

MUY LEJOS PARA EXPORTAR

Los costos internos de transporte y las disparidades en las exportaciones regionales en América Latina y el Caribe

Coordinado por Mauricio Mesquita Moreira

En colaboración con Juan Blyde, Christian Volpe y Danielken Molina

Estudio Especial sobre Integración y Comercio

Resumen Ejecutivo

Muy lejos para exportar

Los costos internos de transporte
y las disparidades en las exportaciones
regionales en América Latina y el Caribe

Coordinado por
Mauricio Mesquita Moreira

En colaboración con
Juan Blyde, Christian Volpe y Danielken Molina

Estudio Especial sobre Integración y Comercio

Resumen Ejecutivo



Banco Interamericano de Desarrollo

**Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo**

Mesquita Moreira, Mauricio.

Muy lejos para exportar: los costos internos de transporte y las disparidades en las exportaciones regionales en América Latina y el Caribe/ Mauricio Mesquita Moreira, Juan Blyde, Christian Volpe, Danielken Molina, editores.

p. cm.

Incluye referencias bibliográficas.

1. Transportation—Rates—Latin America. 2. Transportation—Rates—Caribbean Area. 3. Freight and freightage—Rates—Latin America. 4. Freight and freightage—Rates—Caribbean Area. 5. Exports—Latin America. 6. Exports—Caribbean Area. I. Blyde, Juan II. Volpe Martincus, Christian. III. Molina, Danielken. IV. Inter-American Development Bank. Integration and Trade Sector. V. Title. VI. Series.

Se prohíbe el uso comercial no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables.

Copyright © 2013 Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados; este documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales.

>> Prólogo

Desde sus inicios, el principal motor de la agenda de investigación del Sector de Integración y Comercio del BID ha sido el desafío de ayudar a los países de América Latina y el Caribe a desarrollar políticas públicas e instituciones orientadas a apoyar una estrategia de comercio multipolar basada en aperturas unilaterales, preferenciales y multilaterales.

Las prioridades originales de la agenda reflejaban el legado de los años de la sustitución de importaciones, que dejaron en la región una herencia de aranceles elevados y una profunda desconfianza hacia el potencial del comercio y la integración como promotores del crecimiento. Ante este panorama, dirigimos nuestros recursos principalmente a proporcionar apoyo teórico y empírico a las nacientes iniciativas unilaterales y preferenciales que se estaban consolidando en la región.

Con el afianzamiento del regionalismo abierto, que a su vez condujo al proverbial “plato de espagueti” de acuerdos regionales, nuestros esfuerzos se centraron entonces en explicar sus costos —particularmente los originados en mecanismos tales como las reglas de origen— y en proponer soluciones para minimizarlos, entre ellas la ampliación y armonización de los acuerdos existentes, tal como lo discutimos en nuestro reporte especial *Bridging Regional Trade Agreements in the Americas* publicado en 2009.

Con las exigencias surgidas de la inminente realización de la Ronda de Doha, concluyó este ciclo en el que la mayor parte de nuestra atención se centró en los llamados costos tradicionales del comercio. Luego, a medida que se desenvolvían estas negociaciones, fuimos cada vez más conscientes de que la agenda de comercio de la región debía ampliarse más

allá de los temas tradicionales hasta abarcar “los otros” costos: transporte y logística, barreras de información y trámites aduaneros.

Existen por lo menos tres buenas razones para justificar este énfasis. Primero, las liberalizaciones unilaterales y preferenciales redujeron los aranceles a una fracción de lo que habían sido a principios de los años noventa. Segundo, el surgimiento de Asia—cuyo impacto sísmico en América Latina y el Caribe ha sido tema de varios de nuestros estudios recientes (véanse, por ejemplo, *India: Oportunidades y desafíos para América Latina* [2010] y *Construyendo el futuro de la relación entre Asia y el Pacífico y América Latina y el Caribe* [2012])—ha llevado a la región hacia la especialización en bienes intensivos en transporte, tanto productos básicos como manufacturas con claras exigencias en cuanto a la entrega oportuna. Y tercero, la fragmentación cada vez mayor de la producción mundial y el desarrollo de cadenas de valor internacionales (tema de nuestro próximo Estudio especial) han conferido una prima a las formas menos costosas y más rápidas de enviar partes y componentes al exterior.

Fue esta percepción la que en 2008 dio origen a nuestra primera incursión investigativa en estos temas, titulada *Unclogging the Arteries*. Allí se mostraba que los fletes internacionales eran, por encima de todo, el obstáculo más importante que enfrentaba el comercio, y que la formulación de políticas efectivas para abordar este problema podría producir los mejores retornos en términos de volumen y diversificación del mismo.

A este informe le siguió posteriormente *Odyssey in International Markets* (2010) sobre los costos de información y sobre el papel que desempeñan las agencias de promoción de exportaciones. Allí evaluamos pormenorizadamente la amplia variedad de programas que estas ofrecen, con el fin de proporcionar un mapa de ruta confiable sobre lo que funciona y lo que no.

