

PARTE I



RETOS DE..

LA REGIÓN



CAPÍTULO 1

INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

SANDRA PATRICIA BELLO RODRIGUEZ¹
Y ELMAN ROMÁN TORRES TORRES²

Introducción

Los primeros estudios sobre comercio internacional se deben a Thomas Mun, director de la Compañía Inglesa de las Indias Orientales para 1664, quien en su trabajo *El tesoro de Inglaterra creado por el comercio exterior* aseguraba que el comercio era la única manera de aumentar la riqueza del país. Como doctrina relacionada con el comercio internacional, los mercantilistas –con su idea de lograr una balanza comercial favorable y atesoramiento de metales preciosos– proporcionan los primeros diseños elaborados del fenómeno de los intercambios internacionales.

1. Matemática, Universidad Nacional de Colombia. Magistra en Economía, Pontificia Universidad Javeriana.
2. Ingeniero eléctrico, Universidad Nacional de Colombia. Magíster en Economía, Pontificia Universidad Javeriana.



Después, las teorías se van sucediendo: Richard Cantillon introduce la consideración de los peligros de inflación interna que puede desencadenar la acumulación de oro obtenida por una balanza comercial favorable; Adam Smith y David Ricardo plantean las causas por las que se origina el comercio internacional; Smith hace hincapié en los costes absolutos de cada uno de los países como factor explicativo de los intercambios y Ricardo analiza la creación de flujos comerciales por medio de la teoría de costes comparativos; por su parte, John Stuart Mill analiza con su teoría de demandas recíprocas hasta qué punto llegará el intercambio de mercancías. Así, se van esbozando diferentes teorías sobre la creación de intercambios entre países y sobre el mecanismo que permite determinar las ganancias mediante los intercambios. Autores como Francis Edgeworth, Alfred Marshall, Frank Taussig, Charles Bastable y otros depuraron la teoría del comercio internacional.

De esta manera, los beneficios del comercio internacional han sido bien documentados e incluyen mercados ampliados para exportadores con mejores economías de escala, precios más bajos para importar bienes, mayor calidad y opciones de bienes y servicios, y creación de empleo en los sectores industrial, de distribución y de transporte. Su extensión –ya sea en valor o volumen–, es una expresión abstracta de la cantidad de bienes que se intercambian, en oposición a los flujos físicos reales que respaldan el comercio. Por ello, en el comercio internacional el transporte de carga ha sido y es pieza fundamental en el desarrollo de las economías. La necesidad de movimiento ha sido considerada tradicionalmente como la causa final de la demanda de transporte: los bienes se producen en un sitio y se consumen en otro; las personas viven en un determinado lugar y trabajan en otro, y así sucesivamente (Barbero, 2010).

Por ende, la realización física del comercio internacional requiere una cadena de transporte, es decir, una serie de actividades logísticas que organicen formas de transporte y terminales como, por ejemplo, los sistemas ferroviario, marítimo y por carretera, que proporcionen continuidad a lo largo de la cadena de suministro en un conjunto de etapas. Considerando lo anterior, es pertinente analizar la infraestructura del transporte en América Latina y el Caribe. Para ello, en el primer apartado de este capítulo se describe el sector en la región; en un segundo punto se exponen las limitantes y las iniciativas de la región en el tema, para luego esbozar una discusión en torno a los costos y el financiamiento como elementos clave de la integración en infraestructura para, finalmente, mostrar algunas conclusiones.

La conexión en América Latina y el Caribe

Importancia de la actividad portuaria

A nivel mundial, solo el 16% de las relaciones comerciales implican conexiones directas entre puertos, por lo que el transbordo es un aspecto fundamental de las redes de transporte marítimo, lo que implica que el traslado físico de las mercancías entre regiones requiere una cadena de transporte que organice terminales y proporcione continuidad a lo largo de la cadena de suministro.

En la realidad operacional de las formas de transporte y las terminales, el comercio internacional es una serie de flujos físicos que pueden no utilizar la ruta más directa, sino la ruta de menor resistencia (que a menudo es la menos costosa). La existencia de corredores interiores, donde las economías de escala son más efectivas, da forma a la estructura de los flujos de carga y también a la selección del puerto de salida, que a menudo son el resultado de una inversión sustancial en infraestructura de transporte coordinada por políticas públicas.

