

Nota de Discusión de Políticas

Cómo reducir las brechas de integración

Escenarios y recomendaciones de políticas para promover la infraestructura física y reducir los costes del comercio intrarregional



Tercera Reunión de Ministros de Hacienda de América y el Caribe

Lima, Perú ■ 28 de mayo de 2010



TERCERA REUNIÓN DE MINISTROS DE HACIENDA DE AMÉRICA Y EL CARIBE

NOTA DE DISCUSIÓN DE POLÍTICAS

CÓMO REDUCIR LAS BRECHAS DE INTEGRACIÓN

**Escenarios y recomendaciones de políticas para promover
la infraestructura física y reducir los costes del comercio intrarregional**

(ORIGINAL EN INGLÉS)

Lima, Perú, 28 de mayo de 2010

La presente nota de discusión de políticas es el resultado del esfuerzo conjunto del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del Banco Mundial (BM) y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en respuesta a la solicitud formulada durante la Segunda Reunión de Ministros de Hacienda de América y el Caribe llevada a cabo en Viña del Mar, Chile, el 3 de julio de 2009.

Santiago Levy, Vicepresidente de Sectores y Conocimiento (BID), Augusto de la Torre, Economista Jefe para América Latina y el Caribe (BM), y Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva (CEPAL), supervisaron la elaboración del presente documento.

Esta nota fue elaborada por un equipo conformado por Antoni Estevadeordal, Paolo Giordano y Mauricio Mesquita Moreira (BID), Jordan Schwartz, Tomas Serebrisky y Aiga Štokenberg (BM) y Ricardo Sánchez (CEPAL).

Además, Juan Blyde, Esteban Díez Roux, Julio Guzmán, Jeremy Harris y Rodolfo Huici (BID), Darwin Marcelo y Raquel Fernández (BM), Georgina Cipoletta Tomassian, Octavio Doerr, Gabriel Pérez Salas, Patricio Rozas Balbontín, Varinia Tromben y Gordon Wilmsmeier (CEPAL) realizaron aportes al estudio. Ziga Vodusek, Joaquim Tres, Ariel Mecikovsky, María Lissette Romero, María Rospide y Martha Skinner (BID) brindaron un invalorable apoyo al equipo.

El Sector de Integración y Comercio del BID, en calidad de Secretaría Técnica de la Reunión de Ministros de Hacienda de las Américas, coordinó la elaboración del informe y brindó apoyo técnico al proceso.

Las opiniones vertidas en el presente trabajo corresponden a sus autores y no necesariamente reflejan las opiniones del Banco Interamericano de Desarrollo, del Banco Mundial y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas, ni de sus países miembros.

RESUMEN EJECUTIVO

La finalidad de la presente nota de discusión de políticas es sentar las bases para el diálogo entre los Ministros de Hacienda sobre las medidas necesarias para "promover la infraestructura física y reducir los costos comerciales intrarregionales", tal como fue solicitado formalmente en su Segunda Reunión Anual llevada a cabo en Viña del Mar, Chile, el 3 de julio de 2009.

América Latina y el Caribe necesitan cerrar tres brechas de política interrelacionadas para avanzar en la agenda de integración. En primer lugar, a pesar de los avances en materia de liberalización comercial es necesario avanzar en el perfeccionamiento, la armonización y la integración de los tratados comerciales existentes. En segundo lugar, los costos de logística asociados a la cobertura y la calidad de la infraestructura física y a la ausencia de armonización regulatoria constituyen una limitación determinante para la integración regional y la competitividad global. Y, en tercer lugar, si bien se han identificado inversiones transnacionales estratégicas que tienen el potencial de fortalecer la integración de la región, su ejecución podría acelerarse si se superaran ciertos obstáculos institucionales y operativos.

Cerrar estas tres brechas de la integración comercial y física, y lograr un avance operativo significativo en la cooperación regional constituyen medidas cruciales para el desarrollo de la competitividad de la región en el escenario posterior a la crisis financiera. Con el propósito de informar la toma de decisiones, el presente documento ofrece un panorama general de:

- Las principales brechas de política comercial en áreas en las que la liberalización puede eliminar la protección comercial que disminuye el bienestar y en las que la armonización regulatoria puede fomentar una mayor integración de las cadenas productivas. A pesar de que el 89 por ciento del comercio intrarregional actual se realiza de manera preferencial, las reglas de origen limitan la utilización de las preferencias y los tratados de libre comercio sólo cubren la mitad de las relaciones comerciales bilaterales potenciales.
- Los principales factores que explican los altos costos logísticos, tales como una combinación ineficiente de los modos de transporte multimodal; la existencia de cuellos de botella en los pasos de frontera y las ineficiencias aduaneras; la insuficiente capacidad y calidad de las

redes viales; la congestión, la falta de inversión, e inadecuada regulación de puertos y servicios marítimos; las estructuras de mercado aéreo no competitivas. Las estimaciones de estos costos logísticos oscilan entre el 18 y el 40 por ciento del PIB y pueden constituir hasta más de la mitad del precio de los productos comercializados.

- Nuevos escenarios de simulación contrafácticos, que proporcionan una estimación de los beneficios potenciales para el comercio y el bienestar que podrían obtenerse con medidas orientadas a reducir la protección comercial y los costos logísticos. En América del Sur, una reducción de sólo el 4,3 por ciento de los costos actuales de transporte igualarían los beneficios de una liberalización completa del comercio intrarregional. En América Central, las exportaciones intrarregionales se duplicarían si la región lograra un nivel completo de integración.
- Una evaluación de los factores institucionales y operativos que obstaculizan el diseño y la implementación de proyectos de cooperación regionales, y recomendaciones de política para superar dichos obstáculos.

Utilizando la evidencia presentada en esta nota, los Ministros podrían debatir algunas cuestiones estratégicas centrales a fin de sentar las bases para implementar medidas en el futuro, tales como:

- ¿Es necesario otorgar mayor prioridad a una agenda regional que incluya la integración comercial y la cuestión más amplia de la reducción de los costos logísticos de una forma más integral?
- ¿Deberían complementarse las inversiones en integración física (el "*hardware*") con cantidades suficientes de recursos no reembolsables destinados a promover la armonización de las políticas, la convergencia regulatoria y el desarrollo de marcos de cooperación regionales (el "*software*")?
- ¿Respaldan los Ministros el diagnóstico sobre los obstáculos que actualmente limitan la oferta y la demanda de proyectos de inversión en integración? ¿Se considera adecuada la propuesta de un conjunto de instrumentos financieros y no financieros para superar estos obstáculos?
- ¿Cuál es el rol de las instituciones financieras internacionales y regionales? ¿Cuál es la división de tareas más apropiada entre ellas?

I - Costos comerciales: ¿Por qué son importantes?

Los avances significativos realizados por América Latina y el Caribe (ALC) en las últimas décadas en materia de liberalización comercial regional y extra-regional pueden dar la impresión de una "misión cumplida". Esto no podría estar más lejos de ser cierto. Si bien es indiscutible que las barreras comerciales tradicionales, tanto arancelarias como no arancelarias, se han reducido de manera drástica, todavía queda mucho por hacer para perfeccionar, armonizar e integrar los innumerables acuerdos existentes cuyos beneficios potenciales no son menores (Estevadeordal *et al.*, 2009).

Además, las barreras arancelarias y no arancelarias no cubren la amplia variedad de costos al comercio intra- y extra-regional que deben afrontar los países de ALC. Así, mientras estas barreras fueron de hecho prominentes a fines de la década de 1980 y el énfasis en su eliminación era justificado, otros costos menos aparentes que resultan cada vez más significativos para el comercio fueron menospreciados. En términos generales, estos costos pueden caracterizarse como costos logísticos, es decir, aquellos generados en la distribución de bienes y servicios desde el lugar de producción hasta los mercados minoristas, y entre cuyos principales componentes se encuentran los gastos relacionados con el transporte y la facilitación del comercio. Considerados globalmente, estos costos se ubican entre el 18 y el 40 por ciento de los PIB de los países de la región (Guasch y Kogan, 2006) y pueden representar más de la mitad del precio de los bienes comercializados según el producto y la ruta de comercialización (Schwartz *et al.*, 2009).

Entre los factores que se han combinado en los últimos años para que los costos logísticos adquiriesen una importancia estratégica sin precedentes se encuentran:

- El propio éxito de las reformas comerciales, que ha modificado en forma drástica la importancia relativa de las barreras arancelarias por un lado y de las barreras físicas y administrativas al comercio por otro.
- Décadas de inversión insuficiente en infraestructura de transporte, agravada por un marco regulatorio disfuncional de los servicios de transporte, y una administración de fronteras costosa y orientada principalmente a la recaudación fiscal.
- La progresiva fragmentación geográfica de la producción y la sensibilidad creciente del comercio al factor temporal.
- La internacionalización de las preferencias de los consumidores y las opciones de comercialización, que resulta en una sustitución de los productos locales por las importaciones.
- El surgimiento de economías intensivas en mano de obra y en importación de materias primas, como China e India, lo que impulsa a ALC hacia una mayor especialización en bienes intensivos en transporte, como productos industriales intensivos en recursos naturales, materias primas y otros bienes voluminosos o perecederos.

Esta nueva realidad reclama una agenda comercial más equilibrada que no sólo impulse la eliminación de las barreras comerciales tradicionales, sino que desemboque en una mayor cantidad de recursos para medir, identificar las causas, entender el impacto y desarrollar políticas tendientes a minimizar los costos logísticos.

Esta agenda más equilibrada es especialmente clave para la integración regional. Si no se logra que los acuerdos comerciales existentes se perfeccionen y converjan, es poco probable de que la región maximice los beneficios de escala y de especialización de un mercado verdaderamente unificado. Del mismo modo, estos beneficios no se materializarán sin mejoras en la interconexión de la infraestructura de transporte, que históricamente ha estado orientada hacia mercados extra-regionales, y sin una reducción drástica de los trámites y del tiempo empleado en los pasos fronterizos.

El presente documento tiene como fin promover dicha agenda y ofrece una hoja de ruta sobre prioridades para minimizar los costos del comercio de la región. El documento comienza con un breve análisis de las medidas necesarias para eliminar los obstáculos tradicionales al comercio en la región, un desafío que no debería subestimarse. Se continua con una discusión detallada de lo que podría denominarse "la agenda olvidada" de la política comercial de la región, con miras a evaluar la importancia, los factores determinantes y el impacto de los costos logísticos del comercio de ALC. Se pone énfasis en los costos del transporte no sólo porque constituyen el principal componente de los costos logísticos, sino también porque son los que requerirán mayores recursos financieros e institucionales para afrontarlos. El apartado final resume las principales políticas recomendadas.

II – La agenda inconclusa de la liberalización: eliminación de las barreras existentes

Desde fines de la década de 1980 los aranceles de la región disminuyeron drásticamente. Los aranceles bajo la cláusula de la nación más favorecida (NMF) disminuyeron desde un promedio superior al 40 por ciento a cerca de un 10 por ciento a finales de la década de 1990 y los aranceles preferenciales disminuyeron aún más. De hecho, ALC está llegando rápidamente al punto en que las principales relaciones comerciales bilaterales están reguladas por acuerdos comerciales preferenciales. Existen 42 acuerdos en vigor, que regulan 237 relaciones bilaterales (de las 496 posibles) y representan el 89 por ciento del comercio intrarregional.¹ De estos acuerdos, 24 eliminan los aranceles sobre al menos el 80 por ciento de los productos.² A pesar de estos logros considerables, la región aún tiene mucho camino por recorrer antes de que los costos comerciales tradicionales dejen de constituir una barrera relevante para el comercio intrarregional (Estevadeordal *et al.*, 2009).

¹ Basado en cifras correspondientes a 2008, excluyendo las exportaciones provenientes de Antigua y Barbuda y Haití, para los cuales aún no existen datos disponibles. Todas las cifras citadas provienen de INTradeBID (www.iadb.org/int/intradebid).

² Medido como más de 4.000 de las más de 5.000 sub-partidas del Sistema Armonizado. Todas las cifras provienen de INTradeBID (www.iadb.org/int/intradebid).

Acuerdos de libre comercio y los eslabones faltantes

La mayor parte de los "eslabones faltantes" o relaciones bilaterales no reguladas por tratados de libre comercio (TLC) representan un comercio relativamente escaso. La mayoría de estas relaciones son entre países de América Central o del Caribe por un lado y de América del Sur por el otro (excepto por Chile y Colombia, que tienen acuerdos con algunos o todos los países de América Central). Los grandes "eslabones faltantes" dentro de la región son las relaciones bilaterales entre México y Venezuela, entre Panamá y la República Dominicana, y entre Brasil y el Caribe y América Central. Estas últimas, por sí solas, representan aproximadamente la mitad del comercio dentro de ALC entre países que no tienen TLC en vigor. Además, si bien México tiene una serie de tratados de alcance parcial con los países del Mercosur, sólo con Uruguay tiene una cobertura amplia de productos, dejando importantes sectores excluidos de los tratados.