El presente informe, *Muy lejos para exportar*, es parte del mismo esfuerzo investigativo dirigido a ampliar la agenda de comercio de la región. Aquí se vuelve sobre el tema de los costos de transporte, pero esta vez con la misión de llenar un importante vacío de información que no se abordó en *Unclogging*: el de los costos internos de transporte al exportar. En América Latina y el Caribe los exportadores no solo sufragan los altos costos de enviar sus bienes al exterior, sino también los involucrados

en despacharlos desde las fábricas, minas y fincas hasta los puertos de salida. Estos costos internos tienen un efecto particularmente dañino en las áreas más apartadas y menos desarrolladas, que en muchas ocasiones se ven obligadas a desperdiciar valiosas oportunidades de exportar.

A menudo, tanto los responsables de la formulación de políticas como los investigadores pasan por alto la dimensión distributiva de los costos del comercio. Sin embargo, y como se muestra claramente en este informe, es difícil exagerar sus implicaciones. La reducción de los costos internos de transporte garantizará que América Latina y el Caribe aprovechen al máximo sus amplias oportunidades de exportar y que las ganancias se distribuyan de manera más equilibrada dentro de los países. Se trata de un asunto tanto económico como de economía política. Los gobiernos tendrán dificultades en mantener el apoyo al libre comercio si los beneficios obtenidos se concentran en áreas pequeñas y ricas de los países, como sucede en casi todas —si no en todas— las naciones de la región. *Muy lejos para exportar* se nutre de hechos contundentes para sostener que un acceso menos costoso a los puertos nacionales constituiría un gran avance para hacer frente a la situación.

Antoni Estevadeordal

Gerente del Sector de Integración y Comercio, BID

Referencias

- ADB (Banco de Desarrollo Asiático), BID (Banco Interamericano de Desarrollo), y ADB Institute (Asian Development Bank Institute). 2012. *Construyendo el futuro de la relación entre Asia y el Pacífico y América Latina y el Caribe*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
[www.iadb.org/publications/Construyendo el futuro](http://www.iadb.org/publications/Construyendo%20el%20futuro)
- Devlin, R. y Antoni Estevadeordal. 2003. *Bridges for Development: Policies and Institutions for Trade and Integration*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
[www.iadb.org/publications/ Bridges for Development](http://www.iadb.org/publications/Bridges%20for%20Development)
- Devlin, R., Antoni Estevadeordal y Andrés Rodríguez. 2006. *El impacto de China: Oportunidades y retos para América Latina y el Caribe*. Washington, DC: BID y Harvard University Press.
[www.iadb.org/publications/ El impacto de China](http://www.iadb.org/publications/El%20impacto%20de%20China)
- Estevadeordal, A., Kati Suominen, Jeremy T. Harris y Matthew Shearer. 2009. *Bridging Regional Trade Agreements in the Americas*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
[www.iadb.org/publications/ Bridging Regional](http://www.iadb.org/publications/Bridging%20Regional)
- Mesquita Moreira, M. 2010. *India: Oportunidades y desafíos para América Latina*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
[www.iadb.org/publications/“India: Oportunidades y desafíos para América Latina](http://www.iadb.org/publications/India%20Oportunidades%20y%20desafios%20para%20América%20Latina)
- Mesquita Moreira, M., Christian Volpe y Juan Blyde. 2008. *Unclogging the Arteries: The Impact of Transport Costs on Latin American and Caribbean Trade*. Special Report on Integration and Trade. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
[www.iadb.org/publications/ Unclogging the Arteries](http://www.iadb.org/publications/Unclogging%20the%20Arteries)
- Volpe Martincus, C. 2010. *Odisea en los mercados internacionales: Una evaluación de la efectividad de la promoción de exportaciones en América Latina y el Caribe*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
[www.iadb.org/publications/Odisea en los mercados internacionales](http://www.iadb.org/publications/Odisea%20en%20los%20mercados%20internacionales)

Blyde, Juan. 2014. *The International Fragmentation of Production: Latin America and the Caribbean in the Era of Global Supply Chains*. Banco Interamericano de Desarrollo. En Prensa.

>> Agradecimientos

M*uy lejos para exportar* forma parte de una serie de publicaciones emblemáticas elaboradas por INT (Sector de Integración y Comercio) del Banco Interamericano de Desarrollo con el propósito de participar en el debate en torno a las políticas públicas relacionadas con los temas de comercio e integración. Asimismo es producto de un esfuerzo mancomunado emprendido bajo la dirección de Mauricio Mesquita Moreira, Asesor Económico Principal de INT, en colaboración con, Juan Blyde, Christian Volpe Martincus y Danielken Molina.

Esta labor no habría sido posible sin el apoyo intelectual y material de Antoni Estevadeordal, Gerente del Sector de Integración y Comercio, y de Santiago Levy, Vicepresidente de Sectores y Conocimiento del BID. David Hummels, Profesor de Economía en la Escuela de Administración Krannert de la Universidad de Perdue, actuó como asesor técnico externo. Liliana Olarte, Julieth Santamaría y Paulina Valencia hicieron una excelente labor como asistentes de investigación. La edición general de la obra estuvo a cargo de Roger Hamilton y su producción fue supervisada por Ingrid Carolina Barreto. Eloisa Marques y Olga Cafalcchio realizaron, respectivamente, la traducción y edición de la versión de la obra en portugués, mientras que Rodrigo Taborda y Patricia Ardila fueron, respectivamente, responsables de la traducción y edición de la versión del documento en español. Fernando Ronzoni diseñó la portada y The Word Express realizó la composición de textos.