Por ello, los centros de transbordo se han convertido en ubicaciones intermedias estratégicas que ayudan a consolidar los flujos marítimos y a conectar diferentes sistemas de circulación, mientras que los centros de distribución juegan un papel importante en los flujos físicos, porque pueden actuar como amortiguadores para ayudar a conciliar los requisitos temporales y espaciales de la demanda.

En este contexto, en América Latina y el Caribe los puertos se han convertido en una importante plataforma comercial y logística cuyo nivel de actividad refleja no solo la intensidad del uso de su infraestructura, sino también las capacidades logísticas establecidas para respaldar sus operaciones. Dentro de estos puertos, la mayor parte del desarrollo en logística se está llevando a cabo en la carga en contenedores, especialmente porque involucran una amplia gama de productos, muchos de alto valor agregado. Por lo tanto, la distribución de carga opera en mercados definidos por rangos marítimos y zonas de influencia portuarias donde el sistema marítimo se compone de gamas, cada una con su sistema de distribución de carga y logística distinto.

El subsistema del Caribe tiene zonas de influencia pequeñas e interiores comúnmente indisputables, lo que implica un potencial de crecimiento limitado, con algunas excepciones como Cuba, Venezuela y Colombia. La naturaleza y el alcance del tráfico de carga están relacionados con el nivel de actividades económicas en cada lugar. Por ejemplo, el sector turístico, que generalmente está bien desarrollado en la mayoría de las islas del Caribe, requiere un volumen variado y significativo de importaciones que necesitan capacidades logísticas y de distribución. La distribución tiende a centrarse en el puerto, y son un desafío para las pequeñas economías de escala debido al tamaño limitado del mercado de la mayoría de las islas. El principal impulsor del crecimiento es el transbordo por medio del Canal de Panamá, impulsor fundamental de este negocio.



Por otro lado, el subsistema de las costas este y oeste de Sudamérica no está integrado, porque ambas costas se encuentran en diferentes jurisdicciones –tráfico transfronterizo- y existen dificultades físicas para atender el interior. Las conexiones ferroviarias interiores tienden a ser pobres o inexistentes; cuando están presentes simplemente vinculan una puerta de enlace y algunos centros de carga interior. La mayoría de los puertos no están conectados directamente a las líneas de navegación de alta mar, sino por medio de servicios costeros a los principales centros de transbordo como Santos, Buenos Aires o Callao.

A pesar de estas adversidades, el transporte marítimo –que constituye el 99% del comercio mundial en peso- ha visto disminuir sus costos constantemente durante los últimos 30 años, en gran parte mediante el uso de contenedores y el advenimiento de embarcaciones más grandes que las posteriores a Panamax –las post-Panamax- (los barcos de la clase Panamax son aquellos diseñados para ajustarse a las dimensiones máximas permitidas para el tránsito por las antiguas esclusas del canal de Panamá). Particularmente, el crecimiento neto del tráfico en contenedores en el rango marítimo y los niveles portuarios revela cambios significativos en la dinámica portuaria en los últimos años (BID, 2018). Sin embargo, el crecimiento está lejos de ser uniforme y ha beneficiado principalmente a los puertos más grandes de América Latina.

En México, por ejemplo, se produjo un notable crecimiento en la costa del Pacífico, particularmente en los puertos de Manzanillo y Lázaro Cárdenas (CEPAL, 2018). Este crecimiento se debió, en parte, al creciente nivel de consumo en la economía mexicana, pero también al mayor uso de los puertos mexicanos de la costa oeste para acceder al interior de América del Norte. Los puertos mexicanos ofrecen menores costos laborales y menos congestión, además, sus profundidades –de hasta 18 metros- permiten contenedores más grandes.

Para el caso de Panamá, el crecimiento del comercio marítimo, específicamente de bienes manufacturados o semi-manufacturados originarios del este de Asia, ha sido uno de los principales impulsores de la expansión del Canal, pues ha obligado a los puertos caribeños (Terminal Internacional de Manzanillo, Cristóbal y Terminal de Contenedores de Colón) y del Pacífico (Balboa), a continuar agregando capacidad para garantizar el nivel de servicio y la productividad de la terminal requeridos para la rentabilidad de estas cargas.

Los puertos restantes en la región han planeado proyectos de expansión o modernización que también pueden ser de interés, dado que abarcan desde granos y otras instalaciones de sólidos a granel hasta proyectos de importación de gas natural licuado junto con la generación de energía y terminales de carga general -nuevos o modernizados-.