Protección residual en los TLC

Aún en aquellos casos donde existe un TLC, no todo el comercio entre los respectivos países es libre. La mayoría de los TLC excluye un subconjunto de productos del proceso de desgravación arancelaria, o bien la liberalización total se demora largos periodos, lo que en algunos casos ha llegado a alcanzar los 20 años. A modo de ejemplo, cabe citar varios tratados del Mercosur y la Comunidad Andina³ en los que grandes proporciones de líneas arancelarias no serán liberalizadas por completo en 14 años. Además, mientras se demora la liberalización arancelaria permanecen restricciones cuantitativas, por las cuales muchos países de la región establecen contingentes arancelarios dentro de sus TLC regionales.

Más importante aún, el trato preferencial solamente se aplica a los productos provenientes de uno de los países signatarios de un TLC, sobre la base de los criterios establecidos en las reglas de origen (RdO). Estos criterios especifican qué materiales, o qué porción de los materiales pueden provenir de países no signatarios. A medida que las cadenas de abastecimiento se expanden y las compras se globalizan, estas restricciones pueden impedir la utilización de las preferencias arancelarias establecidas en los TLC.

Además, en una región con tantos TLC diferentes, en la cual cada país puede ser signatario de varios tratados, las diferencias en las RdO entre un tratado y otro pueden generar costos adicionales para los exportadores ya que deben guiarse por RdO distintas para cada mercado exterior, cada uno asociado a procedimientos distintos para demostrar, certificar y verificar el cumplimiento con las reglas. Por ejemplo, en los tratados de México, Chile y Perú, en más de la mitad de los TLC, apenas un poco más del 40 por ciento de los productos aplican la misma norma. Para una empresa exportadora que procura aprovechar las preferencias de los distintos mercados, cumplir con una amplia variedad de RdO puede generar costos importantes, lo que socava el valor de las preferencias arancelarias.

Es posible encontrar otras barreras residuales al comercio de bienes en las reglas sanitarias y fitosanitarias, así como otras barreras técnicas al comercio. En los últimos años, se ha detectado

³ Entre estos se encuentran el tratado del Mercosur con Bolivia, el acuerdo del Mercosur con Perú (Acuerdo de Complementación Económica, ACE 58), y el acuerdo del Mercosur con Colombia, Ecuador y Venezuela (ACE 59).

un crecimiento de barreras por reglas sanitarias y fitosanitarias, dado que éstas pueden ser utilizadas como un proteccionismo velado, fundado en el objetivo legítimo de proteger la salud y la seguridad de la población local. Desde la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995, los países de ALC han enviado 142 casos de presunto abuso de las regulaciones sanitarias y fitosanitarias a la OMC. De éstos, dos tercios han cuestionado la justificación científica de las medidas, las barreras procedimentales, o la falta de armonización con los estándares internacionales establecidos por los organismos competentes (OIE, CIPF, Codex). Los países de América Latina y el Caribe también han sido objeto de 64 denuncias a la OMC referidas a potenciales violaciones del tratado sanitario y fitosanitario de la OMC, en particular en lo referente a las medidas relativas a la sanidad animal adoptadas como consecuencia de los brotes de gripe aviar y porcina.

Comercio intrarregional sin barreras

¿Cómo sería América Latina y el Caribe sin estas barreras al comercio? Habría que completar los eslabones faltantes del acceso a los mercados, y sería preciso reducir notablemente o eliminar la protección residual y la divergencia regulatoria. En los TLC existentes o faltantes, la cantidad de productos excluidos de la desgravación arancelaria debería ser minimizada. Allí donde aun permanecen contingentes arancelarios, éstos deberían ser convertidos en preferencias ilimitadas, o bien habría que aumentar sus límites en la medida de lo posible, como también habría que simplificar los procedimientos para poder aprovecharlos. Donde existen plazos muy dilatados para la desgravación arancelaria, la aceleración de su eliminación es una opción útil y deseable.

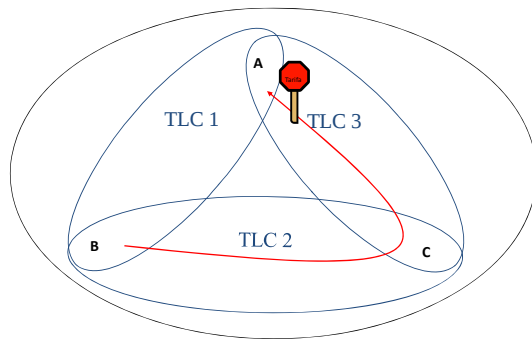
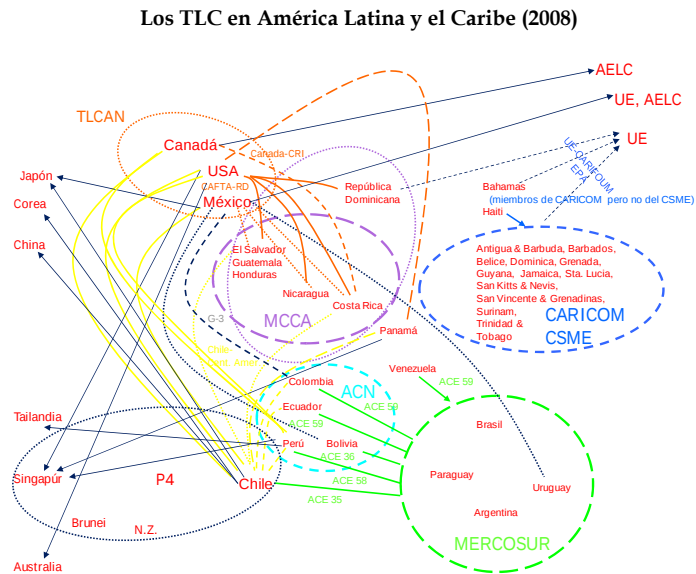
En cuanto a las medidas sanitarias y fitosanitarias, una hipotética región sin trabas tendría un único conjunto de regulaciones sanitarias para alimentos, animales y plantas. Pero aun sin este conjunto regulatorio, una mejor armonización a nivel subregional, por ejemplo, dentro del Mercosur, CARICOM, la Comunidad Andina o el Mercado Común Centroamericano, representaría un avance significativo. Además, el establecimiento de laboratorios regionales para realizar análisis técnicos de las medidas sanitarias y fitosanitarias facilitaría enormemente la comercialización de los productos agrícolas.

Particularmente importantes son las RdO y en especial la adopción de medidas para implementar mecanismos de acumulación que ayuden a reducir las barreras en la integración de las cadenas globales de valor. Actualmente, la consecuencia fundamental de definir las RdO para cada tratado individualmente es que el trato preferencial puede verse amenazado cuando los procesos de producción se llevan a cabo en terceros países que no son parte del mismo tratado. En estos casos, piezas o componentes que no tienen origen en un país del mismo TLC pueden ocasionar que el producto final pierda la calificación de originario, aunque el país exportador y el país importador tengan TLC con el tercer país en el cual fue producido la pieza o el componente.

Recuadro 1. Las Reglas de Origen en los TLC

El propósito de las RdO es restringir los beneficios de los TLC a los países signatarios, mediante la definición de criterios que determinan qué productos son elegibles para el tratamiento arancelario preferencial en virtud de su origen en un país miembro. En muchos casos, estos criterios se concretan en la definición de qué insumos materiales de un producto deben provenir del interior de la región.

No obstante, en una región con una multitud de tratados solapados, cada uno con RdO diferentes y cada uno definiendo un conjunto diferente de países de los que pueden originar insumos, estas reglas se convierten en un impedimento para extender las cadenas de valor y pueden tener impactos negativos en la competitividad.



Por ejemplo, supongamos que cada uno de los países A, B y C tiene un TLC bilateral entre sí. Dado que cada TLC especifica que los insumos clave deben provenir de los países signatarios, es posible que los productores de C no adquieran los insumos en B para abastecer el mercado de A porque estos materiales no se originan en el TLC A-C.

La solución más simple a estos impedimentos a la integración productiva regional sería eliminar o armonizar los aranceles de las importaciones provenientes de todos los países (aranceles de la nación más favorecida). Sin

embargo, esto puede ser un proceso políticamente complejo. La siguiente opción puede ser buscar una “convergencia” de TLC existentes, que permitiría una “acumulación” de insumos, cuyo origen se da en cada país participante, por lo que no se perjudicaría la utilización de las preferencias.

Fuente: Estevadeordal *et al.* (2009)

Los esfuerzos incipientes para resolver estos problemas dentro de la región son visibles. Los tratados entre el Mercosur y los países de la Comunidad Andina establecen la “acumulación” de insumos en los tres tratados que existen entre ellos. Sin embargo, entre estos nueve países existen dieciséis conjuntos diferentes de RdO a nivel de producto, lo que dificulta enormemente establecer una definición clara de qué materiales pueden ser acumulados. Además, Chile está excluido de esta zona de acumulación a pesar de haber celebrado TLC con los nueve países. México y América Central ni siquiera están plenamente conectados. Una aproximación distinta al mismo problema es la de la Iniciativa del ARCO del Pacífico. Puntualmente, esta Iniciativa ha iniciado un proceso tendente a superar las reglas de origen mediante la identificación de mecanismos para implementar una acumulación más extensa entre los tratados existentes, a la

vez que se está negociando el acceso a los mercados para las relaciones bilaterales que aún no han sido negociadas.

Cualquiera que sea el camino elegido, el destino debería ser aquel en que la política comercial no genere costos innecesarios o indeseados para el comercio, facilitando la integración productiva de la región para beneficio de todos.

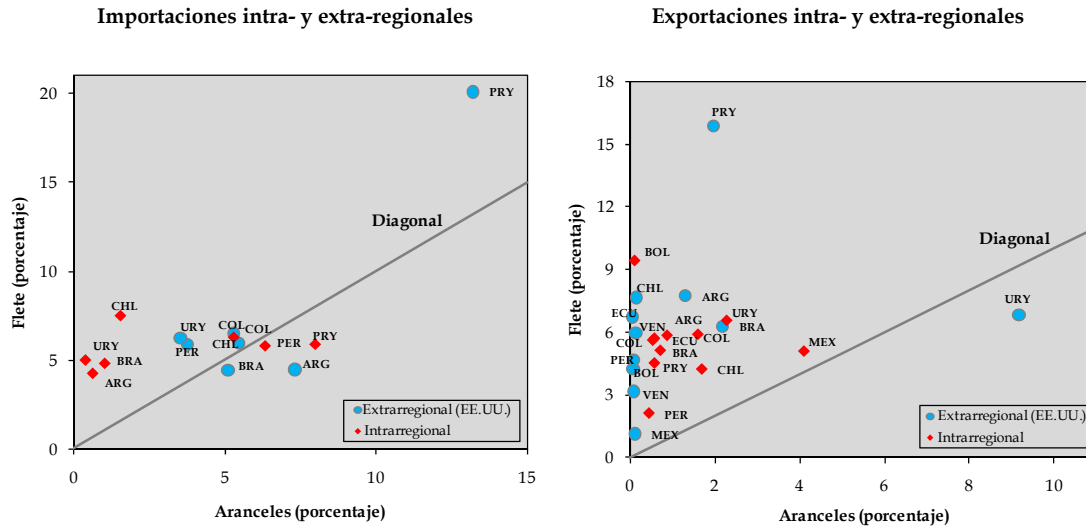
III - La “agenda olvidada”: ¿Qué es más perjudicial - los aranceles o los precios de los fletes?

Si bien las barreras arancelarias existentes son importantes para el comercio, no pueden continuar siendo el único centro de atención de la política comercial de la región. Los aranceles, las cuotas y las barreras relacionadas no constituyen ni el único ni el más importante obstáculo al comercio en la región. En cambio, los costos logísticos, en particular los de transporte, actualmente representan la principal barrera que enfrenta América Latina y el Caribe a la hora de realizar todo su potencial comercial tanto para el comercio intrarregional como externo.

Los datos presentados en la Figura 1 proporcionan una base empírica para esta aseveración tanto para las importaciones como para las exportaciones y tanto para el comercio intrarregional como para el extrarregional. En el caso de las importaciones (gráfico izquierdo), la mayoría de los países se encuentran a la izquierda de la diagonal, lo que significa que sus costos de transporte son más altos que los aranceles por un amplio margen. Aun para las pocas excepciones del lado derecho de la diagonal, la diferencia entre los aranceles y los costos de flete es demasiado pequeña para justificar una agenda comercial centrada principalmente en las barreras comerciales. En el caso de las exportaciones, el predominio de los fletes sobre las barreras arancelarias es aun más pronunciado. Así, todos los países se encuentran a la izquierda de la diagonal, excepto por las exportaciones de Uruguay hacia los Estados Unidos.

Si bien estas cifras son contundentes por sí mismas, no son suficientes para capturar cabalmente la importancia de los costos de transporte porque se enfocan solamente en sus componentes internacionales y de flete. Al menos otros dos componentes tienden a desempeñar un rol fundamental: (a) el gasto en flete nacional, que en casos como las exportaciones minerales y agrícolas pueden alcanzar hasta el 30 por ciento del precio del producto en el puerto de salida; y (b) los costos del transporte, asociados a la amortización y los inventarios, que pueden más que duplicar los precios *ad valorem* de los fletes (Moreira, Volpe, Blyde 2008).