Los autores principales de cada uno de los capítulos fueron:

Capítulo I — Visión Panorámica: Mauricio Mesquita Moreira

Capítulo 2 — Brasil: Mauricio Mesquita Moreira y Cecilia Heuser

Capítulo 3 — Chile: Juan Blyde y Gonzalo Iberti

Capítulo 4 — Colombia: Juan Blyde

Capítulo 5 — México: Danielken Molina, Mauricio Mesquita Moreira
y Juan Blyde

Capítulo 6 — Perú: Christian Volpe Martincus, Ana Cusolito
y Alejandro Graziano

Otras personas contribuyeron a la realización de este informe con aportes técnicos y sugerencias, en especial nuestros colegas del INE (Sector de Infraestructura y Medio Ambiente), bajo el liderazgo de Alexandre Meira Rosa, su Gerente. Entre los colaboradores figuran Rodolfo Huici (BID/INE), Tomás Serebrisky (BID/INE), Pablo Guerrero (BID/INE), Ricardo Carciofi (INT/INTAL), Eduardo Borensztein (BID/VPC), Jerónimo Carballo (Universidad de Maryland), Wagner Cardoso (CNI, Brasil), José Vicente Caixeta (ESALQ-LOG/USP, Brasil), Marcel Abrigo (ASEXMA, Chile), Viviana Alarcón Muñoz (MOP, Chile), Hugo Baierlein (SOFOFA, Chile), Ingrid Escobar (Instituto Nacional de Estadística, Chile), Mario Fernández Rodríguez (MOP, Chile), Julia Ortúzar (Instituto Nacional de Estadística, Chile), Víctor Quinchen (Cervecería Austral, Chile), Javier Vega (SOFOFA, Chile), Julio Villalobos (Centro Latinoamericano de Innovación y Logística, Universidad Andrés Bello, Chile), Pedro José Martínez (Universidad de California Davis), José Barbero (consultor), Jorge Carrillo Tobos (Ministerio de Transporte, Colombia), Víctor Julio Montoya (Ministerio de Transporte, Colombia), José Jorge Maya (Invías, Colombia), Jaime Sorzano Serrano (Colfecar, Colombia), María Fernanda Reyes Roa (Colfecar, Colombia), Javier Días Molina (Analdex, Colombia), Edgar Higuera Gómez (Andi, Colombia), Luis Felipe Salom (Acolog, Colombia), Raul Lagomarsino Dutra (Inalde, Colombia), Gabriel Araneda González (Ministerio de Obras Públicas, Chile), Mauricio Casanova Galli (Secretaría de Transporte, Chile), Gabriel Montero Barrera (Aristo Consultores, Chile), Eduardo Bitrán (Universidad Adolfo Ibáñez, Chile).

Este proyecto resultó especialmente beneficiado por una serie de charlas ofrecidas por Pierre-Philippe Combes (GREQAM–Universidad

de Aix-Marseille y Escuela de Economía de París) en el BID en octubre de 2008.

Con respecto al tema crucial del acceso a los datos necesarios, agradecemos especialmente a Milton Pina Junior (Receita Federal, Brasil), Priscilla Biancarelli (ESALQ-LOG/USP, Brasil), Gerardo Durand Alcántara (INEGI, México), Mónica Mirón Medellín (Dirección General de Comercio Exterior, México), Martín Caro (PROMÉXICO), Benjamín Oliva (Secretaría de Economía, México), José Ernesto López Córdova (Ministerio de Hacienda, México), Jesús Daniel Huerta Atriano (BID/CID), Paulo Schubnell (Ministerio de Transporte, Brasil), Carlos Díaz (PROMPERÚ), José Quiñones (PROMPERÚ), Martín Cossio (Ministerio de Transporte y Comunicaciones, Perú) y Lucilio Rogerio Aparecido Alves (ESALQ/USP, Brasil).

Las opiniones expresadas en esta publicación pertenecen a sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista del Banco y/o de su Directorio Ejecutivo.

>> Resumen Ejecutivo

En Punta Arenas, Chile, una ciudad localizada en el extremo más austral de Sudamérica, los productores de cerveza interesados en vender su producto en el exterior deben enviar la mercancía por camión al puerto de San Antonio, ubicado en el área central del país, a una distancia de 3.000 kilómetros. En Pucallpa, la capital de Ucayali —departamento de bajos ingresos situado en la Selva de Perú—, los exportadores de productos madereros deben enviar sus bienes al puerto de Callao, en Lima, a lo largo de 750 kilómetros a menudo carentes de pavimento que serpentean la cordillera andina alcanzando elevaciones de más de 4.000 metros.

Los exportadores de productos metálicos de Villavicencio en el departamento del Meta, localizado en el centro de Colombia, deben usualmente despachar sus productos al puerto de Cartagena, ubicado en la costa atlántica, a una distancia de poco más de 1.100 kilómetros, un trayecto cuyo recorrido lleva más de 18 horas. En México, los exportadores de leche en polvo de Chiapa de Corzo —localidad mexicana asentada en el sur del estado de Chiapas— tienen que despachar sus envíos a los puertos del Pacífico del golfo de México a través de un recorrido promedio cercano a los 1.080 km, para lo cual deben cruzar zonas montañosas con elevaciones de más de 2.200 metros de altura.