El desempeño logístico de la región

El volumen de información sobre logística y competitividad está creciendo, sin embargo, el desarrollo de un sistema métrico comparativo y la medición asociada para servicios logísticos en envíos internacionales es un proceso cada vez más complejo dada la naturaleza de los servicios, la variedad de los procedimientos involucrados y sus muchas combinaciones. Como la cadena de suministro utiliza diferentes modos de transporte, y la fragmentación de la producción en diferentes países aumenta la cantidad de carga en circulación, medir el rendimiento logístico tampoco es tarea fácil ni está a salvo de controversias.

El Logistics Performance Index –LPI³– elaborado por el Banco Mundial, utiliza indicadores que cubren siete áreas: desempeño aduanero, infraestructura, envíos internacionales, competencia logística, puntualidad, seguimiento y localización, y costos de logística nacional. De las 160 naciones clasificadas en 2018, los países de la región ocupan posiciones que van desde la 34 (Chile) a la 153 (Haití), lo que muestra una variación significativa en el desempeño logístico de la región. Como bloque, América Latina ocupa un lugar bajo en el LPI, más cerca del África subsahariana que de Asia Oriental. La desagregación del LPI general de la región muestra que este desempeño deslucido se debe a los ineficientes procesos de despacho de aduanas y a la mala infraestructura de comercio y transporte, donde las disparidades de país a país son significativas, como resume la Tabla 1.

Tabla 1. Índice de desempeño logístico, 2018

Región	Índice de desempeño	Región	Índice de desempeño
Chile	3,28	Rep. Dominicana	2,68
Panamá	3,26	El Salvador	2,66
Europa y Asia Central	3,23	Costa Rica	2,64
México	3,08	Nicaragua	2,56
Brasil	3,02	Honduras	2,56
Argentina	2,93	Guatemala	2,51
Ecuador	2,82	África Subsahariana	2,41
Colombia	2,81	Venezuela (RB)	2,37
Perú	2,78	Bolivia	2,36
Paraguay	2,70	Cuba	2,23
		Haití	2,02

Fuente: Banco Mundial (2018).

3. Herramienta de evaluación comparativa creada para ayudar a los países a identificar los desafíos y oportunidades que enfrentan en su desempeño en logística comercial y lo que pueden hacer para mejorarla.



Por otro lado, los datos del Doing Business del Banco Mundial muestran que América Latina tiene costos más altos y tiempos de exportación más largos que Asia oriental y costos más altos que Asia meridional, pero costos más bajos y tiempos más cortos que otras regiones en desarrollo. Igualmente, el Índice de Atracción de Inversiones Privadas en Infraestructura del Foro Económico Mundial, que evalúa los principales impulsores de la inversión privada en proyectos de infraestructura para puertos, aeropuertos, carreteras y electricidad, muestra que Chile tiene el puesto más alto en la región, seguido de Brasil, Colombia y Perú, mientras que los lugares inferiores están ocupados por Venezuela, Bolivia y República Dominicana. Finalmente, acorde con el Índice de Brecha de Calidad de Infraestructura, Bolivia, Perú y Colombia tienen las mayores brechas, y los sectores de infraestructura más desarrollados en la región son Chile, El Salvador y México.

Considerando lo anterior, se pueden resaltar como factores que han limitado el desempeño logístico de la región, los que se discuten a continuación:

Durante las últimas décadas, los costos de transporte han fluctuado debido a cambios en el precio de los combustibles, el sistema de carreteras que presenta un alto flujo de vehículos tanto de carga como particular, los marcos regulatorios desiguales en los que se desarrollan muchas industrias, el acelerado desgaste de las carreteras contra el lento mantenimiento de las mismas, la diferencia entre las cantidades y medidas de los carriles, y crecientes preocupaciones sobre los costos de seguridad.

A lo anterior se le añade todos los trámites y procedimientos que se presentan en los controles de frontera dada la heterogeneidad de las regulaciones en cada uno de los países. "Los costos y los tiempos involucrados pueden anular cualquier beneficio que se logre con grandes inversiones en infraestructura" (Barbero, 2010). En el caso de Colombia, Chile, Perú, Paraguay, Brasil y Bolivia, esta es una variable de gran relevancia, dado que su extensión geográfica es muy grande, y gran parte de su población se encuentra lejos de las costas, por lo tanto, el uso del transporte terrestre es de primera necesidad.