Figura 1. Fletes y aranceles ad valorem en América Latina y el Caribe, 2006



Nota: El flete es la proporción de gastos de flete en relación con las importaciones. El arancel es la proporción de ingresos arancelarios en relación con las importaciones. Los datos de las importaciones correspondientes a Paraguay y a Colombia se refieren a 2000 y 2003, respectivamente. Las exportaciones intrarregionales incluyen a Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay.

Fuente: Blyde y Moreira (2010)

Si bien los datos de la Figura 1 se centran en los costos de flete, los costos logísticos incluyen elementos adicionales. Para una estimación más precisa de la importancia relativa de dichos costos en comparación con las barreras comerciales tradicionales, es preciso considerar elementos tales como los costos incipientes de las ineficiencias portuarias, los costos de almacenamiento y aduanas, que suelen representar el componente más importante de una cadena logística—especialmente para los productos comercializados dentro de la región. Para los pobres, cuyo consumo es de subsistencia, que ahorran menos, y suelen gastar más dinero en alimentos que en todos los otros rubros combinados (Dessus *et al.*, 2008; Giordano y Watanuki, 2010), los efectos acumulativos de las ineficiencias del transporte y de los trámites aduaneros se convierten en un "impuesto logístico" que es particularmente gravoso. Considerados en su conjunto los costos logísticos constituyen la mayor parte del precio final al consumidor (Schwartz *et al.*, 2009). Este hecho se ilustra con los análisis de las cadenas de valor de tomates comercializados a través de las fronteras de América Central (Fernández *et al.*, en prensa), de carne y soja comercializadas dentro del Cono Sur, de fruta proveniente de América Central comercializada hacia el Caribe, y de trigo y harina comercializada hacia y dentro de la región andina.

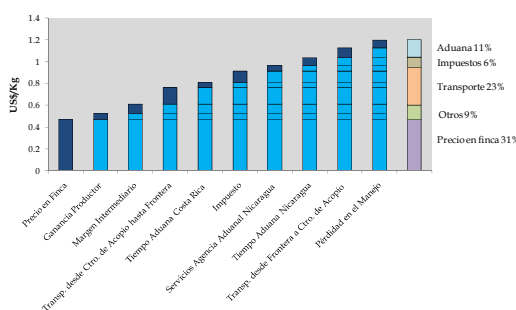
Recuadro 2. Cuellos de botella logísticos en comercio intrarregional: análisis de la cadena de valor de tomate en América Central

La importancia de los costos logísticos en el comercio intrarregional se puede ilustrar con el ejemplo de las exportaciones de tomate fresco desde Costa Rica a Nicaragua. Se eligieron estos países para capturar los movimientos entre los países con mayor y menor desempeño logístico en América Central de acuerdo al Índice de Desempeño Logístico desarrollado por el Banco Mundial. Por otra parte, se privilegiaron los tomates como objeto de análisis dado que: (i) son inusualmente sensibles al tiempo y su susceptibilidad a daños los hacen dependientes de movimientos logísticos eficientes; (ii) tanto pequeños como grandes transportistas pueden ser evaluados a través de la cadena de valor; y (iii) entre los vegetales exportados, los tomates representan el producto de exportación más importante hacia Nicaragua en términos de valor.

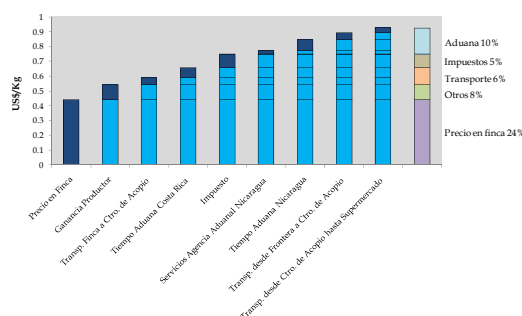
En diciembre 2009/enero 2010 se llevaron a cabo dos análisis de la cadena de valor mediante el uso de la Encuesta Estandarizada de Logística. Los análisis capturan la estructura de costos involucrados en transportar un kilo de tomates desde una finca en Costa Rica hasta su punto de venta final en Managua, Nicaragua, tanto para un exportador pequeño y como para uno grande. Los componentes de costo incluyen precio en finca, ganancia del productor, costos de transporte y gestión, servicios de agencia aduanera y tiempo en aduanas, almacenamiento, seguros, impuestos y costos y ganancias en el punto de ventas final. En general, los resultados indican que los mayores costos tanto para el exportador pequeño como para el grande corresponden a: (i) costos de transporte nacionales y (ii) cuellos de botella en los pasos fronterizos, atribuibles en su mayoría a retrasos en aduanas, los cuales son particularmente relevantes en el comercio de productos perecederos.

Como se muestra en las figuras siguientes, el componente de costo más grande como porcentaje del precio final de un kilogramo de tomates para el pequeño exportador es transporte (23 por ciento), seguido por aduanas (11 por ciento), e impuestos (6 por ciento). Fuera de los costos logísticos, el precio en finca representa el mayor componente de costo de la cadena. De manera similar, para el exportador grande, los dos componentes de costo más importantes siguen siendo aduanas (10 por ciento) y transporte (6 por ciento), mientras que los impuestos representan un 5 por ciento del precio final. Al comparar el exportador pequeño con el grande, se observa que el exportador pequeño tiene el equivalente a 27,6 centavos de dólar de diferencia por kilogramo de tomates como consecuencia de ineficiencias logísticas.

Exportador pequeño de tomate



Exportador grande de tomate



Nota: Los gráficos reflejan no incluyen los costos administrativos y operativos y los beneficios de los minoristas. Por esta razón, la descomposición de los costos no suma el 100 por ciento

Fuente: Fernández *et al.* (en prensa)

IV - ¿A cuánto ascienden los costos logísticos de América Latina y el Caribe y por qué?

Identificar los costos logísticos en comparación con las barreras comerciales tradicionales es importante para orientar las políticas públicas, pero no es suficiente para ayudar a los diseñadores de políticas a encontrar formas para reducirlos. A diferencia de los aranceles, los costos logísticos no pueden reducirse a cero, de modo que es necesario realizar una comparación internacional a fin de revelar si existe margen para reducirlos. Guasch y Kogan (2006) han demostrado que los costos logísticos de los países de América Latina y el Caribe individualmente pesan en promedio entre el 18 y casi el 40 por ciento del PIB, a diferencia de los países de la

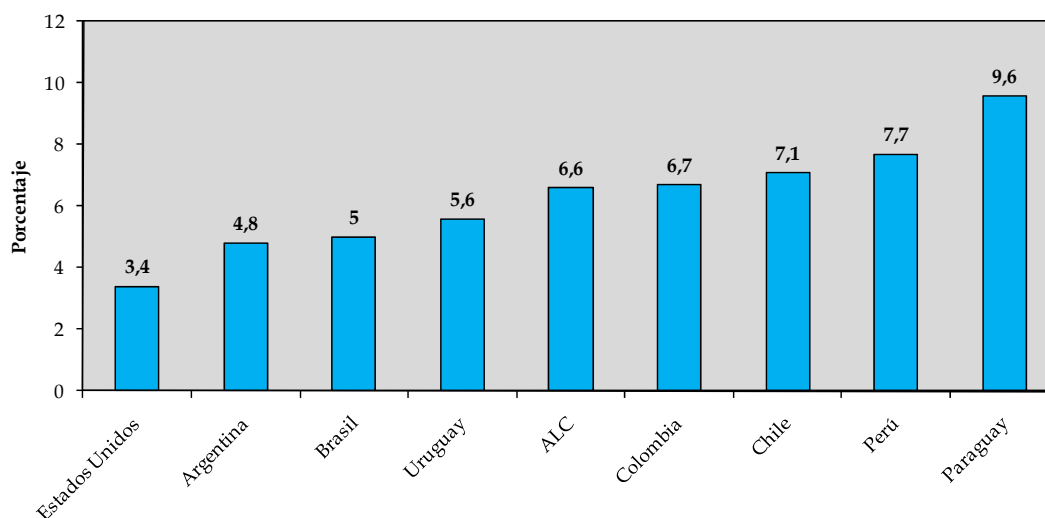
OCDE, cuyos valores oscilan entre el 9 y el 10 por ciento. A juzgar por la escasa evidencia disponible sobre la calidad de la infraestructura de transporte de ALC, y la carga de los trámites aduaneros, parece probable que los costos logísticos de la región sean notablemente mayores incluso que los de otras regiones emergentes tales como Asia.

Tanto los indicadores tradicionales como el porcentaje y la densidad de vías pavimentadas, las capacidades portuarias y los tiempos de descarga de buques, como los indicadores cualitativos basados en percepciones sugieren que la infraestructura de transporte de los países de la región, con pocas excepciones, se encuentra en desventaja respecto de otras regiones del mundo, ya sean desarrolladas o en desarrollo. Por ejemplo, según el *Global Competitiveness Report 2009-2010*, tan sólo cuatro países de América Latina y el Caribe se ubican en la mitad superior de la clasificación del Pilar de Infraestructura⁴, y existe la percepción de que la región se caracteriza por una de las cargas administrativas más onerosas para el comercio. Asimismo, el informe *Doing Business 2010* ubica a América Latina y el Caribe muy por debajo del estándar global de la mejor práctica referida al comercio transfronterizo. Según la encuesta, la región sufre no sólo los efectos de su falta de inversión histórica en infraestructura frente a las regiones comparables (Serven y Calderon, 2006), sino también una insuficiente facilitación comercial. En promedio, exportar productos desde América Latina y el Caribe implica el doble de tiempo que desde las economías de alto ingreso de la OCDE. Según el informe del Banco Mundial *Connecting to Compete 2010*, la región aún se encuentra logísticamente limitada, y enfrenta numerosos retos que van desde los altos costos de transporte hasta una infraestructura y un desempeño aduanero insuficiente, así como la baja confiabilidad del sistema comercial.

¿Cuál es el costo adicional que paga la región para transportar sus productos? ¿Cuál es la magnitud del problema? Estados Unidos es uno de los pocos países que reúne información referida a los costos de flete internacionales, lo que brinda una oportunidad única de obtener un panorama para ALC. La Figura 2 ofrece una respuesta preliminar a la pregunta anterior, y sugiere que la región paga el doble que Estados Unidos para importar sus productos (como proporción del precio final de los productos). Argentina es el país con menores costos y en el mediterráneo Paraguay son los más altos. Sin embargo, los datos por sí solos no permiten identificar qué determina estos resultados: si se trata de la geografía, el volumen y la composición del comercio, o bien se trata de otras cuestiones relacionadas con políticas públicas, tales como la calidad de la infraestructura.

⁴ Se trata de Chile (30), El Salvador (51), Trinidad y Tobago (54) y Panamá (65).

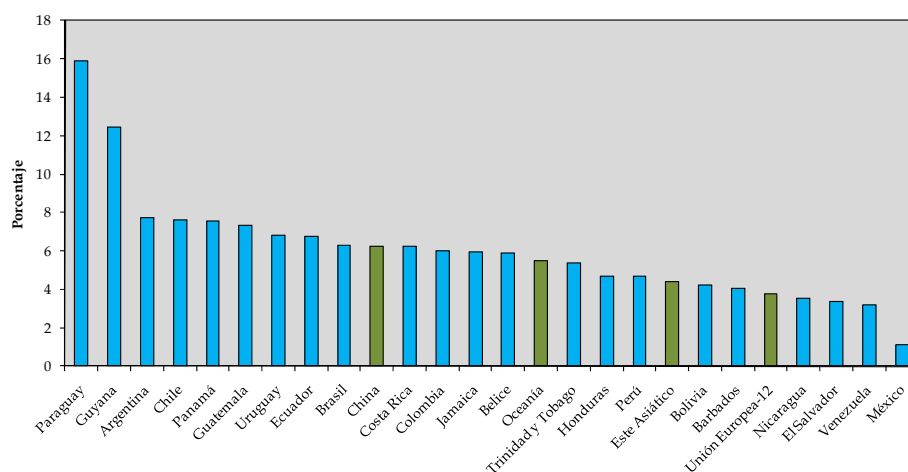
**Figura 2. Gasto total de flete como proporción de las importaciones
Estados Unidos y algunos países de América Latina y el Caribe, 2006**



Nota: El valor correspondiente a América Latina es el promedio simple de los valores de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú, Paraguay y Uruguay.
Fuente: Blyde y Moreira (2010)

La Figura 3 compara los gastos de flete para las exportaciones de América Latina y el Caribe con los de otros exportadores hacia los Estados Unidos. Resulta llamativo que la proximidad no siempre redunde en precios de fletes inferiores. Esto significa que la mayoría de los países de la región, inclusive los países cercanos del Caribe y América Central, tienen precios más altos que los países del Extremo Oriente y Europa.

