemplo, se debiera establecer una política nacional logística que favorezca el desarrollo sostenible nacional y regional.

²⁵ Cipoletta Tomassian, Georgina; Pérez Salas, Gabriel y Ricardo Sánchez (2010); Políticas integradas de infraestructura, transporte y logística: experiencias internacionales y propuestas iniciales, CEPAL *Serie Recursos naturales e infraestructura* N° 150; Santiago de Chile, mayo.

²⁶ Pérez Salas, Gabriel “Nuevas tecnologías de información y telecomunicaciones en el sector transporte”, *Boletín FAL* N° 177 y “Tecnologías aplicadas al transporte: sistemas de cobro electrónico”, *Boletín FAL* N° 193, 2003.

²⁷ Claro, Edmundo: “Hacia infraestructuras bajas en carbono” *Boletín FAL* N° 286, Unidad de Servicios de Infraestructura, CEPAL/ Naciones Unidas, 2010.

²⁸ Pérez Salas, Gabriel: “La necesidad de establecer políticas integrales de infraestructura, transporte y logística” *Boletín FAL* N° 263 Unidad de Servicios de Infraestructura, CEPAL/Naciones Unidas, 2008.

²⁹ Leal, Erick y Pérez Salas, Gabriel: “Plataformas logísticas: elementos conceptuales y rol del sector público” *Boletín FAL* N° 274, Unidad de Servicios de Infraestructura, CEPAL/ Naciones Unidas, 2009.