Por otro lado, el transporte aéreo se ha caracterizado por los desarrollos tecnológicos, el poder de monopolio de los grandes operadores estatales y las fluctuaciones de precios en función del producto que se envía; mientras que los mercados marítimos han tenido una competencia limitada debido a los altos costos de entrada al mercado, agravados por la indivisibilidad de las instalaciones de infraestructura al proporcionar servicios de transporte. Como resultado, los mercados para estos servicios rara vez son competitivos y, generalmente, resultan en infraestructuras portuarias y aeroportuarias de propiedad del Estado.

También es importante destacar que los patrones del comercio mundial cambian constantemente debido a los avances tecnológicos, incluidos los del área de servicios logísticos y de transporte, por lo que a medida que las tecnologías para la producción manufacturera se han vuelto más disponibles (asequibles y accesibles), el comercio de bienes intermedios y finales ha aumentado, creando mayores oportunidades para que los países

obtengan beneficios de la especialización. Por ello, la tecnología es también una variable relevante en el comercio internacional, pues facilita el seguimiento de la carga para todos los agentes involucrados, así como planificar de manera eficiente las rutas de envío y entrega. Sin embargo, si no se tiene homogeneidad en trámites y documentación, la eficiencia e inmediatez que se alcanza con la tecnología se ve opacada por la “tramitología” para alinear la información.

Integración del transporte en América Latina

Limitaciones desde la integración regional

Durante la década de 1970, la región experimentó altos niveles de inversión en infraestructura en relación con otras regiones, alcanzando una mayor cobertura de infraestructura productiva que Asia oriental en la década de 1980. Pero después de experimentar una década de ajustes económicos –con ganancias sustanciales en infraestructura de transporte específicamente-, solo surgieron los servicios logísticos en la década de 1990. Hoy, muchas de estas ganancias se han revertido rápidamente. Las exportaciones de la región, con su dependencia de abundantes recursos naturales –incluida una relación peso-valor mucho más alta que muchos bienes intensivos en capital- y la proximidad a los mercados más grandes del mundo, son mucho más intensivas en transporte que las exportaciones de la competencia. Por lo tanto, los países del área, cuyas economías dependen principalmente de la exportación de materias primas grandes y voluminosas, están más expuestos a los cambios en la demanda y son más sensibles a la calidad y cantidad de su infraestructura de transporte.

Por tanto, a medida que los países aumentan su comercio de bienes manufacturados y las cadenas de suministro se integran verticalmente en un proceso de producción global, los patrones de comercio internacional reflejan un mayor comercio con mercados vecinos con capacidades similares de producción y consumo. Sin embargo, la falta de mercados integrados y bien regulados crea desincentivos para que las inversiones proporcionen transformación en la infraestructura y en el desarrollo de nuevos servicios de transporte.

Aunque en las primeras etapas es más probable la concentración del mercado –dados los altos costos fijos asociados con los proyectos de transporte-, a medida que las economías espaciales profundizan, los incentivos para que las fuerzas competitivas entren al mercado se hacen más evidentes. Por lo tanto, sin una política pública centrada en las posibilidades apropiadas para explotar estos vínculos, seguirá comprometida la capacidad de los países de la región para competir a nivel mundial.



Por ejemplo, las empresas son testigos de retrasos en las existencias de inventarios, un área de especial preocupación para los países que dependen de las exportaciones de recursos naturales voluminosos con una vida útil corta, como es el caso de muchos países de la región. Los costos implícitos de mantener inventarios mediante capital inmovilizado, aumentos en los costos unitarios y disminución de la competitividad pueden ser perjudiciales para el desarrollo de los sectores de exportación y aumentan los retrasos en los envíos. Si bien las empresas estadounidenses suelen tener inventarios de alrededor del 15% del PIB, los inventarios en América Latina a menudo son el doble; además, si la tasa de interés para financiar las tenencias es entre 15 y 20%, el costo para una economía de existencias de inventario adicionales es más del 2% del PIB. Lo que implica la urgencia de trabajar desde una voluntad integrada para minimizar los retrasos en los puertos regionales.

Sumado a lo anterior, es importante destacar que la caída de los costos de comunicación y transporte ha llevado a una fragmentación de los procesos de producción, la globalización de la cadena de suministro y la externalización de la producción intermedia y ciertos servicios en todos los países. Inicialmente, estos procesos fueron impulsados por los bajos costos salariales, pero los servicios de transporte internacional que se refuerzan mutuamente y los ciclos de producción más cortos comienzan a superar los ahorros salariales, lo que provoca una mayor reubicación, situación en donde prima la importancia de la integración regional. En este sentido, la noción de una interdependencia mutua entre el comercio y el transporte es fundamental para el enigma de la logística de carga y el favorecimiento del comercio.