**Figura 3. Gastos de flete como proporción de las exportaciones a los Estados Unidos
América Latina y el Caribe y regiones seleccionadas, 2006**

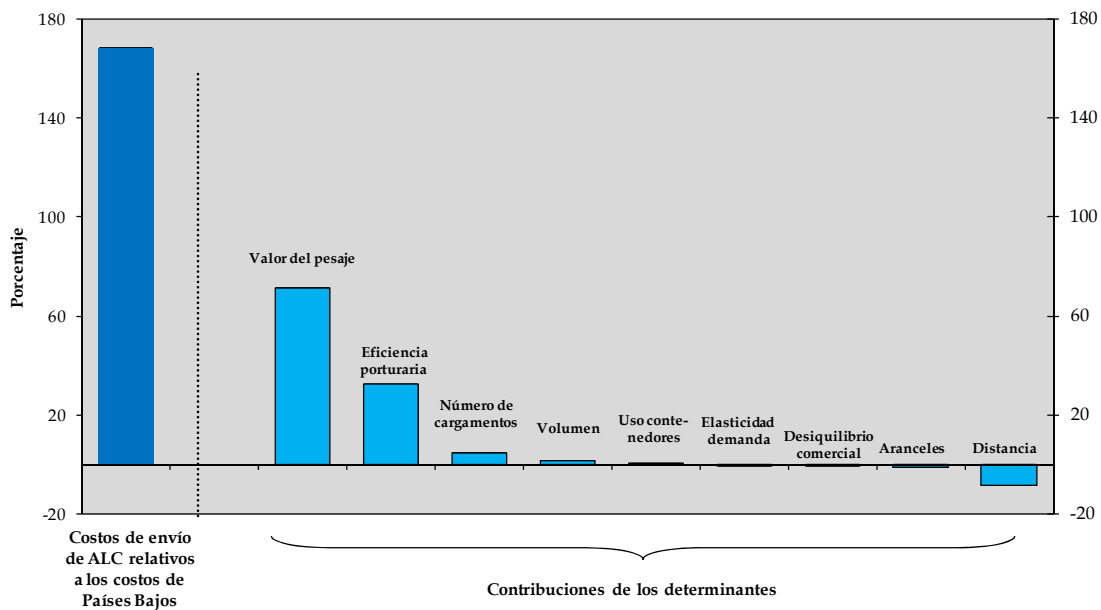


Fuente: Blyde y Moreira (2010), basado en datos del US Census Bureau

Llegados a este punto, la pregunta que urge contestar es: ¿por qué los costos de transporte de América Latina y el Caribe son tan altos? Para responder es necesario aislar el rol de varios factores complejos e interrelacionados que van desde la calidad de los servicios de infraestructura hasta la distancia, la escala y la estructura del mercado. Moreira, Volpe y Blyde (2008) comparan los fletes de exportación desde América Latina y el Caribe hacia los Estados Unidos con los de los Países Bajos (flete marítimo) y el promedio de la Unión Europea (UE-15; fletes aéreos). La Figura 4 presenta los resultados para los fletes marítimos y muestra que las exportaciones de América Latina y el Caribe hacia los Estados Unidos pagan tarifas de fletes que son en promedio un 70 por ciento más altas que las de los Países Bajos. Los principales factores que explican esta diferencia son la relación peso-valor y la eficiencia portuaria, seguidos por los niveles de competencia entre las empresas de transporte y, en un grado inferior, los volúmenes comerciales.

Los altos costos de fletes aéreos responden en gran parte a diferencias en la composición total de las exportaciones. Los costos de los fletes aéreos son directamente proporcionales a la relación peso-valor y los productos que exporta la región son considerablemente más pesados que los exportados por los Países Bajos u otros países europeos. Si bien la composición de las exportaciones refleja principalmente las dotaciones de factores de la región y no sus políticas, sí presentan implicaciones importantes en materia de políticas. Es decir, dado que los costos de transporte son muy significativos para América Latina y el Caribe, en primer lugar por el tipo de productos que exporta, reducir estos costos debería figurar entre las prioridades centrales de los gobiernos.

Figura 4. Desglose de las diferencias en fletes marítimos entre América Latina y el Caribe y los Países Bajos en las exportaciones a los Estados Unidos, 2000-2005



Fuente: Blyde y Moreira (2010)

Sin embargo, la composición de las exportaciones no explica completamente el panorama. Una vez que se aísla la influencia de la relación peso-valor, los factores relacionados con la eficiencia de la infraestructura en los puertos y los aeropuertos en general explican aproximadamente el 40 por ciento de las diferencias en los costos de transporte marítimo y aéreo entre ALC y los Estados Unidos y Europa. El tercer factor que contribuye a que los costos de transporte en América Latina y el Caribe sean tan altos -si bien en menor medida que la eficiencia del transporte -es el menor grado de competencia entre empresas de transporte. Cabe mencionar que el impacto beneficioso de la competencia en los costos de transporte podría no estar limitado a los servicios de transporte en sí. Una amplia variedad de servicios auxiliares, portuarios y aeroportuarios, tales como el almacenamiento y el depósito, el aprovisionamiento, las reparaciones o la provisión de combustible, pueden ser distribuidos en forma competitiva. Por este motivo, la competencia y la eficiencia portuaria están interrelacionadas.

V - ¿Qué es preciso modificar? Una visión sectorial

Los ejercicios econométricos multi-país como el descrito en el apartado anterior permiten identificar los problemas solamente de manera parcial. Ponen de manifiesto que los costos de la región son relativamente altos, incluso si se aíslan las diferencias de factores tales como la composición de las exportaciones y la distancia, e indican la calidad insuficiente de la infraestructura de la región como la causa principal de estos altos costos. Sin embargo, un diagnóstico más detallado de los problemas debe además incluir otros segmentos de la cadena logística, para los cuales no existen datos disponibles: por ejemplo, los fletes internos y los cruces fronterizos requieren un análisis más descriptivo y cualitativo; y es necesario un análisis más profundo y detallado de la red logística de transporte de la región.

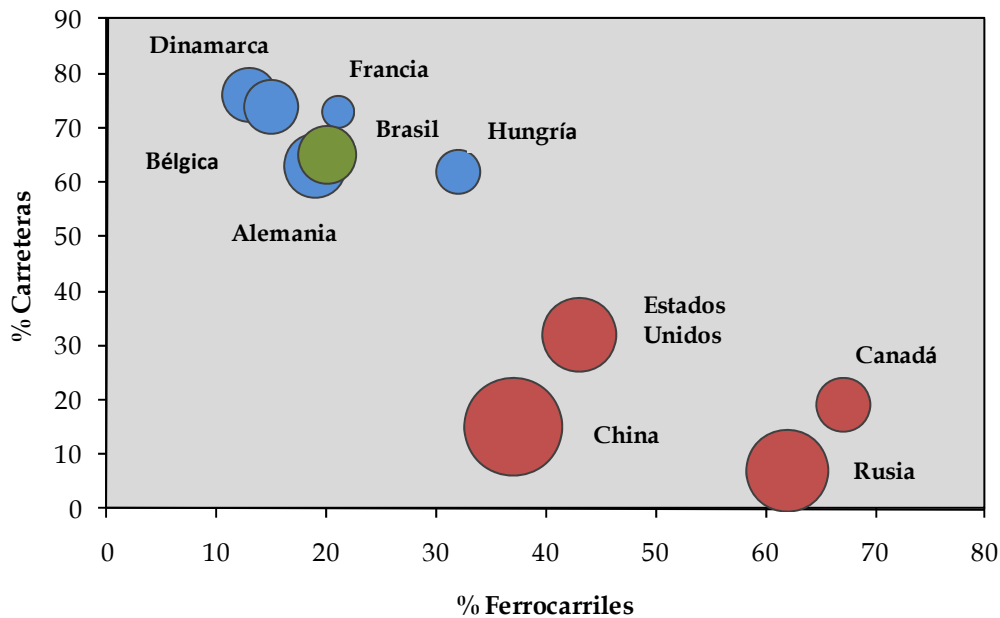
¿Es correcta la combinación de modalidades de transporte? Aprovechar la multimodalidad

Una cuestión planteada hace tiempo por los analistas del transporte es el desequilibrio en la composición modal de la red de transporte de la región. El argumento es que los costos de transporte de América Latina y el Caribe son altos no sólo a causa de las ineficiencias de cada uno de los modos de transporte, sino también porque los modos no están combinados de manera eficiente.

La composición modal refleja no sólo factores exógenos tales como la geografía, sino también decisiones de política directas o indirectas que en última instancia pueden facilitar u obstaculizar la elección de una combinación de modos de transporte que permita minimizar los costos de flete. Algunos analistas argumentan que las elecciones de política de los países de la región en materia de transporte han constituido más un obstáculo que una ayuda. Batista da Silva (1996), por ejemplo, sostiene que *"al privilegiar las carreteras por sobre los sistemas logísticos de vías férreas, fluviales y costeras, estos países han elegido la opción más costosa y menos ecológica para su sistema de infraestructura"*. En el caso de Brasil, por ejemplo, los costos logísticos evitables relacionados con la ineficiencia del transporte multimodal agregan "más de 1.200 millones de dólares anuales a los costos de comercio exterior, y al menos 1.300 millones de dólares por año a los costos de comercio interno interregional en los corredores que cuentan con ferrocarriles disponibles" (Banco Mundial 2004).

La Figura 5 ilustra en detalle este aspecto mediante una comparación de la composición modal de Brasil con la de algunos de países pequeños y grandes. El patrón que surge claramente es que los grandes países continentales como Estados Unidos, China, Rusia y Canadá utilizan las vías férreas y navegables más intensamente que las carreteras para el transporte de cargas. Por el contrario, Brasil, a pesar de la extensión de su territorio, se caracteriza por una composición modal que es más similar a la de los países más pequeños, que recurren en mayor medida al transporte por carretera. Esta situación no es muy distinta a la de México, Colombia o Argentina.

Figura 5. Composición modal del transporte, Brasil y países seleccionados, 2000



Nota: Las áreas comprendidas en los círculos representan el uso de vías navegables.

Fuente: COPPEAD (2000)

El desequilibrio en la composición de la red de transporte de América Latina y el Caribe es el producto no sólo de la falta de inversión en infraestructura en vías férreas y navegables, sino también de un déficit pronunciado de la interconexión entre ferrocarril y puertos. Con la excepción de unas pocas terminales especializadas, la mayoría de los puertos no están suficientemente conectados con las líneas de ferrocarril (Sgut, 2003). Un problema similar es el relativo a la interfaz entre los puertos y las redes viales. El acceso a muchos puertos en las región se realiza mediante carreteras angostas y frecuentemente congestionadas, y muy pocas fueron diseñadas tomando en consideración su conexión con el interior del país. Las interfaces internas que conectan ferrocarriles con redes viales son igualmente inadecuadas en la región.

También existen aspectos regulatorios importantes que deben ser atendidos para que la región aproveche más su potencial comercial intra- y extra-regional. Por ejemplo, la gestión de contratos distintos para cada modalidad de transporte puede ser sumamente costosa para los exportadores. Un documento unificado, por ejemplo, puede facilitar las transacciones bancarias y acelerar la

gestión de créditos comerciales. Sin embargo, un contrato multimodal unificado no podría ser posible sin una legislación adecuada, lo que implica que los gobiernos deben establecer un marco regulatorio oportuno para estimular el transporte multimodal.

Transporte terrestre: cuestiones de capacidad y calidad

El transporte terrestre, particularmente a causa del sesgo en la composición modal que se analizó anteriormente, juega un rol desproporcionadamente importante en el comercio de ALC, en especial en el comercio intrarregional. Las estimaciones del BID para el año 2009 colocan la participación de los costos de transporte terrestre incurridos en el comercio intrarregional en América del Sur en un 39 por ciento del valor de los bienes, mientras que la misma cifra respecto de las importaciones globales se estima en un 4,4 por ciento. Sin embargo, esta cifra menor para el comercio total encubre una amplia variación de un país a otro y no tiene en cuenta el rol preponderante de los camiones en el transporte de bienes desde y hacia los puertos.

A pesar de la preponderancia del transporte terrestre, la cobertura de la red vial en América Latina está por debajo del promedio mundial. Los indicadores existentes arrojan un promedio mundial de 241 km de red vial por cada 1.000 km² de superficie, mientras que en ALC la cobertura es de aproximadamente 156 km (Barbero, 2010). La calidad de la red existente también se encuentra a niveles inferiores en comparación con otras regiones. Por ejemplo, el porcentaje promedio de red vial pavimentada en el mundo tomado como un todo equivale al 57 por ciento, frente a tan sólo un 16 por ciento en ALC. En gran parte del mundo desarrollado, esa cifra es cercana al 100 por ciento, pero incluso en países en desarrollo como China, Malasia o la India, los porcentajes de carreteras pavimentadas son mucho mayores que los de ALC, con cifras que alcanzan el 80, 78 y 64 por ciento, respectivamente. En igual sentido, las mediciones contenidas en *World Road Statistics* sugieren que las condiciones de mantenimiento de las carreteras en América Latina son, en promedio, considerablemente inferiores a las de muchas otras partes del mundo, incluidas Europa, Asia Pacífico, África del Norte y Oriente Medio.