Del mismo modo, en Brasil, los despachos de larga distancia y costosos son parte del desafío que al que se enfrentan los exportadores de soya del municipio de Sapezal, en el estado de Mato Grosso. La mayoría de sus

productos salen por el muy congestionado puerto de Santos, ubicado al sudoeste a más de 2.250 kilómetros de distancia.

Aunque estas historias pueden ser consideradas extremas y anecdóticas, desafortunadamente reflejan en lo fundamental la realidad que viven la mayoría de las empresas localizadas en regiones apartadas de las principales aglomeraciones urbanas y puertos de sus respectivos países en ALC (América Latina y el Caribe). Firmas que poseen las destrezas y los recursos necesarios para producir bienes cuya demanda es elevada en los mercados regionales y mundiales deben hacer frente a unos altos costos de transporte interno, lo cual termina por destruir en el camino —literalmente hablando— sus ventajas comparativas. Esto es así cuando no resuelven simplemente dejar de exportar.

¿Por qué deben actuar los gobiernos?

Este estudio forma parte de un esfuerzo por lograr que los responsables de la formulación de políticas en América Latina y el Caribe entiendan las consecuencias que tienen los altos costos internos de transporte para el comercio internacional. Es asimismo la continuación del volumen que se publicó hace cinco años, titulado *Unclogging the Arteries: The Impact of Transport Costs on Latin America and Caribbean Trade*¹.

Unclogging esclareció los efectos que tienen para la región los altos costos de los fletes internacionales, pero solo trató una parte del problema. Las limitaciones en materia de datos implicaban que ese otro componente clave de la cadena de logística —los costos internos de transporte— tenía que dejarse fuera del análisis. Pero como lo sugieren los ejemplos citados anteriormente, se trata de un factor crítico cuando se busca entender el problema en toda su dimensión.

En este estudio se hace un esfuerzo concertado por llenar los vacíos de conocimiento detectados en el frente del transporte interno, aun cuando persisten algunas limitaciones en materia de datos. Una vez

¹ Mesquita Moreira, M., C. Volpe and J. Blyde (2008). *Unclogging the Arteries: The Impact of Transport Costs on Latin American and Caribbean Trade*, Special Report on Integration and Trade. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

ubicados dentro de las fronteras internacionales, se nota inmediatamente que el impacto de los costos de envío va mucho más allá del nivel y diversificación de las exportaciones de un país. Incide igualmente en determinar cuál de las regiones tiene la oportunidad de usar el comercio internacional para favorecer el crecimiento económico.

Una historia de concentración elevada donde los costos de transporte son bajos

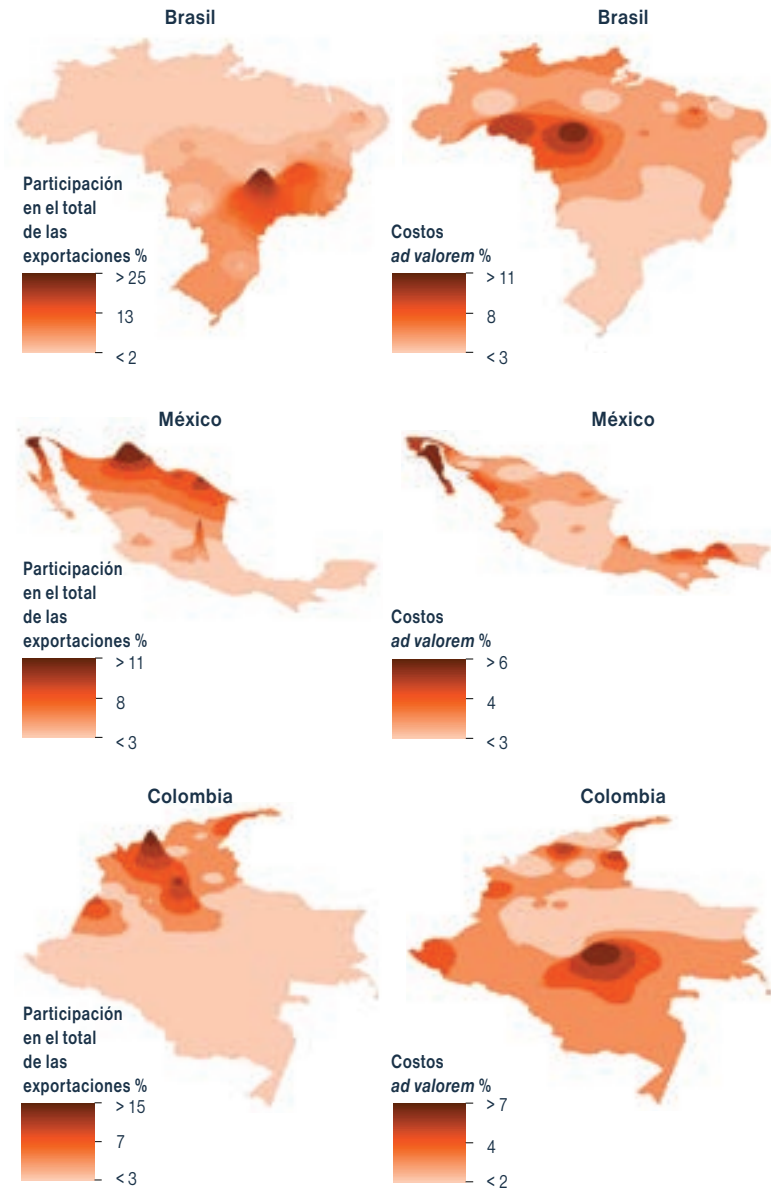
Cualquier análisis serio sobre las consecuencias de los costos internos de transporte para el comercio internacional supone enormes desafíos empíricos, teóricos y de política pública. Por eso nos propusimos abordar este reto construyendo una base de datos sin precedentes sobre el origen y los costos internos de envío para cinco de los países más representativos de la región: Brasil, Chile, Colombia, México y Perú, cuyos estudios de caso constituyen los cinco capítulos de este informe.