En general, un renovado enfoque en las medidas de favorecimiento del comercio se ha vuelto cada vez más importante para la agenda comercial de la región, ya que las restricciones comerciales tradicionales se han reducido sustancialmente y los beneficios no se han alcanzado plenamente. Además, por medio de una mayor coordinación y armonización de los procedimientos aduaneros y fronterizos, el favorecimiento del comercio apoya los esfuerzos hacia una mayor integración regional. Del mismo modo, estas medidas tienden a mejorar la eficiencia de las agencias de recaudación de ingresos y están asociadas con un aumento de los ingresos del gobierno, al mismo tiempo que incorporan al sector privado en las actividades productivas.

Los procesos más cortos en la cadena de suministro –incluido el método de producción *justo a tiempo* y la subcontratación o tercerización de los procedimientos logísticos–, han preparado el escenario para mejoras sustanciales en la modernización de la cadena de suministro y la gestión logística. Sin embargo, sin un enfoque renovado en los costos comerciales no relacionados con las políticas y la relevancia de la logística de carga y la infraestructura de transporte especializada para la agenda de favorecimiento del comercio, los países de la región continuarán siendo excluidos de las redes de producción y comercio que se auto refuerzan.

Iniciativas de integración regional

Las ganancias potenciales de las economías espaciales en áreas remotas son limitadas debido a la coordinación altamente compleja necesaria a nivel regional. No obstante, actualmente se están realizando varios esfuerzos, incluido el desarrollo de corredores estratégicos como la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana –IIRSA-, del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento –COSIPLAN- y el Proyecto Mesoamérica.

IIRSA ha abarcado 562 proyectos de infraestructura por un total de más de 198 mil millones de dólares. Se originó en 2000 con el fin de avanzar en la integración física del continente sudamericano. Es un mecanismo institucional para la coordinación intergubernamental que incorpora enfoques metodológicos novedosos, desarrollando una visión estratégica a nivel de infraestructura para alinear la cartera regional de proyectos por medio de una mayor coordinación y armonización de estándares y servicios de cruce de fronteras, así como la inversión en la misma.

Esto se lleva a cabo mediante la identificación de diez corredores subregionales estratégicos para el desarrollo de infraestructura entre países, que se complementan con iniciativas clave destinadas a liberar sinergias potenciales de economías de escala en transporte y transferencia de conocimiento, al tiempo que enfatizan los procedimientos de monitoreo y evaluación para recuperar lecciones aprendidas importantes y mejorar el desempeño futuro. Como resultado, IIRSA ha identificado procesos clave para la integración que requieren una armonización en normativa, como la regulación de los mercados de transporte y energía, la infraestructura de las tecnologías de la información y la comunicación y la gestión del cruce de fronteras.

Es importante destacar que la estructura financiera establecida por IIRSA ha ayudado a incorporar al sector privado las inversiones en transporte con el respaldo de la financiación multilateral regional. El BID, la Corporación Andina de Fomento y el Fondo Financiero para el Desarrollo de los Países de la Cuenca del Plata –FONPLATA-, apoyan más del 25% de la inversión total requerida por los proyectos actualmente en curso o finalizados –alrededor del 70% de toda la cartera-. Además, el 46% de su capital financiero proviene del sector público, el 35% de alianzas público-privadas –APP- y el 19% del sector privado.

Finalmente, IIRSA ha profundizado en el desarrollo de metodologías para proyectos de integración con mayores evaluaciones económicas de proyectos transnacionales, evaluaciones ambientales estratégicas, integración productiva y logística, y desarrollo de mapas digitales y sistemas de información geográfica. Así, la integración productiva se ha desarrollado aún más aprovechando los posibles vínculos entre la eliminación de barreras físicas y una mayor integración logística y económica, ampliando la escala de producción y mercados, promoviendo la competitividad y aprovechando las economías de aglomeración.



Por otro lado, en 2008, el Proyecto Mesoamérica nació del Plan Puebla-Panamá original (establecido en 2001), como un esfuerzo por integrar el Corredor Centroamericano y México mediante proyectos sociales y de infraestructura. Actualmente, el proyecto incluye nueve países, desde México hasta Colombia, coordinando más de 100 proyectos de integración regional por valor de 8 mil millones de dólares. Es importante destacar que la iniciativa busca ir de la integración física de los países participantes –y en el área del favorecimiento del comercio-, a una mayor inversión en servicios sociales, como salud, educación y protección del medio ambiente.

