
recursos naturales e infraestructura

El desarrollo institucional del transporte en América Latina durante los últimos veinticinco años del siglo veinte

Ian Thomson



NACIONES UNIDAS



División de Recursos Naturales e Infraestructura
Unidad de Transportes

Santiago de Chile, marzo de 2001

Este documento fue preparado por Ian Thomson, Jefe, Unidad de Transporte, de la División de Recursos Naturales e Infraestructura de la Cepal

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1504-P

ISBN: 92-1-321806-6

Copyright © Naciones Unidas, marzo de 2000. Todos los derechos reservados

N° de venta: S.01.II.G.49

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. Un cuarto de siglo de cambios en el transporte internacional.....	7
A. Introducción general	7
B. La reserva de carga marítima.....	7
C. Las líneas navieras estatales	9
D. La aviación comercial internacional.....	10
E. Diferencias de intervención entre el transporte marítimo y aéreo.....	11
F. El transporte camionero internacional.....	12
G. La protección de fabricantes establecidos domésticamente y la obsolescencia tecnológica.....	14
H. El transporte ferroviario internacional	15
II. Un cuarto de siglo de cambios en el transporte nacional.....	17
A. El transporte camionero nacional	17
B. El transporte autobusero no urbano	18
C. El transporte autobusero urbano.....	20
D. Los ferrocarriles.....	22
III. Los cambios en el sector transportes y la eficiencia económica	25
A. Una experiencia aparentemente exitosa	25
IV. La regulación y el mercado	29
A. La regulación: en el corazón de los cambios.....	29
B. La reglamentación y la regulación.....	29
C. Un cambio de enfoque hacia fines del Siglo XX	30

D. Los objetivos de la regulación de antaño	30
E. La privatización de la infraestructura de transporte	31
F. La reglamentación de mercados desregulados de servicios de transporte	32
G. Debilidades frente a tendencias monopólicas en el suministro de servicios de transporte	34
Bibliografía	35
Anexo	37
Recuadro1 Algunas consideraciones conceptuales de la licitación de un servicio de transporte ferroviario suburbano de pasajeros con tarifa regulada.....	39
Gráfico 1 Consecuencias de distintas maneras de concesionar un servicio ferroviario suburbano de pasajeros.....	40
Serie Recursos Naturales e Infraestructura: números publicados	41

Índice de cuadros

Cuadro 1 La participación del Estado en la propiedad de las líneas navieras de algunos países latinoamericanos, 1974 y 1994	9
Cuadro 2 El transporte carretero entre Brasil y algunos países del Cono Sur, 1975 a 1980, y 1998	13
Cuadro 3 Algunas características de una ruta de transporte autobusero interurbano en escenarios de regulación y de desregulación, respectivamente, 1987-1988	19
Cuadro 4 El sector (público o privado) operador del transporte colectivo por buses en ciudades seleccionadas latinoamericanas, en 1977 y 1998	20
Cuadro 5 Empresas ferroviarias privadas en América Latina, 2000.....	23
Cuadro 6 La incidencia de los fletes y seguros en el costo de las importaciones a países latinoamericanos seleccionados, 1974-1975 y 1995-1996	26
Cuadro 7 La proporción en Producto Interno Bruto (PIB) correspondiente al transporte, almacenamiento y comunicaciones, en países seleccionados	26

Resumen

Desde hace un cuarto de siglo, y como norma, cada vez que pudieron, los gobiernos de los países de América Latina y el Caribe aplicaron una fuerte regulación al sector transporte, cuya meta no solamente fue obtener las economías de escala y distribuir justamente los beneficios de las mismas, o fomentar la eficiencia del sector, sino también, maximizar la participación de las empresas nacionales en el comercio internacional, y/o proteger, a lo menos implícitamente, a los operadores ya establecidos. Para asegurar que éstos no aprovecharan excesivamente la posición cuasi monopólica que esa regulación les otorgaba, los gobiernos solían aplicar un segundo estrato de regulación, destinado a proteger a los usuarios. Evidentemente, existía a nivel gubernamental una reticencia a confiar en el mercado. Si la mera regulación no permitía que lograran sus objetivos, los gobiernos simplemente participaron en la actividad correspondiente como operador.