Los datos no dejan duda acerca de la elevada concentración de las exportaciones en el ámbito subnacional, lo cual se nota a primera vista en los mapas de la columna de la izquierda del gráfico I. La concentración tiende a ser incluso más acentuada en los niveles municipales, donde por lo general solo unas pocas empresas ubicadas en zonas relativamente pequeñas y ricas del país logran exportar (cuadro I).

Los datos también sugieren que estos altos niveles de concentración se encuentran inversamente correlacionados con los costos internos de transporte que se asumen al exportar. Una primera mirada a esta relación se refleja en el gráfico I, donde los mapas que aparecen en la columna de la derecha muestran cómo varían los fletes *ad valorem* internos de las exportaciones dentro de los países. Una rápida comparación con los mapas en que se muestra la concentración de las exportaciones evidencia que las áreas donde los costos son mayores son aquellas con una menor participación en las ventas externas de los respectivos países.

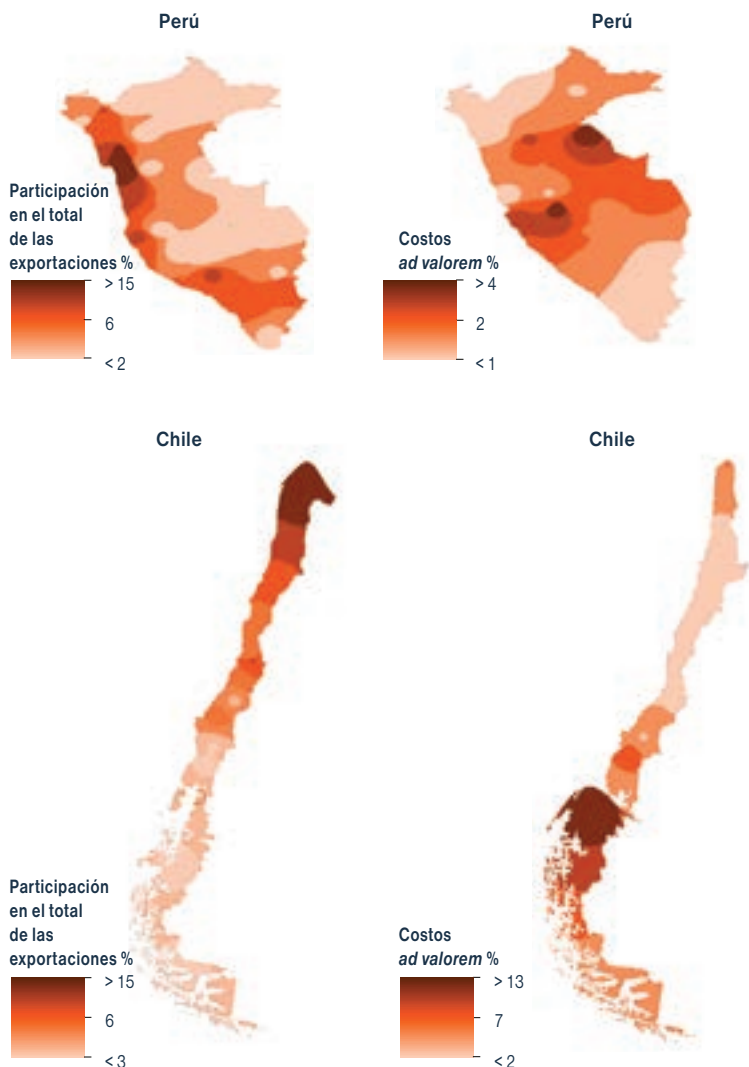
La magnitud de estos costos es en sí misma reveladora, si bien de manera menos intuitiva. En promedio, los costos son por lo general bajos y fluctúan entre el 3,4% en Chile y el 5,5% en Brasil, aunque con variaciones significativas entre municipios y países. Lo anterior puede

GRÁFICO 1 ■ Distribución espacial de las exportaciones y costo de transporte *ad valorem* para exportar: Brasil, México, Colombia, Perú y Chile



(continúa en la página siguiente)

GRÁFICO 1 ■ Distribución espacial de las exportaciones y costo de transporte *ad valorem* para exportar: Brasil, México, Colombia, Perú y Chile (continuación)



Fuente: Cálculos propios sobre la base de datos aduaneros y encuestas de transporte de los países.