Como resultado de estos esfuerzos, se han evidenciado fuertes sinergias en los proyectos de integración, particularmente en los países más pequeños, donde la infraestructura ha sido tradicionalmente un cuello de botella. También se ha integrado otras iniciativas regionales, como el Sistema de la Integración Centroamericana, al tiempo que atrae la participación multilateral del BID, el Banco Centroamericano de Integración Económica, la Corporación Andina de Fomento y la Secretaría de Integración Económica Centroamericana –SIECA-.

Adicionalmente, hay dos grandes proyectos de expansión en marcha fuera de Panamá, ambos iniciados por APM Terminals, propiedad del grupo AP Möller de Dinamarca. Ubicadas en Moín, Costa Rica, en el Atlántico y Puerto Quetzal, Guatemala, en el Pacífico; ambas terminales APM están diseñadas como instalaciones avanzadas de exportación de fruta fresca que tienen capacidades significativas para la carga en contenedores en general. Ambos proyectos se están construyendo en fases –las iniciales ahora en curso-. Dada la naturaleza de los *puertos de distribución y enlace o redes de sistemas radiales* o modelo de distribución *Hub and Spoke* del envío moderno de contenedores, es probable que estas grandes instalaciones puedan eventualmente extraer carga de puertos regionales más pequeños, aunque es demasiado pronto para determinar cuáles pueden ser los efectos, y el éxito final de este sistema *Hub and Spoke* en Centroamérica puede verse obstaculizado por la falta de infraestructura vial adecuada y dificultades en los cruces fronterizos.

Finalmente, como complemento a las iniciativas anteriores, y en adición al Ferrocarril del Canal de Panamá, actualmente se discute un proyecto para extender el ferrocarril norteamericano a Guatemala. Este proyecto puede ser exitoso, ya que es una continuación de la línea ferroviaria que conecta todo el camino desde Canadá a México, lo que revitalizaría el transporte de carga ferroviaria procedente de América del Norte. Este proyecto se complementarían con la modernización del cruce fronterizo de Tecún Umán en un centro logístico y terminal intermodal para el tráfico ferroviario y de camiones que une Canadá, México, Estados Unidos, Guatemala y el resto de América Central.

Costos, financiamiento e infraestructura: una discusión central

En general, los indicadores de desempeño logístico muestran que en los países de América Latina y el Caribe persisten servicios de transporte deficientes y de grandes costos financieros necesarios para mantener las existencias a un nivel eficiente, lo que afecta la capacidad de las empresas para racionalizar los procesos internos. La incorporación de medidas específicas orientadas hacia el transporte en el favorecimiento del comercio se ha convertido en una iniciativa política clave para mejorar las futuras ganancias. Las actividades incluyen tanto los servicios prestados por el Estado, como el flujo de carga interna y externa, por lo que las medidas de favorecimiento del comercio –centradas en procedimientos aduaneros y entornos reglamentarios- pueden conducir a controles mejorados, costos administrativos reducidos y una mayor cooperación entre los sectores público y privado, incluso cuando la aplicación de estas medidas implica costos.

En este sentido, a partir de la regulación integrada de la infraestructura y la provisión de servicios de transporte bien desarrollados, se necesita un enfoque robusto y estratégico para permitir una mejor calidad de los servicios de transporte. Para el comercio de la región, una interacción más eficiente, confiable y segura entre los diferentes modos de transporte es de suma importancia, dado el espacio geográfico y el volumen que ahora ocupa la economía regional. Estas tendencias respaldan aún más la opinión de que la globalización ha sido intensiva en transporte, ya que las economías de escala han afectado no solo la producción, sino también los costos de transporte, reforzando aún más el comercio en un ciclo virtuoso y de aplicación mutua.

Considerando lo anterior, es importante reconocer los costos de desarrollo asociados con las mejoras en el transporte, la logística de carga y el comercio en las últimas décadas, por lo que el desarrollo de redes de transporte confiables y eficientes, servicios asequibles y disponibles y los servicios logísticos necesarios ayudarán a eliminar los inventarios en exceso. Así, el desafío para las políticas públicas es encontrar formas de crear incentivos para que la industria del transporte internalice estos costos de desarrollo y aumente la eficiencia del combustible y los estándares de seguridad. Bajo esta perspectiva, el control de los costos de desarrollo derivados del transporte desempeñará un papel cada vez más importante en el desarrollo de la logística comercial futura y es probable que conduzca a economías de escala renovadas tanto en el transporte como en la producción, por medio de una mayor eficiencia.