Dicha red vial limitada y su relativamente baja calidad es inadecuada para satisfacer la creciente demanda de transporte de cargas, una restricción que, como se ha señalado, está exacerbada por la falta de competencia intermodal. Un claro desafío en este sentido son las dificultades que tienen los gobiernos para tomar acción correctiva debido a las restricciones fiscales y financieras; la presión tradicional de los costos recurrentes como salarios y jubilaciones del sector público; y los antecedentes de la región de financiar los déficits fiscales a costa de la inversión en infraestructura (Serren, 2007). Las asociaciones público-privadas serían una alternativa práctica para salir adelante. Por ejemplo, en Colombia, aproximadamente el 17 por ciento de la red vial primaria ya fue sometida al régimen de concesiones. Si bien éstas no son la panacea, dadas las potenciales dificultades contractuales y responsabilidades contingentes, pueden constituir una forma interesante de reconciliar la necesidad de coordinación e intervención estatal con la falta de fondos públicos y las limitaciones de gestión.

Los costos de transporte y la calidad de los servicios de transporte también se encuentran estrechamente relacionados con las regulaciones del sector. Los marcos regulatorios deben abordar tanto las cuestiones de “funcionamiento del sector” como las características de “ingreso y

salida del mercado". Las regulaciones de funcionamiento del sector abordarían, entre otros, el comportamiento de los proveedores de servicios logísticos y de transporte – tales como carga y dimensiones de los vehículos, distribución del peso, antigüedad de la flota, niveles de emisión permitidos y la declaración de documentos. Las regulaciones de comportamiento del mercado incluirían incentivos para el uso de un modo de transporte en lugar de otro, la competencia entre servicios de flete, la disponibilidad de espacios para almacenamiento de cargas por parte de terceros y financiación basada en inventario. El marco regulatorio y la capacidad del Estado de hacerlo cumplir afectan el rendimiento del sector y los costos de transporte. Un mayor acceso al mercado, por ejemplo, puede derivar en costos de flete inferiores al promover la competencia en el sector. Sin embargo, tanto la regulación como su aplicación pueden afectar los costos del transporte de maneras menos visibles. Por ejemplo, el incumplimiento de los pesos máximos permitidos genera una competencia desleal en sector camionero y aumenta significativamente los costos de mantenimiento vial (Barbero, 2010).

Además de los problemas del transporte vial, hay serias deficiencias en las redes de ferrocarril de la región. Se requiere de acción urgente para afrontar el bajo nivel de participación del transporte ferroviario. Su potencial para reducir los costos de transporte de larga distancia de bienes con una baja relación valor-peso y los enormes beneficios ambientales que conllevaría la sustitución del transporte vial por el ferrocarril son razones que requieren la mayor consideración. El BID estima que en 2009, el transporte ferroviario de carga representó sólo el 0,2 por ciento del volumen de comercio internacional de Sudamérica, reflejando el subdesarrollo extremo de las redes ferroviarias y el déficit de las interconexiones con otros modos de transporte y con los puertos de la región. Para poner la inversión de la región en perspectiva, la densidad ferroviaria de Brasil y México a principios de la década de 2000 fue, respectivamente, de 3,4 y 13,5 km por cada 1.000 km² de superficie terrestre, mientras que la misma cifra para los Estados Unidos fue de 29,8 km/1.000 km².

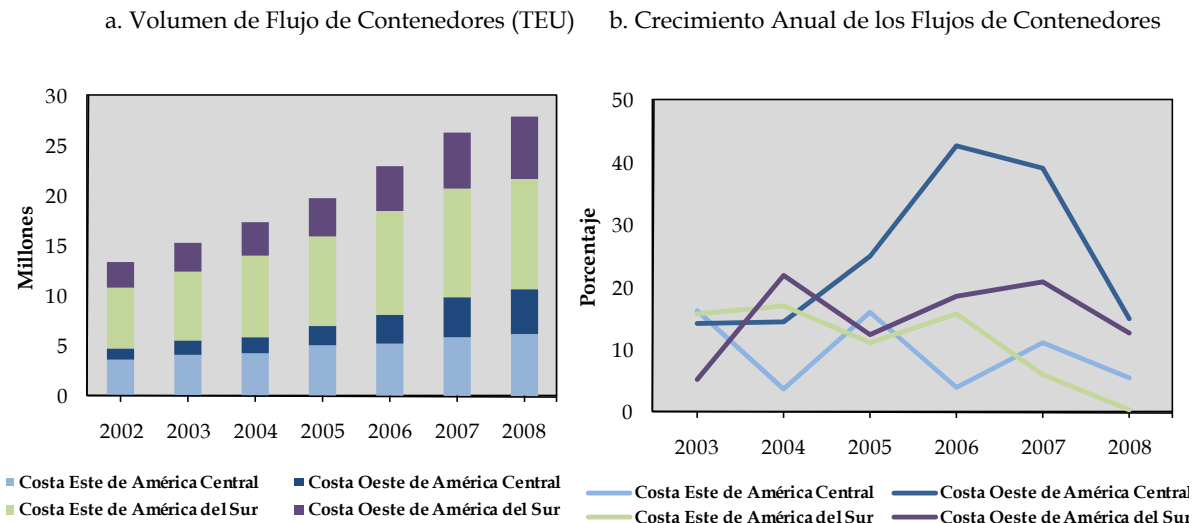
Si bien Argentina, Brasil, Guatemala y Perú privatizaron recientemente los segmentos más rentables de las redes ferroviarias, los resultados de las reformas varían considerablemente. Los países más exitosos se han beneficiado de marcos regulatorios bien diseñados que clarifican el rol y las responsabilidades de la infraestructura, el material rodante y los proveedores de servicios, complementados por un respaldo firme del Estado (como en el caso de Brasil), especialmente mediante la financiación de las concesiones. Los países menos exitosos todavía están luchando por establecer un marco regulatorio y obtener el tan necesitado apoyo gubernamental (por ejemplo, Guatemala). Sin embargo, lo que resulta evidente es que, incluso los países más exitosos, todavía tienen un largo camino por recorrer para revertir décadas de gestión inadecuada y falta de inversión en el sector.

Transporte marítimo: los riesgos de congestión y el aprovechamiento del cabotaje

En las últimas décadas, ALC ha experimentado una rápida expansión de la actividad portuaria, estimulada por la apertura creciente de sus economías al comercio exterior (ver Figura 6). Este desarrollo fue posible, en gran medida, gracias a un crecimiento estable de la productividad portuaria impulsado por políticas que generaron contribuciones sustanciales de inversión y gestión por parte del sector privado. Varios países eliminaron las reservas de carga para las

navieras estatales, privatizaron o liberalizaron flotas de bandera y otorgaron concesiones para la realización de varias operaciones portuarias, entre otras reformas.

Figura 6. Flujos de Contenedores en América Central y América del Sur



Nota: TEU= Twenty-foot Equivalent Unit/Unidad Equivalente a Veinte Pies

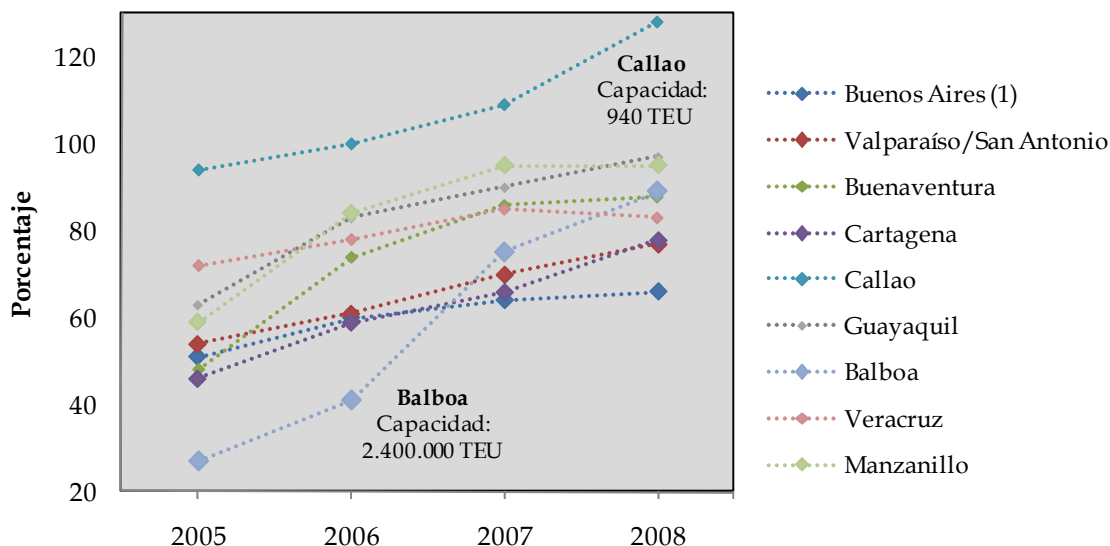
Fuente: Perfil Marítimo, CEPAL

A pesar de esta rápida expansión portuaria, existe evidencia creciente que los aumentos aislados de productividad no serán suficientes para satisfacer la demanda creciente de servicios portuarios, particularmente en el mediano y largo plazo.⁵ Tal como muestra la Figura 7, algunos puertos de la región ya están operando cerca de su capacidad máxima y los signos de congestión son visibles en todos los casos. Esto ocurre especialmente con los puertos de Brasil donde, con anterioridad al inicio de la crisis financiera de fines de 2008, los buques soportaban una demora promedio de 7,4 días, con los efectos negativos que ello conlleva sobre los costos de flete, de almacenamiento y de tiempo.⁶

⁵ Para un análisis más detallado sobre estos temas, ver CEPAL (2010).

⁶ Comparado con 2,5 días en la India y 0,75 días en Colombia. Ver http://www.g-ports.com/gp_Congestion.aspx.

Figura 7. Utilización de la capacidad de contenedores en puertos selectos en la región



Nota: 1) incluye a Exolgan; TEU (ver nota anterior)

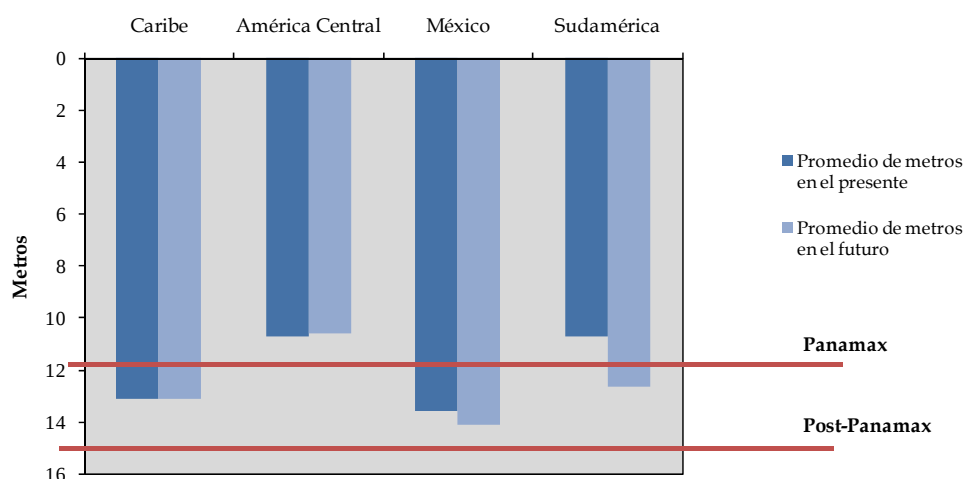
Fuente: Perfil Marítimo, CEPAL

Para enfrentar este desafío, los países de la región no sólo han comenzado a invertir en nuevos puertos y terminales sino que además han abordado toda la gama de servicios e infraestructura necesarios para que los puertos puedan conectarse de manera eficiente con el interior del país. El lento avance en esta área causa, sin embargo, demoras, restricciones e interrupciones logísticas ocasionales en el flujo normal de las cargas en las terminales.

También es necesario trabajar en otras áreas de importancia. En primer lugar, debe mejorarse el acceso marítimo a los puertos, ya que varios de ellos en la región no cuentan con canales adecuados para recibir grandes buques con calados por encima de los 10 metros, lo cual impide que ALC se beneficie de las economías de escala del transporte marítimo. Las actividades de dragado se vuelven particularmente relevantes a la luz de la actual expansión del Canal de Panamá, que permitirá el tránsito de buques aún más grandes por la región.

Una encuesta reciente llevada a cabo por el Banco Mundial analiza las prácticas de dragado que se están ejecutando en este momento en los puertos de ALC y demuestra que el 42 por ciento de los puertos de la región está realizando tareas de dragado. Sin embargo, este problema no se está afrontando en todos los países de la región. En América Central, a pesar de tener los puertos con menor profundidad de toda ALC (ver Figura 8), no se está ejecutando ninguna actividad de dragado que cumpla con los requisitos de los buques Post-Panamax.