Nota: En estos mapas orográficos se observa la distribución espacial de las exportaciones sobre la base de la participación de los estados (o unidades administrativas equivalentes) en las exportaciones totales de cada país y los costos internos de transporte *ad valorem* al exportar. Cada elevación (tonalidad) representa un nivel diferente de participación en las exportaciones o de costo *ad valorem*. Los datos para Brasil son de 2010; los de México, de 2012; los de Colombia, de 2006; los de Perú, de 2009; y los de Chile, de 2008. Véanse los capítulos correspondientes a cada país para mayores detalles sobre los datos expuestos.

Cuadro 1. Indicadores seleccionados de los municipios exportadores

	Cantidad y participación de todos los municipios	Participación en la superficie del país (%)	Participación de los 10 primeros en el total de exportaciones (%)
Brasil (2010)	1.055 (19%)	27	55
Chile (2008)	242 (69%)	57	74
Colombia (2006)	269 (24%)	11	73
México (2012)	969 (39%)	69	68
Perú (2009)	451 (24,5%)	36	45

Fuente: Elaboración propia basada en los datos aduaneros de cada país. Para mayores detalles, véanse los capítulos respectivos.

Nota: Esta comparación se ve afectada por el tamaño de los municipios; por eso se debe ver como una primera aproximación.

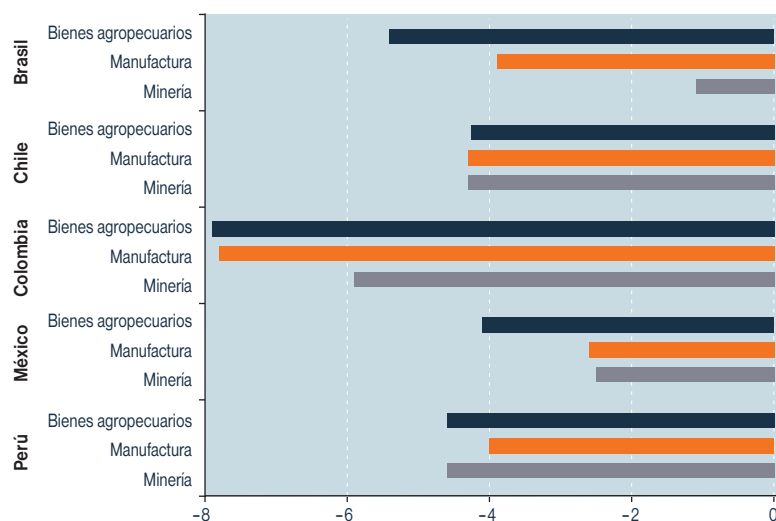
prestarse a interpretaciones erróneas en cuanto a su relevancia. Cabe señalar que aquí se están considerando únicamente los costos operativos, lo cual deja afuera el margen de utilidad de los transportadores de carga. Este margen puede ser particularmente alto en las regiones apartadas donde existe muy poca o ninguna competencia. También se han excluido otros costos importantes de logística como los relativos al almacenamiento y a la congestión de las rutas, los cuales son particularmente significativos en los puertos de salida en la mayoría de los países de ALC.

Pero quizá lo más importante es el hecho de que lo que se observa en los datos ya es el resultado de los costos de transporte en acción. Como solo podemos trabajar con un conjunto de exportadores actuales, no estamos considerando aquellos municipios que podrían estar exportando pero que no lo hacen porque los costos de transporte son prohibitivos; este parece ser el caso de las regiones remotas y periféricas. Por lo tanto, estos promedios se encuentran sesgados hacia aquellos municipios que cuentan con un acceso inmediato a los puertos, que son los que exhiben los costos de transporte más bajo en los países.

¿Cuál es finalmente el impacto en las exportaciones?

La relación inversa entre las exportaciones y los costos internos de transporte sugiere que las políticas diseñadas para reducirlos pueden tener

GRÁFICO 2 ■ Impacto de los costos de transporte interno en las exportaciones por sector y país



Fuente: Elaboración propia. Véanse los apéndices técnicos de los respectivos capítulos para mayores detalles.

Nota: Los resultados son estadísticamente significativos al 1%. Para Chile y Perú, la agricultura y la minería tienen los mismos coeficientes dado que se estimaron conjuntamente.

un impacto significativo en las ventas externas. Sin embargo, se necesitan más que simples correlaciones para hacer un estimado preciso de este impacto, dado que son múltiples los factores que entran en juego en los costos de transporte. Entre ellos figuran las ventajas comparativas, las intervenciones de los gobiernos y los accidentes históricos.

Nos propusimos aislar el papel que cumplen los costos internos de transporte estimando para ello una ecuación que relaciona las exportaciones municipales a nivel de producto con sus costos de transporte *ad valorem* a la aduana de salida, al tiempo que se controla por la influencia de factores que también pueden afectar las exportaciones.