De esta manera, si una mejor provisión de infraestructura de transporte del sector público y la habilitación de servicios de transporte más eficientes del sector privado son clave para estimular el comercio nacional, la inversión en proyectos regionales de infraestructura física es esencial para reducir los costos del transporte terrestre en la región. Esto es particularmente cierto para los países sin litoral y para el desarrollo de localidades más cercanas a las fronteras internacionales y distantes de los puertos nacionales.



Por otro lado, la reforma del clima institucional actual para promover transformaciones es necesaria en términos de aumento de capital humano, desarrollo del sector privado, servicios logísticos, calidad de la infraestructura y una mayor inversión. Si bien los desafíos para las políticas públicas en el diseño, ejecución y evaluación de una estrategia exitosa que priorice los temas clave y aborde de manera eficiente los problemas intrínsecos al desempeño logístico actual de los países de la región son numerosos, los beneficios futuros de estos procesos tienen más probabilidades de exceder sus costos en la mayoría de los aspectos de la actividad económica y política. Por ello, un mayor volumen de financiamiento, donde sea posible y apropiado, junto con el uso eficiente de los recursos públicos y concesionales, es una de las formas esenciales mediante las cuales los países latinoamericanos pueden *gastar mejor*.

El punto de partida de este enfoque es que cualquier proyecto o programa de inversión que pueda financiarse en términos comerciales, sin dejar de ser asequible y ofrecer una buena relación calidad-precio, debería ser ejecutado. Cuando el financiamiento comercial no sea rentable o viable debido a los riesgos percibidos o a las fallas del mercado, los esfuerzos deben centrarse en abordar estas fallas por medio de reformas previas para fortalecer las políticas, regulaciones e instituciones regionales. Cuando los riesgos siguen siendo altos y aumenta el costo del capital comercial más allá de lo que ofrece el proyecto o la generación de ingresos corporativos, existe la posibilidad de reducir los costos de manera rentable con instrumentos de riesgo compartido respaldados por financiación pública o condiciones favorables que reduzcan el costo de los capitales comerciales. Si el financiamiento comercial aún no es viable o rentable, entonces los recursos públicos y concesionales son la solución probable.

Esta mejora requiere esfuerzos en el sector privado, el desarrollo y fortalecimiento de la capacidad institucional del sector público, y la disponibilidad de datos y sistemas de evaluación comparativa para monitorear efectivamente el desempeño de la actividad logística en conjunto. Es por esto que las capacidades de distribución de carga, la infraestructura intermodal y las medidas de favorecimiento del comercio se han vuelto cada vez más importantes para reducir las barreras no arancelarias y los costos de transporte para proporcionar un valor agregado a las economías nacionales mediante una mayor integración regional.

Conclusión

Las exportaciones intrarregionales dependen en gran medida del desarrollo de la infraestructura de transporte, lo que implica no solo la importancia de mejorar la logística de carga y el desarrollo de los sectores nacionales de exportación –con el correspondiente crecimiento de la productividad y la producción–, sino también que el desarrollo limitado del transporte ha inhibido la integración regional.

Lamentablemente, queda mucho por hacer para mejorar las débiles medidas de favorecimiento del comercio de la América Latina y el Caribe, y cerrar la brecha comercial y de infraestructura que tiene con otras regiones. En gran parte, el desempeño comercial relativamente débil de la región se ve agravado por su infraestructura y la brecha de ingresos en relación con otras regiones; en relación con Asia oriental, por ejemplo, la brecha de infraestructura podría representar hasta un tercio de la brecha de ingresos.

Sin embargo, a pesar del retraso en el desempeño de la logística comercial en la región, ha habido logros considerables hacia una agenda regional integrada y una mejor conectividad. América Latina y el Caribe han experimentado un proceso de integración comercial y política que ha alentado las iniciativas de integración física para garantizar la conectividad de las redes de infraestructura. Como se mencionó anteriormente, las iniciativas regionales más importantes han sido IIRSA y el Proyecto Mesoamérica, cuyo objetivo es aumentar el comercio intrarregional con medidas de favorecimiento del comercio y dando prioridad a los enfoques de geografía económica y la planificación regional como un medio para profundizar la integración.