**Figura 8. Comparación entre las profundidades de las terminales actuales y planificadas
América Latina, por sub-región**



Nota: "Caribe" = Puertos de trasbordo del Caribe

Fuente: Encuesta del Banco Mundial sobre Puertos Regionales, Unidad de Economía del Departamento de Desarrollo Sostenible para América Latina y el Caribe (LCSSD) (2010)

La creciente necesidad de ampliar la profundidad de los puertos de ALC tendrá diversos efectos indirectos que deberán ser considerados por los diseñadores de políticas de la región. Estos incluyen:

- Cuantiosas inversiones en tierra -desde grúas Post-Panamax hasta instalaciones de almacenamiento más grandes- para aprovechar las nuevas capacidades de los buques.
- Planificación de una red de transporte que consolide las cargas en los puertos recientemente dragados de tal manera que los atraques de los buques más grandes y más caros sea amortizada con más contenedores o más tonelaje.
- Requisitos de gestión ambiental para mitigar el gran impacto que tendrán las actividades de dragado y disposición de residuos sobre la zona costera. Este es el costo principal y la mayor preocupación de la gestión portuaria en los países miembros de la OCDE.
- Clarificación de las relaciones ciudad-puerto, ya que la separación del tráfico vehicular y el de carga se volverá sumamente importante para la competitividad; y las ciudades construidas alrededor de puertos secundarios pueden ver reducida su actividad comercial a raíz de la consolidación de las cargas en puertos de mayor envergadura.

En este sentido, una importante tarea pendiente está vinculada a las mejoras necesarias en los puertos marítimos y fluviales secundarios que, en su mayoría y hasta el momento, no se han beneficiado de las mismas inversiones y reformas implementadas en los puertos principales. Esta

brecha de modernización ha impedido el desarrollo de un sistema integral de cabotaje, que podría promover una matriz de transporte local/regional más eficiente, así como un acceso más adecuado del interior del país a los principales puertos. Un complemento importante de estas reformas es la reforma de toda legislación que restrinja la competencia en el transporte de cabotaje, una característica habitual del marco regulatorio regional que impide que el operador más eficiente prevalezca sobre los demás y, por lo tanto, pueda ofrecer las tarifas de transporte más bajas.

Por último, tal como sugiere el ejercicio de descomposición incluido en la Sección I, y como lo demuestra el trabajo empírico de otros estudios (Sanchez y Wilmsmeier, 2009), la región tiene mucho por ganar mediante la promoción de la competencia no sólo en el transporte de cabotaje, tal como fue sugerido anteriormente, sino también en todos los servicios marítimos. Ello puede lograrse mediante el uso de incentivos fiscales o financieros que promuevan el ingreso de nuevos operadores o mediante nueva legislación orientada a reducir las prácticas anticompetitivas de las compañías y líneas de transporte en toda la región.

Transporte aéreo: escala, eficiencia y competencia

En cuanto al transporte aéreo, las cuestiones regulatorias constituyen la raíz de los desafíos de la región. La regulación aérea de ALC se basa, mayormente, en acuerdos bilaterales con niveles muy asimétricos de liberalización. Si bien algunos pares de países han liberalizado por completo los servicios de transporte aéreo, muchos otros aún cuentan con limitaciones restrictivas de acceso al mercado. Por ejemplo, muchos países limitan la competencia al permitir que opere sólo una compañía aérea por país, lo cual deja pocas posibilidades a nuevos operadores que quieran ingresar en el mercado. Las frecuencias también suelen otorgarse para todos los tipos de tráfico, lo cual significa que deben distribuirse entre vuelos de pasajeros y de carga.

Por lo general, la regulación de los servicios de transporte aéreo en la región no ha logrado avanzar a la par de los esfuerzos de liberalización en otras partes del mundo, los cuales se han plasmado, en gran parte, en acuerdos de “cielos abiertos”. Dichos acuerdos reducen significativamente los costos de transporte aéreo (ver Micco y Serebrisky, 2006) y, en consecuencia, el precio de los bienes transportados. Un acuerdo multilateral de cielos abiertos, por ejemplo, eliminaría de manera efectiva aquellos aspectos de los acuerdos bilaterales de servicios aéreos que, en la actualidad, impiden el libre acceso al mercado. Contribuirían también a mejorar la estructura regulatoria y, por este medio, promoverían su desarrollo y crecimiento.

Alternativamente, aquellos acuerdos bilaterales que no permiten una capacidad ilimitada deberían modificarse, al menos, para asignar frecuencias exclusivas a los servicios de transporte de cargas, mientras que los derechos de la quinta libertad deberían ser más frecuentes y sin restricciones.

Asimismo, el mercado del transporte aéreo de cargas de ALC se beneficiaría de una mayor disponibilidad de servicios complementarios a precios competitivos. A excepción de unos pocos servicios operativos, como los servicios meteorológicos, la mayoría de las operaciones comerciales y de gestión de carga pueden someterse a las fuerzas competitivas. En este sentido,

las acciones de política necesarias tienen que ver con el marco regulatorio actual – específicamente, la necesidad de garantizar que los servicios complementarios sean brindados en condiciones de competencia por un número mínimo de proveedores. De hecho, con el fin de promover la eficiencia aeroportuaria, el modelo de propiedad estatal tradicional que prevaleció en gran parte del mundo hasta mediados de la década de los ochenta ha sido gradualmente reemplazado por diversos esquemas de privatización y contratos de concesión. No obstante, la tendencia privatizadora ha sido considerablemente más lenta en América Latina en comparación con muchas otras partes del mundo, particularmente, los países industrializados o la región Asia-Pacífico. Un tema vinculado con lo anterior se refiere a las tarifas o regalías de acceso que puede imponer el operador aeroportuario a los proveedores de servicios. Es necesario revisar la aplicación de este tipo de gravámenes, ya que son trasladados a las aerolíneas que, a su vez, los trasladan a sus clientes (importadores/exportadores).

Por último, las políticas del sector deberían estar dirigidas a la eliminación de las restricciones blandas, como, por ejemplo, aquellas relacionadas con los sistemas de informática, aduanas y seguridad, a fin de reducir los costos del transporte aéreo de cargas. Algunos ejemplos específicos de las acciones a nivel de diseño de políticas que deben tomarse incluyen la introducción de mejoras en los sistemas de seguridad aeroportuaria y la unificación de los procesos de inspección aduanera.

Aduanas y pasos de frontera: cuestiones de infraestructura y de regulación

Tal como fue analizado por Schwartz et al. (2009), el efecto de las demoras en el despacho de aduanas es significativo en toda la región y deriva en un aumento de los costos de transporte que oscila entre un 4 y un 12 por ciento, mientras que el aumento en la distancia física – incluso si aumenta en un 100 por ciento – incrementa los costos de transporte tan sólo entre un 8,5 y un 18,7 por ciento. Las cargas aduaneras también son significativas en los puertos marítimos de la región, lo que se suma al porcentaje ya elevado de los costos logísticos generales en el precio final de los bienes comercializados. Según las estimaciones calculadas para el Puerto de Santos, por ejemplo, si se redujera en 4 días el tiempo del despacho de aduanas, se obtendría una reducción de hasta un 16 por ciento en el costo logístico total. Así, los pasos de frontera representan un factor importante para aprovechar de manera plena los proyectos regionales de integración vial y son esenciales para mejorar el uso de la infraestructura existente y la percepción de su calidad por parte de los usuarios.

En ALC, los pasos de frontera no parecen constituir una limitación física sustantiva. No obstante, se podría mejorar sustancialmente el procesamiento de documentos, el intercambio de información entre organizaciones similares para garantizar la integridad de los controles, el control de gestión y la integración de los mecanismos de control entre cada par de países que comparten una frontera. Se ha dado un paso importante en esa dirección, por ejemplo, en el paso fronterizo de Ciudad del Este (Paraguay) y Foz de Iguazú (Brasil), donde se han propuesto tanto la construcción de un nuevo puente internacional como medidas de gestión que aseguren un movimiento más fluido a través de las instalaciones fronterizas existentes.

El panorama para la integración binacional de los procedimientos en los pasos fronterizos en ALC es, en general, prometedor, aunque en algunos casos el avance de la implementación se ha demorado a causa de obstáculos institucionales, sociales y políticos. Diversos ejemplos demuestran la certeza creciente de los gobiernos de la región respecto del valor que conlleva la adopción de procesos comunes orientados a reducir el porcentaje de los costos transfronterizos en el costo total del transporte.⁷

Si bien se realizaron avances en la integración de los controles en diversos pasos de frontera en la región, tales avances todavía no garantizan la fluidez necesaria para el incremento del comercio intrarregional. Por ejemplo, en algunas áreas de América del Sur, la integración de los procedimientos fronterizos todavía no se ha formalizado y la gran cantidad de agencias nacionales todavía no han sido unificadas bajo un Servicio Nacional de Fronteras integrado. Esta lentitud encuentra su explicación en factores políticos e institucionales, así como en la capacidad limitada de implementar cambios en los respectivos marcos regulatorios, como ocurre en las fronteras entre Ecuador y Colombia, entre Colombia y Venezuela y, en menor medida, entre Perú y Ecuador.

VI - Los beneficios de una completa integración de América Latina y el Caribe

Tal como fue mencionado anteriormente, los costos de logística presentan, actualmente, el principal obstáculo al comercio y a la integración en ALC. También se demostró que estos costos son significativamente más altos que los observados en los países desarrollados, lo que sugiere que los diseñadores de políticas tienen un margen de acción considerable. ¿Pero cuáles son exactamente los beneficios potenciales? ¿Cuáles son los beneficios adicionales con respecto a aquellos generados por políticas centradas exclusivamente en las barreras comerciales tradicionales?

Las respuestas a estas preguntas contrafácticas no son simples, sobre todo si se considera la dificultad de obtener datos sobre los costos de flete y los demás componentes de los costos logísticos en la región. Sin embargo, un esfuerzo de investigación por parte del BID y del Banco Mundial permitió generar algunas estimaciones confiables basadas en diversas metodologías. Esta evidencia empírica sugiere de manera contundente que los beneficios comerciales que

⁷ Por ejemplo, Perú y Chile han desarrollado un proyecto piloto para la integración binacional en el paso de frontera Santa Rosa-Chacalluta, donde se probó el rendimiento de un sistema de información que aumenta la interdependencia entre agencias similares en ambos países. También son destacables los avances logrados por Argentina en el paso Pehuenche, y por Bolivia y Chile, por ejemplo, en el paso Tambo Quemado-Chungará, cuya integración plena se habrá completado en dos años, luego de la finalización del complejo. Por último, también en el Complejo del Cristo Redentor en Argentina, un punto neurálgico de tránsito para el comercio intrarregional de América del Sur, se han realizado mejoras significativas en términos de adaptación tecnológica, reacondicionamiento de las instalaciones y la adopción de una cabecera única para los controles de carga, lo cual contribuye a la integración binacional y al intercambio de información. En América Central, se han realizado grandes avances en la mejora de los pasos fronterizos en el marco del Programa de Modernización de Aduanas y Pasos de Frontera, con reducciones de hasta un 75 por ciento en el tiempo de tránsito en la frontera de El Amatillo, entre El Salvador y Honduras, a través de la aplicación del Procedimiento Mesoamericano de Tránsito Internacional de Mercancías (TIM). Tal como fue señalado anteriormente, también se han llevado a cabo mejoras físicas de la infraestructura de los pasos fronterizos en América Central como parte del Proyecto Mesoamérica.

conlleva la reducción de los costos logísticos no sólo son sustanciales sino que, además, superan aquellos que pueden obtenerse por medio de una mayor liberalización del comercio.

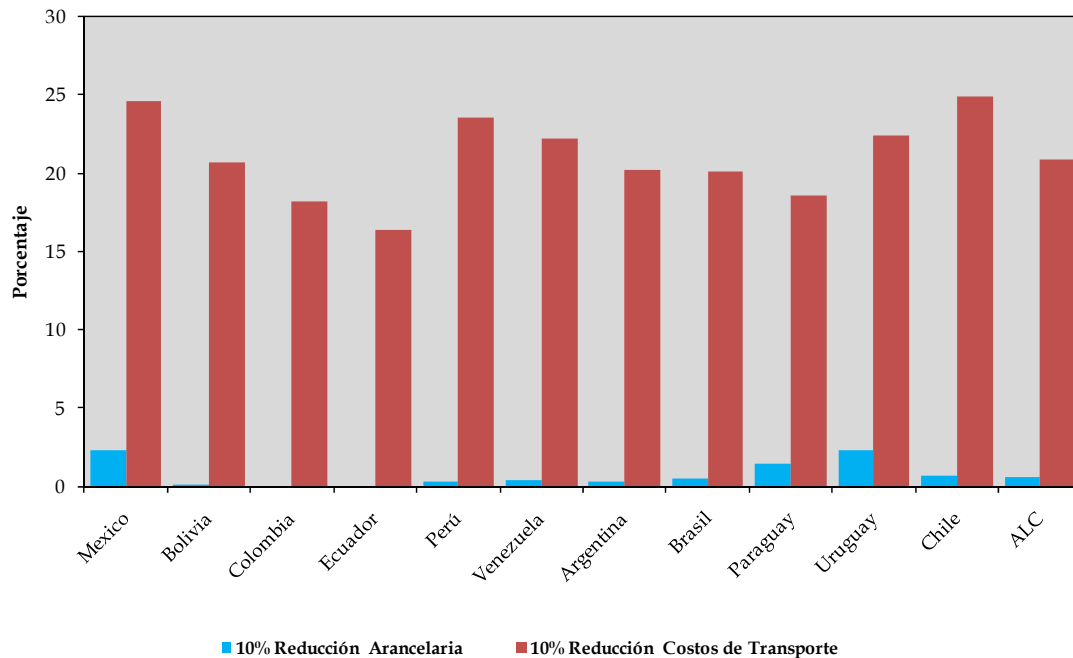
La perspectiva global

El primer grupo de estimaciones está basado en el modelo de equilibrio general computable (EGC) del BID-INT, una herramienta estándar de análisis empírico utilizada frecuentemente para analizar el impacto de las políticas comerciales sobre el comercio, la producción y el bienestar, considerando la interacción de varios mercados de bienes y factores de producción (Giordano, Guzmán y Watanuki, 2010).⁸ La especificación actual incluye los 11 países de ALC para los cuales fue posible obtener datos desagregados sobre aranceles de importación y costos de flete internacional para importaciones y exportaciones. Los datos sobre fletes fueron obtenidos de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y el año de referencia es 2008.