Los resultados registrados en el gráfico 2 confirman la existencia de una correlación inversa entre los costos de transporte y el nivel de exportaciones, y señalan la presencia de un impacto económica y estadísticamente significativo en los cinco países estudiados. Colombia surge como el país que más se beneficiaría de las mejoras de infraestructura y servicios

de transporte: una reducción del 1% en los costos internos de transporte *ad valorem* podría incrementar las exportaciones agropecuarias hasta en un 7,9%, las de manufacturas hasta en un 7,8% y las de minería en un 5,9%. Incluso México —donde se registró el impacto promedio más bajo en los diferentes sectores— se beneficiaría sustancialmente de la mejora de la infraestructura de transporte, particularmente en las exportaciones agropecuarias, donde una reducción de un 1% en los costos internos de transporte traería un incremento del 4% en las ventas externas.

Aterrizar la discusión en el terreno de las políticas

Con el fin de acercar esta discusión al terreno de la formulación de políticas públicas, se procedió a usar estos estimados para simular el impacto que tendrían en las exportaciones aquellas medidas que apuntaran directamente a disminuir los costos internos de transporte, y que en algunos casos ya están siendo adoptadas por los gobiernos de la región. En Brasil y Perú se combinaron proyectos gubernamentales destinados a expandir las redes de transporte con medidas *ad hoc* para mejorar su calidad. En México el esfuerzo se centró en los proyectos de inversión del Programa Carretero 2007–2012. En Colombia y Chile se hizo una simulación de una convergencia regional de costos hacia un punto de referencia definido por los municipios con los menores costos de transporte.

El mensaje claro que surge de estos ejercicios es que las políticas dirigidas a disminuir los costos internos de transporte de mercancías pueden ser particularmente poderosas cuando se trata de darle una nueva forma a la redistribución subnacional de las exportaciones y de los beneficios que de ellas se obtienen. En Perú, por ejemplo, estimamos que la construcción de nuevas carreteras pavimentadas tendría el mayor impacto en los departamentos que conforman las regiones de la Sierra y de la Selva, y que figuran entre los que menos exportan. Estas carreteras pavimentadas reducirían sus costos internos de transporte entre un 15% y un 40% y aumentarían las exportaciones entre un 10% y un 23%.

En Brasil se estima que la implementación de grandes proyectos ferroviarios y fluviales, así como un mejoramiento generalizado de la calidad de las carreteras, beneficiaría desproporcionadamente a las regiones

agrícolas y mineras apartadas, particularmente en el norte y el centro oeste. Estas inversiones reducirían los costos promedio de envío en un 30% en esas áreas y aumentarían las exportaciones en un 12,5% en promedio.

En México, si bien es cierto que los 100 proyectos estratégicos del Programa Carretero no apuntan particularmente a las regiones de la periferia, algunos de los estados que las conforman, especialmente los del sur, aparecen entre los principales beneficiarios.

En Colombia, una convergencia de los costos de transporte interno de todo el país a un nivel como el que disfruta el departamento del Magdalena en el litoral norte —cuyos costos figuran en el 25% más bajo en el ámbito nacional— tendría el impacto más significativo en las regiones más apartadas y pobres. El beneficio más marcado se produciría en los departamentos del sudeste, donde las exportaciones aumentarían en promedio entre un 10% y un 45%.

Finalmente está el caso de Chile, donde una convergencia generalizada de los costos internos de transporte al nivel de los de Santiago —entre los más bajos del país— produciría enormes ahorros (hasta de un 80%) en los costos de transporte de las áreas más apartadas y menos orientadas a las exportaciones, asociados a incrementos de hasta un 40% en las ventas externas.

Asumir lo obvio: más fácil decirlo que hacerlo

Alguien podría acusar a los autores de este estudio de afirmar lo obvio, aunque esperamos no haberlo hecho en términos incomprensibles, algo de lo cual usualmente se acusa a los economistas. Ciertamente, para los exportadores de América Latina y el Caribe que están en el terreno, es obvio que hoy en día los costos internos de transporte son un impedimento mucho más importante para sus negocios en el exterior que las proverbiales tarifas arancelarias y no arancelarias. Basta con preguntárselo a los dueños de las empresas en Punta Arenas, Pucallpa, Villavicencio, Chiapa de Corso o Sapezal. Sin embargo, estos exportadores por lo general se enredan en los detalles y no logran captar el panorama en su totalidad, y por eso no han logrado que sus preocupaciones se traduzcan en medidas de política pública. También es cierto que la formulación de políticas

efectivas depende de la existencia de datos sólidos, y desafortunadamente en la región no se ha realizado un esfuerzo sistemático dirigido a recolectar información y a evaluar de manera rigurosa las implicaciones que los costos internos de transporte tienen para el comercio. Es allí donde este estudio y su predecesor, *Unclogging*, han querido hacer su contribución.

Sería un tanto ingenuo creer que basta con llenar el vacío de información y promover la toma de conciencia sobre las consecuencias que tienen para el comercio internacional los altos costos de transporte para que los gobiernos actúen de manera efectiva. Y aunque es cierto que desde que se publicó *Unclogging*, hace cinco años, hay señales de que en América Latina y el Caribe los responsables de la formulación de políticas están comenzando a mirar más allá de los acuerdos comerciales, se ha progresado muy lentamente en reducir los costos de transporte.