La región ha comprendido que mejorar la logística con medidas de favorecimiento del comercio es prioritario, por lo que el tema se ha vuelto cada vez más importante para la agenda de integración de América Latina y el Caribe. Dada la disminución sustancial de los aranceles y otras barreras tradicionales al comercio, el desempeño logístico y la capacidad institucional para proporcionarlo parecen fundamentales para expandir las ganancias de productividad y beneficiarse de los acuerdos comerciales existentes. Así, después del surgimiento de iniciativas regionales a principios de la década de 1990, y la correspondiente reducción progresiva de las barreras no arancelarias, la nueva agenda comercial de la región debe centrarse en cuestiones más prácticas, centradas en medidas para reducir los costos de transporte y logística, lo que aumentará el crecimiento de la productividad y competitividad interna y externamente.

El desempeño en América Latina y el Caribe se ha mantenido desigual, con limitaciones que van desde obstáculos relacionados con la demanda –como los desequilibrios de carga y la estacionalidad-, hasta la falta de armonización en la organización de la cadena logística de suministro a través de las fronteras. Además, existe una heterogeneidad significativa dentro de los países, especialmente en los países geográficamente más grandes de la región que tienen las mayores oportunidades potenciales. Como consecuencia de estas limitaciones, la brecha logística se está ampliando, agravada por un desempeño débil en múltiples componentes de la cadena logística, generando una mayor heterogeneidad en los países de la región.

En respuesta a las limitaciones y al débil desempeño de los países de la región en su conjunto, un replanteamiento de la agenda actual para transformar la logística comercial requiere acciones a nivel nacional y regional. Específicamente, requiere la coordinación de proyectos y programas en las áreas de infraestructura de transporte y servicios relacionados,



infraestructura logística especializada, políticas comerciales y en sectores donde las agendas converjan. Por tanto, es importante destacar que las regulaciones que faciliten y alienten las asociaciones público-privadas –especialmente para grandes proyectos de infraestructura regional, como puertos y ferrocarriles-, deben mejorarse. Al mismo tiempo, los servicios prestados por el Estado, incluidas las aduanas, los cruces transfronterizos y las disposiciones de seguridad, deben mejorarse sustancialmente. Además, se deben formalizar los esfuerzos para implementar organizaciones institucionales para promover una logística de alta calidad.

Aunado a lo previamente expuesto, la agenda de la región debe facilitar la coordinación y armonización de los estándares a través de las fronteras para cosechar aún más los beneficios de la integración. Los proyectos de mayor impacto potencial deben tener prioridad, mientras que la integración regional de proyectos de infraestructura debe estar basada en ejes, con criterios claros de desarrollo que distribuyan equitativamente los costos y beneficios de la integración entre los miembros. Para que esta estrategia logre su máximo impacto potencial, debe ir acompañada de una importante asignación de recursos.

Finalmente, en áreas donde las agendas converjan, se deben profundizar las medidas de favorecimiento del transporte y el comercio para permitir una mayor coordinación y ganancias de la cooperación. El énfasis continuo en los procesos clave con respecto al desarrollo y la armonización de los cruces fronterizos y la regulación de diversas modalidades de transporte es de particular importancia. Además, la agenda para la expansión de la integración productiva y los servicios logísticos intrarregionales debe apoyar a las organizaciones nacionales, y trabajar con las organizaciones internacionales, para obtener los mayores beneficios de estas reformas. Así, el sector privado debería tener un rol significativo en la integración dirigida por el Estado en aras de fortalecer la infraestructura de transporte en América Latina y el Caribe.

Referencias

- Arvis, J., Ojala, L., Wiederer, C., Shepherd, B., Raj, A., Dairabayeva, K., & Kiiski, T. (2018). *Connecting to compete 2018. Trade logistics in the Global Economy. The International Bank for Reconstruction and Development /The World Bank.*
- Barbero, J. (2010). *La logística de cargas en América Latina y el Caribe: una agenda para mejorar su desempeño.* BID. Banco Interamericano de Desarrollo.
- CEPAL. (2018). *Informe de Actividad Portuaria de América Latina y el Caribe 2018.*
- Mesquita, M., Blyde, J., Molina, D., & Volpe, C. (2013). *Muy lejos para exportar. Los costos internos de transporte y las disparidades en las exportaciones regionales en América Latina y el Caribe.* Washington D.C.: BID, Molina Editores.
- Mesquita, M., Volpe, C., & Blyde, J. (2008). *Destrabando las arterias. El impacto de los costos de transporte en el comercio de América Latina y el Caribe.* Nueva York: BID, Centro de Estudios Latinoamericanos David Rockefeller.
- World Economic Forum. (2018). *The Global Competitiveness Report 2018.* Ginebra: WEF.