En el ejercicio contrafáctico, se observa el mayor impacto sobre el comercio intra-ALC de una reducción relativamente pequeña en los costos de flete comparada con una reducción similar en los aranceles de importación. Los resultados, resumidos en la Figura 9, llevan a dos conclusiones principales. En primer lugar, el impacto positivo de una pequeña reducción del 10 por ciento en los costos de transporte es sustancial, ya que aumenta las exportaciones intrarregionales en un 21 por ciento. En segundo lugar, los beneficios en términos de comercio intrarregional de una reducción del 10 por ciento en los costos de flete superan por amplio margen aquellos arrojados por una reducción similar en los aranceles.

⁸ Ver Giordano, Guzmán y Watanuki (2010) para la especificación técnica del modelo y resultados adicionales.

Figura 9. Respuesta de las exportaciones a una reducción del diez por ciento en los aranceles y en los costos de transporte



Fuente: Giordano, Guzmán y Watanuki (2010)

Los resultados presentan algunas variaciones entre los países de la muestra, pero el mensaje es el mismo: es probable que el beneficio de las políticas orientadas a reducir de manera efectiva los costos logísticos sea sustancial y significativamente mayor que el de la liberalización comercial tradicional. Este punto resulta aún más claro si el modelo se utiliza para responder la siguiente pregunta contrafáctica, vinculada con lo anterior: ¿qué reducción debe aplicarse a los costos de transporte para equiparar sus beneficios a aquellos generados por una liberalización total del comercio? Si los aranceles fueran eliminados por completo entre los países de la muestra, las exportaciones intrarregionales aumentarían en un 7,7 por ciento. Para igualar estos beneficios, los costos de transporte deberían reducirse en tan sólo un 4,3 por ciento.

La perspectiva de equilibrio parcial

El segundo grupo de estimaciones surge de los modelos de gravedad, otra herramienta econométrica utilizada para evaluar el impacto de las fricciones comerciales – tales como los aranceles y los costos de flete – sobre los flujos comerciales bilaterales.⁹ En este caso, el enfoque

⁹ Los modelos de gravedad no son tan sofisticados ni integrales como los EGC ya que se centran sólo en los flujos comerciales y no toman en cuenta las interrelaciones entre todos los mercados. No obstante, utilizan una cantidad menor de datos, son más fáciles de interpretar y han demostrado ser muy exitosos a la hora de explicar empíricamente gran parte del comercio entre países. Los modelos de gravedad se construyen sobre el supuesto de que los flujos comerciales bilaterales son directamente proporcionales al tamaño de los países e inversamente proporcionales a la distancia entre ellos. Esta configuración básica puede ampliarse para incluir otras “variables de interés” como, por ejemplo, la adyacencia de dos países, los aranceles y los costos de flete, lo que permite a los investigadores evaluar la importancia relativa de los diversos factores que conforman los costos comerciales. Además, el factor de la distancia puede ser completado con otros

básico se utiliza en dos ejercicios diferentes pero complementarios, que ofrecen una perspectiva diferente sobre las preguntas contrafácticas formuladas anteriormente.

El primer ejercicio se centra en América del Sur para responder a la misma pregunta formulada en el ejercicio EGC, pero con una dimensión adicional: la diversificación de las exportaciones.¹⁰ La simulación analiza el impacto sobre el volumen y la diversificación de las exportaciones intrarregionales de una reducción del 10 por ciento, ya sea en los aranceles o en los costos de flete.

Los resultados, presentados en las Figuras 10 y 11, muestran claramente que, en todos los países, la mediana de los beneficios sectoriales de una reducción del 10 por ciento de los costos de transporte son sustanciales en términos de volumen y cantidad de productos exportados, y exceden aquellos resultantes de una reducción similar en los aranceles por un factor promedio de 5, en lo que se refiere a los volúmenes de exportaciones, y un factor promedio de 9, para la cantidad de productos exportados.

Figura 10. Impacto de la reducción de los costos de transporte y los aranceles en el volumen de exportaciones

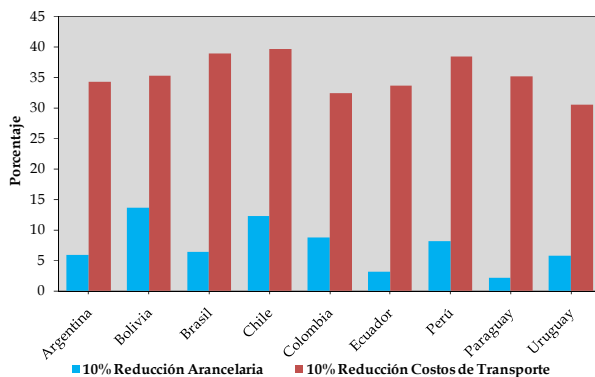
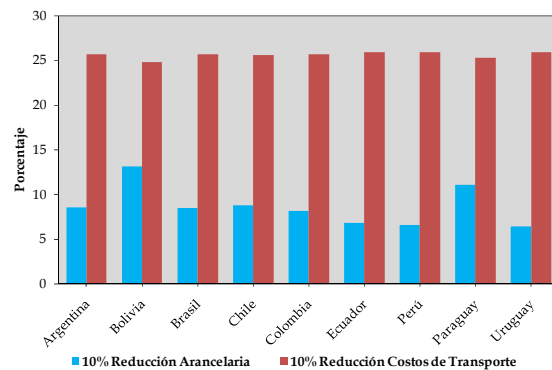


Figura 11. Impacto de la reducción de los costos de transporte y los aranceles en la diversificación de las exportaciones



Nota: La figura muestra la mediana de los cambios porcentuales estimados en las exportaciones sectoriales (Figura 10), y en las exportaciones a socios comerciales (Figura 11), como resultado de una reducción del 10 por ciento en los costos de transporte y en los aranceles para determinados países de América Latina.

Fuente: Moreira, Volpe y Blyde (2008)

La segunda aplicación del modelo de gravedad se concentra en América Central, una subregión que no fue considerada en las simulaciones EGC y en la aplicación del modelo de gravedad

factores, como tiempo y costo, que reflejan las verdaderas fuentes de fricción en el traslado físico de los bienes. Dado que el objetivo es comparar América Central con la UE-15 - dos regiones con estructuras de costos muy disímiles en materia de transporte de cargas en camiones - en el presente trabajo el factor tiempo fue utilizado para corregir las medidas de distancia.

¹⁰ El modelo se aplica al período 2000-2005, por país y por sector. Las estimaciones contemplan 9 de los 11 países de ALC incluidos en el CGE y comparten los mismos datos de ALADI sobre los aranceles y los costos internacionales de flete. Ver Mesquita Moreira, Volpe y Blyde (2008) para más detalles.

precedente por falta de información confiable sobre los costos de flete.¹¹ A fin de resolver estas limitaciones de información, el análisis se centra en el comportamiento de dos de las variables estándar de un modelo de gravedad típico: la distancia entre los socios comerciales y la existencia de fronteras comunes (adyacencia), cuyo impacto en los flujos bilaterales de comercio, en ausencia de información específica, suele capturar los costos comerciales tales como el flete.

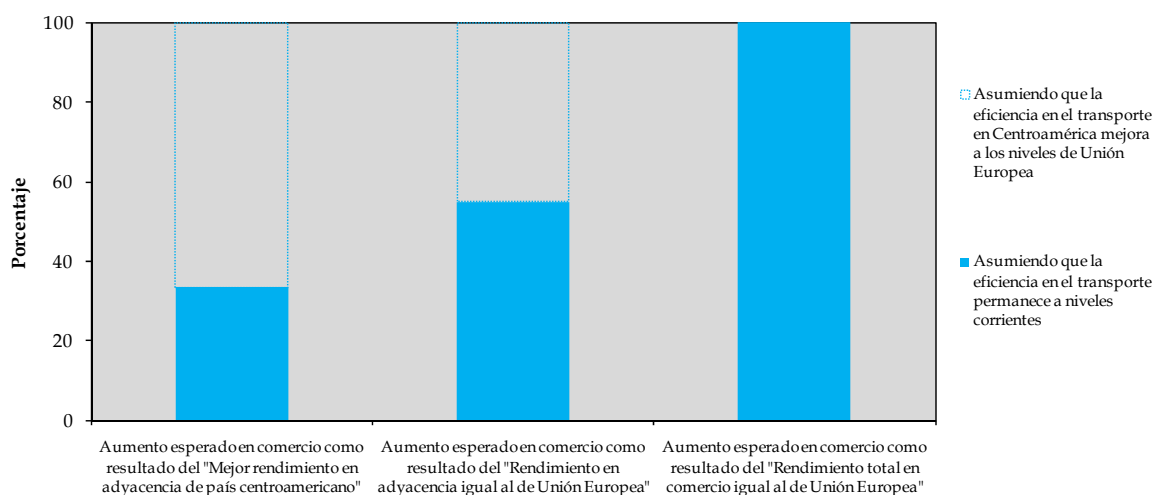
El impacto estimado tanto de la distancia como de las fronteras comunes sobre los flujos de comercio sugieren que el comercio intrarregional en América Central enfrenta costos logísticos inusualmente altos. El impacto negativo de la distancia -ajustada para reflejar el tiempo necesario de transporte de un país al otro es un 60 por ciento más alto que el de Europa. Este resultado deriva de la mayor dificultad que existe en Centroamérica, comparado con la UE-15, de transportar bienes a causa del estado de las carreteras y la calidad de los servicios viales, así como de los trámites excesivos en los pasos de fronteras bilaterales.

Sin embargo, el resultado más notable es el impacto estimado de la presencia de fronteras comunes. El sentido común dicta que los países que comparten fronteras comunes tienen mayores probabilidades de comerciar más, dada la posibilidad de recurrir al transporte terrestre y porque evitan los costos de transacción vinculados al cruce de múltiples fronteras. No obstante, en clara contraposición al resultado obtenido para Europa y que suele obtenerse en otras regiones del mundo, se estima que el “efecto adyacencia” en América Central es negativo, lo que nuevamente plantea interrogantes sobre el sistema de transporte terrestre y la gestión de los pasos fronterizos de la región.

A fin de ilustrar el impacto restrictivo de estas variables, la Figura 12 presenta las conclusiones de un ejercicio que utiliza los resultados del modelo para estimar cuál sería el impacto sobre el comercio intrarregional si se mejoraran los indicadores clave de integración y eficiencia de la infraestructura de América Central (los efectos de “distancia y adyacencia”), ya sea al nivel del país con mejor calificación de la región o al nivel de la UE-15. Dicha Figura muestra que el comercio podría ser un 33 por ciento más alto si el efecto de adyacencia entre cada par de los seis países centroamericanos mejorara al nivel del país “con mejor calificación” de la región. Sin embargo, si la mejora del rendimiento de la adyacencia se llevara al nivel de la UE-15, el aumento potencial sería del 55 por ciento. Por otro lado, las exportaciones intrarregionales se elevarían casi al doble si América Central estuviera “integrada espacialmente” en forma plena – es decir, si todos los indicadores clave de integración y eficiencia de su infraestructura se mejoraran para alcanzar el nivel de la UE-15.

¹¹ El modelo se aplica al período 2000-2008 tanto para América Central como para la UE-15, esta última siendo utilizada como referencia. Ver Schwartz *et al.* (2009) para una especificación completa del modelo y una interpretación pormenorizada de los resultados.

**Figura 12. Incremento porcentual proyectado del comercio intrarregional total
América Central**



Fuente: Schwartz et al. (2009) en base a información de WITS, Unidad Económica LCSSD (2010)

VII - Desafíos institucionales en el diseño y la implementación de proyectos regionales

Los elevados costos de integración de la región de ALC no sólo están vinculados a los cuellos de botella en la infraestructura física regional (el *hardware* de integración), la limitada coordinación en materia regulatoria y de políticas y una agenda inconclusa de liberalización y facilitación del comercio (el *software* de integración), documentados en las secciones anteriores, sino que además se relacionan con factores institucionales y operativos específicos que limitan las oportunidades de inversión en proyectos regionales (la tecnología de la integración).