¿Por qué tan lento? En términos generales se puede afirmar que en los países estudiados el problema principal ha sido el déficit de inversión, particularmente en modalidades de transporte alternativas y menos costosas como las vías férreas y fluviales. La razón de tal déficit no solamente tiene que ver con limitaciones de carácter presupuestal, sino con decisiones que se han tomado en materia de prioridades de gasto público, así como con debilidades de carácter institucional y regulatorio.

Aun cuando las limitaciones de orden presupuestal son parte de esta historia, no parecen ser la única causa, o la más importante, de la falta de inversión, particularmente si se tiene en cuenta que en la última década el panorama fiscal de la región ha mejorado de manera significativa. Por ejemplo, en algunos países sería legítimo cuestionar la asignación de prioridades de gasto, dado que se están destinando recursos sustanciales a lo que se podría denominar a grandes rasgos “política industrial”, cuya efectividad para impulsar las exportaciones o abordar los desequilibrios regionales es por lo menos dudosa.

También hay señales claras de que la mayoría de los países están luchando por implementar sus programas de inversión; tal es el caso de Brasil, México, Perú y Colombia. El tema común parece ser la dificultad que tienen las instituciones públicas para diseñar, evaluar y ejecutar las inversiones en transporte. Parte de esta debilidad refleja siglos de abandono, agravado a su vez por la devastación causada por la crisis fiscal de los años

ochenta, la cual condujo a una masiva fuga de cerebros del sector público. En algunos casos la descentralización de las inversiones en transporte hacia los gobiernos locales, sin proporcionar al mismo tiempo los recursos institucionales necesarios, ha acentuado el problema.

Estas limitaciones institucionales también socavan el desarrollo de un marco regulatorio que permita impulsar las inversiones del sector privado. Indudablemente, todos los países que forman parte de la muestra —con Chile a la cabeza— lograron atraer cantidades significativas de inversión privada hacia carreteras y vías férreas. Aun así, en la mayoría de los casos todavía se encuentran lejos de aprovechar plenamente el potencial que ofrece la participación del sector privado. Son varios los desafíos que se interponen a este empeño, incluyendo falta de independencia, pericia técnica y capacidad de coordinación entre los varios entes reguladores; la persistencia de contratos mal diseñados que conducen a una renegociación permanente; y la existencia de políticas inspiradas en un nacionalismo mal concebido que no permiten que las compañías extranjeras compitan para fortalecer servicios tan necesarios como los de cabotaje y carga aérea.

En general se puede afirmar que no escasean los buenos diagnósticos sobre los impedimentos logísticos que persisten para fomentar las exportaciones de la región. El desafío radica entonces en atraer suficientes recursos financieros, institucionales y de gestión para afrontar los problemas identificados. Con los estimados sobre los costos internos de transporte que aquí se ofrecen, y con el análisis de su impacto en las disparidades que se registran en las exportaciones regionales, se ha buscado que los responsables de la formulación de políticas tengan claro lo que ya es intuitivamente obvio para los exportadores: que invertir en estos recursos en aras de reducir los costos internos de transporte puede arrojar beneficios sustanciales en términos de comercio internacional, al tiempo que se contribuye a mitigar disparidades subnacionales costosas que han persistido por siglos.

“La presente investigación, utiliza técnicas de estimación modernas para revelar los potenciales rendimientos sociales derivados de una mayor e integrada inversión en la infraestructura de transporte interno. Después de la Segunda Guerra Mundial, América Latina puso todo su empeño en el desarrollo de su infraestructura carretera para desarrollar su modelo de sustitución de importaciones y estimular el crecimiento de su industria nacional. Desafortunadamente, el énfasis en el desarrollo de carreteras relegó a los puertos y a los ferrocarriles a desempeñar un papel secundario. Durante la última década, la importancia de las exportaciones del sector primario abre la posibilidad de enmendar este error. El desarrollo de la infraestructura de los modos de transporte rezagados no solo tendrá efectos sobre el nivel del comercio de la región, sino que permitirá reducir el alto grado de desigualdad en los ingresos de las diversas economías de la región. Las políticas públicas importan, y es de esperar que este estudio coherente del BID tenga una influencia positiva en las decisiones nacionales de los países de la región”.

Albert Fishlow, profesor emérito de la Universidad de California, Berkeley y la Universidad de Columbia. Expresidente "Paul Volcker" de Economía Internacional en el Consejo de Relaciones Internacionales.

“Este estudio amplía de manera significativa nuestro conocimiento sobre el efecto de los costos de transporte internos sobre el comercio internacional, y, en particular, sobre su influencia en la distribución regional de las exportaciones. A su vez, es un excelente ejemplo de investigación rigurosa, interesante de leer, y que genera importantes ideas sobre los efectos de la política de inversión en infraestructura en la región. No solamente espero que sea leído y que inflencie las políticas públicas ejecutadas en América Latina, sino que también estimule el esfuerzo por recopilar datos similares en otras regiones y permita llenar un vacío importante en nuestra comprensión sobre el rol de los costos de transporte en el comercio de bienes”.

Bernard Hoekman, director del Programa de Economía Global del Instituto Universitario Europeo y exdirector del Departamento de Comercio Internacional del Banco Mundial.