Los proyectos regionales juegan un papel fundamental en la promoción de la integración y la reducción de los costos comerciales. Su finalidad consiste en desarrollar bienes públicos regionales o coordinar la prestación de aquellos servicios que los países no pueden brindar por sí mismos de manera eficaz por causa de las externalidades regionales que surgen cuando las acciones de un país traspasan sus fronteras. La coordinación y la cooperación regionales también favorecen las economías de escala en el suministro de bienes públicos nacionales, particularmente en las economías más pequeñas, que no pueden alcanzar una escala de eficiencia mínima (Estevadeordal y *et al.* 2004).

No obstante, las operaciones regionales demandan una mayor coordinación, imponen mayores costos de transacción y pueden generar beneficios distribuidos de manera asimétrica entre los socios regionales. Por ende, tanto la demanda de operaciones de inversión regionales como la oferta de instrumentos para financiarlas son sub-óptimas, a pesar de su potencial para generar elevadas tasas de retorno sobre la inversión y eficacia en el desarrollo (Banco Mundial, 2007).

Demanda sub-óptima de programas regionales

El contexto de recursos financieros, humanos e institucionales limitados para proyectos de desarrollo, implica que los países deben hacer frente a costos de oportunidad y suelen dar prioridad a proyectos nacionales antes que a operaciones regionales. Dado que los proyectos de integración con frecuencia implican costos inmediatos y rinden beneficios a más largo plazo, a menudo se da preferencia a proyectos nacionales que presentan un balance costo-beneficio más visible. La reducción del costo relativo de los proyectos regionales puede corregir este sesgo.

Los costos y beneficios de la cooperación regional también pueden incidir en forma asimétrica en los diferentes países. Asimismo, pueden surgir inconvenientes por ventajas inequitativas si alguna de las partes obtiene beneficios a partir de la acción colectiva incluso cuando no participe en sus costos. Por lo tanto, es crucial asegurar una distribución equitativa de los costos y de los beneficios de las operaciones regionales e incentivos para participar en las iniciativas de coordinación.

Los retornos de la acción regional dependen primordialmente de la velocidad y la diligencia con que cada una de las partes cumpla sus respectivas obligaciones. Cada país necesita confiar en que los demás cumplirán las obligaciones acordadas; y mecanismos de coordinación efectivos deben asegurar el intercambio de la información y el monitoreo transnacional de la ejecución de los proyectos. Por lo tanto, resulta crucial la existencia de dispositivos que promuevan el cumplimiento de las obligaciones asumidas y que impidan conductas poco cooperativas, puesto que afectan la tasa de retorno esperada de la inversión regional.

Restricciones en la oferta de financiamiento de proyectos regionales

A diferencia de los proyectos nacionales, que suelen ser pre-identificados en las estrategias de desarrollo de los países, que son priorizados por parte de los ministerios de hacienda, y que a veces se presentan a los donantes para la obtención de financiamiento, los proyectos regionales enfrentan ciclos de proyecto más desafiantes. En la fase estratégica, las instituciones externas pueden apoyar el diseño de las agendas de integración mediante la generación de conocimiento y la facilitación del diálogo. Durante la fase de determinación de prioridades, las instituciones financieras internacionales (IFI) pueden facilitar la coordinación entre los países y financiar la identificación y el diseño de proyectos. La asignación de recursos suficientes para la identificación y programación de proyectos regionales resulta fundamental para implementar proyectos viables que de otro modo no tendrían prioridad.

Las instituciones de integración regional de ALC, tales como las secretarías regionales, tradicionalmente prestaron su apoyo a la negociación y aplicación de políticas comerciales regionales (*software*), pero no abarcan todas las dimensiones de las agendas modernas de integración ni están diseñadas para ejecutar proyectos regionales de inversión (*hardware*). Iniciativas como la IIRSA, el Proyecto Mesoamérica, o el Plan de Inversiones y Financiamiento para Centroamérica y República Dominicana (PIFCARD) están facilitando la identificación de inversiones físicas de carácter transnacional, pero muy pocas veces logran superar la limitación

fundamental que representa la falta de personería jurídica, que restringe el otorgamiento de crédito a múltiples países. La financiación multilateral puede ayudar a construir instituciones regionales capaces de ejecutar proyectos regionales, o bien puede servir para coordinar los organismos nacionales de ejecución.

Los proyectos regionales implican también costos adicionales para las IFI durante las fases de identificación, diseño, ejecución y seguimiento. La asignación de una mayor prioridad a proyectos transnacionales y el establecimiento de incentivos adecuados para compensar los costos operativos regionales adicionales pueden ayudar a incrementar la oferta de financiamiento para el desarrollo regional.

A pesar de la existencia de innovaciones precursoras, como el Programa de Bienes Públicos Regionales del BID, las IFI que atienden los países de ALC no cuentan con instrumentos financieros y no financieros específicos para apoyar las agendas de integración de sus clientes. El desarrollo de nuevos conjuntos operativos para la integración puede contribuir a superar las restricciones de oferta y demanda mencionadas.

Un conjunto ampliado de instrumentos regionales

Actualmente está empezando a surgir como prioridad la reducción de la brecha entre el apoyo al *software* y al *hardware* de la integración, es decir, el desarrollo de marcos regulatorios transnacionales y el apoyo integral a las inversiones en infraestructura física, lo que puede generar altos retornos y efectos demostrativos. Al mismo tiempo, se observa la necesidad de actuar en forma simultánea sobre los cuellos de botella identificados que limitan la demanda de intervenciones regionales y la oferta de financiamiento al desarrollo regional.

El respaldo a una nueva generación de proyectos de integración exige la oferta de productos financieros y no financieros, la provisión de incentivos a los países para articular y revelar la demanda de intervenciones regionales, como también la existencia de mecanismos de seguimiento y evaluación que garanticen la eficacia del desarrollo y la rendición de cuentas (Figura 13). De allí surge la necesidad de mejorar e utilizar los instrumentos existentes en forma diferente y de complementarlos con otros nuevos. La implementación de este conjunto estratégico también puede requerir ajustes en las políticas y procedimientos internos, en la asignación de recursos y en la coordinación de las IFI para aprovechar los diversos instrumentos de manera más eficaz.

Figura 13. Un conjunto estratégico ampliado para apoyar la integración



Fuente: BID, (2010)

El trabajo en curso del BID para el desarrollo de una nueva estrategia institucional de apoyo a la integración global y regional (BID, 2010), recomienda desarrollar simultáneamente:

- **Productos no financieros.** Entre las recomendaciones específicas cabe destacar: (a) apoyar la generación de mandatos regionales surgidos de los países clientes; (b) fortalecer, actualizar y expandir la investigación aplicada y sistemas de información para poder abarcar un conjunto amplio de nuevos temas que comienzan a aparecer en la agenda de integración de ALC; (c) reservar recursos no reembolsables para apoyar diálogos de políticas de alto nivel y plataformas operativas; (d) desarrollar una iniciativa para el fortalecimiento de capacidades que contribuya a la creación de una masa crítica de actores públicos y privados con conciencia de integración; y (e) mejorar el ciclo de programación de operaciones regionales conjuntamente con el fortalecimiento de la relación entre las estrategias regionales y nacionales.
- **Productos financieros.** Por el lado operativo, la estrategia del BID sugiere: (a) incrementar la capacidad de las IFI de diseñar e implementar programas regionales; (b) reunir los recursos no reembolsables existentes y movilizar otros nuevos con el fin de aumentar la disponibilidad de fondos no reembolsables para proyectos regionales; (c) establecer mecanismos que combinen fondos reembolsables con no reembolsables (*blending*), que permitan crear incentivos para superar los mayores costos de las inversiones regionales; y (d) desarrollar facilidades regionales no-soberanas para las operaciones del sector privado.

Una vez implementado, este conjunto de instrumentos propuesto puede ayudar a superar algunas de las restricciones que en la actualidad impiden la implementación de la inversión regional. El resultado será una nueva generación de proyectos de integración que pueden ayudar

a la región a reducir los costos del comercio, a avanzar hacia una integración más profunda y, en última instancia, mejorar su posición competitiva en el mercado global.

Referencias

- Barbero, José A. (2010). "La logística de cargas en América Latina y el Caribe: una agenda para mejorar su desempeño" Notas Técnicas No. IDB-TN-103. Departamento de Infraestructura y Medio Ambiente. Inter-American Development, Washington, D.C.
- Batista da Silva, Eliezer (1996). "Infrastructure for Sustainable Development and Integration in South America". BSCD Latin America and CAF.
- Blyde, Juan and Moreira, Mauricio Mesquita (2010). "Trade and Productivity: A route with reallocation with a high transport toll," in Carmen Pages (editor) The Age of Productivity. Transforming Economies from the Bottom up. Inter-American Development Washington, D.C., and Palgrave Macmillan Press.
- COPPEAD (2000). "Transporte de Cargas no Brasil. Ameaças e Oportunidades para o Desenvolvimento do País. Diagnóstico e Plano de Ação." Document prepared for the National Transport Confederation. Rio de Janeiro, Brazil.
- Dessus, Sebastián; Herrera, Santiago and de Hoyos, Rafael (2008). "The Impact of Food Inflation on Urban Poverty and its Monetary Costs: Some Back of the Envelope Calculations." World Bank Policy Research Working Papers No. 4666, Washington, D.C.
- ECLAC (2010). "Aportes para un diagnóstico sobre las restricciones al desarrollo y a una integración económica más profunda." Unidad de Servicios de Infraestructura. División de Recursos Naturales e Infraestructura. Santiago, Chile.
- Estevadeordal, Antoni; Suominen, Kati; Harris, Jeremy T. and Shearer, Matthew (2009). *Bridging Regional Trade Agreements in the Americas*. Inter-American Development, Washington, D.C.
- Estevadeordal, Antoni; Frantz, Brian and Tam, Robert (2004). *Regional Public Goods: From Theory to Practice*. Inter-American Development, Washington, D.C., Bank and Asian Development Bank.
- Fernández, R.; Florez Gómez, S.; De Souza, F. E. and Vega, H. "Supply Chain Analysis of Exports and Imports of Agricultural Products: Case Studies of Costa Rica, Honduras, and Nicaragua." (forthcoming)
- Giordano, Paolo; Guzmán, Julio and Watanuki, Masakazu (2010). "Estimating the Impact of Transport Costs in Latin America's Trade". Inter-American Development, Washington, D.C. (forthcoming).
- Giordano, Paolo and Watanuki, Masakazu (2010). "Rising Food Prices for Central America: Are they a Boon or Calamity for the Poor?". Inter-American Development, Washington, D.C. (forthcoming).

- Gordillo, Marcelo Darwin; Stokenberga, Aiga and Schwartz, Jordan (2010). "Central America's Intra and Extra-Regional Trade Potential: A Gravity Model Approach to Understanding Regional Integration." Economics Unit, LCSSD, World Bank, Washington, D.C.
- Guasch, Jose Luis and Kogan, Joseph (2006). "Inventories and Logistics Costs in Developing Countries: Levels and Determinants – A Red Flag for Competitiveness and Growth." *Revista de la Competencia y de la Propiedad Intelectual*. Lima, Perú.
- Inter-American Development Bank (2010). "IDB support to Competitive Global and Regional Integration." Document for Consideration by the Policy and Evaluation Committee. GN-2565. Washington, D.C.
- International Road Federation (2009). *World Road Statistics 2009*. Geneva, Switzerland.
- Micco, Alejandro and Serebrisky, Tomás (2006). "Competition Regimes and Air Transport Costs: The Effects of Open Skies Agreements." *Journal of International Economics* Vol 70.
- Moreira, Mauricio Mesquita; Volpe, Christian and Blyde, Juan (2008). *Unclogging the Arteries: a Report on the Impact of Transport Costs on Latin American Trade*. Inter-American Development, Washington, D.C. and Harvard University Press.
- Sánchez, Ricardo J. and Wilmsmeier, Gordon (2009). "The relevance of international transport costs on food prices: endogenous and exogenous effects," *Research in Transportation Economics*, 25(1).
- Schwartz, Jordan; Guasch, José Luis.; Wilmsmeier, Gordon and Stokenberga, Aiga (2009). "Logistics, Transport and Food Prices in LAC: Policy Guidance for Improving Efficiency and Reducing Costs," Sustainable Development Occasional Paper Series, No. 2, World Bank, Washington D.C.
- Serven, Luis (2007). "Fiscal Rules, Public Investment, and Growth." World Bank Policy Research Working Paper Series, November 1.
- Serven, Luis and Calderon, Cesar (2006). "Is Infrastructure Capital Productive?" World Bank, Washington, D.C.
- Sgut, Martin (2003). "Transporte multimodal en Sudamérica: hacia una articulación normativa de carácter regional," Fonplata, IIRSA.
- World Bank (2004). *Reforming Infrastructure. Privatization, Regulation and Competition*. Oxford University Press for World Bank, Washington, D.C.
- . (2007). *The Development Potential of Regional Programs*. Independent Evaluation Group, World Bank, Washington, D.C.
- . (2009). *The Global Competitiveness Report 2009-2010*.
- . (2010a). *Connecting to Compete: Trade Logistics in the Global Economy 2010*. Washington, D.C.
- . (2010b). *Doing Business 2010*. Washington, D.C.