A lo largo de los últimos 25 años, en casos importantes, los gobiernos han levantado una gran parte de esas regulaciones y, al mismo tiempo, han transferido al sector privado la administración, tanto de obras de infraestructura como de servicios de transporte, que anteriormente habían sido ofrecidos por el sector estatal y que intrínsecamente, por distintas razones, no siempre se suministran en un ambiente completamente competitivo. Sin lugar a dudas, en algunos casos este cambio de enfoque trajo consigo distintos problemas, pero en general parece haber sido relativamente exitoso.

Para garantizar el eficiente funcionamiento de los mercados, a los cuales hoy en día los gobiernos están dispuestos a entregarles un mayor grado de confianza, frecuentemente es necesaria la aplicación de una reglamentación, o regulación, económica, la que es esencialmente diferente de la regulación del pasado, especialmente en el sentido que ahora se intenta ajustar los resultados producidos por las acciones de las fuerzas presentes en el mercado, para que sean congruentes con los objetivos del gobierno, aceptando la validez del mercado propiamente tal.

Los gobiernos no siempre se han mostrado suficientemente cuidadosos o valientes en identificar y enfrentar las tendencias anticompetitivas que pueden existir en los mercados. En el fondo, esto no constituye una deficiencia de los mercados sino una falla en su regulación.

I. Un cuarto de siglo de cambios en el transporte internacional

A. Introducción general

Durante los últimos 25 años, el entorno en el cual se desarrolla la actividad de transporte ha experimentado cambios profundos, en una proporción probablemente mayor en América Latina y el Caribe que en varias otras regiones del mundo, a raíz de que el punto de partida en muchos de los países de la señalada región demostraba un grado particularmente agudo de intervencionismo estatal en las economías. Además, en áreas como la de la privatización ferroviaria y portuaria, el progreso logrado en muchos de estos países supera el alcanzado en otras regiones del mundo, incluida la mayoría de los países desarrollados.

B. La reserva de carga marítima

En torno a 1975, en el transporte internacional, las políticas de los gobiernos de muchos de los países de la región de América Latina y el Caribe tenían como enfoque la maximización de la fracción de los ingresos generados por dicho transporte que fuera internalizada por las empresas nacionales. Una manifestación de esto fue la aprobación, en abril de 1974, en la sede de Ginebra de las Naciones Unidas de la Convención sobre un Código de Conducta de las Conferencias Marítimas, la que “representa la consagración, a escala mundial, de la tan llevada y traída teoría brasileña del 40-40 y 20 para el transporte de las cargas generales” (véase Instituto de Estudios de la Marina Mercante Iberoamericana, 1975).

Mediante esta teoría, o principio, un 40% del comercio entre un país y otro se reservaba para las líneas navieras del primero, otro 40% para las del segundo, y el resto quedaba a disposición de las de los terceros países. En la realidad, la reserva de solamente un 40% del tráfico para cada uno de los primeros y segundos países constituía un retroceso del principio que había adoptado Brasil en convenios firmados en esa época, con países regionales como Argentina, Chile y México, y otros de otras zonas, como Alemania Oriental, Francia y Polonia, donde la mitad del tráfico fue asignada a cada país firmante.

Brasil, aunque era el país regional proponente más pujante en materia de reserva de carga, no fue el único. Por ejemplo, en 1966, Perú asignó un 20% de la carga, tanto de importación como de exportación, a naves nacionales, agregando que esa fracción debería subir hasta 50%, una vez que existiera una capacidad de transporte suficiente en la marina mercante nacional. El Ecuador reservó porcentajes para los buques de bandera nacional en valores diferentes, según tipo de carga, con algunas limitantes referentes, por ejemplo, a la demora entre una y otra salida de un buque nacional. Inclusive en Chile, la junta militar liderada por el General Pinochet aprobó, a fines de 1979, una ley de fomento de la marina mercante, con cláusulas proteccionistas y reservas de carga de un 50% para naves nacionales (véase Sepúlveda, 1979). El caso chileno es interesante, porque al mismo tiempo, el propio gobierno militar aplicaba una política de desreglamentación en otras áreas del sector transporte, como el transporte urbano e interurbano de pasajeros. En el caso chileno, el fomento de la marina mercante habría sido motivado, a lo menos parcialmente, por consideraciones estratégicas. En la Argentina, se constituyó un Fondo Nacional de la Marina Mercante, con contribuciones de hasta el 2% de los fletes de exportación y hasta el 12% de los de importación, indicando que contar con una marina mercante propia era considerada una causa que justificaba un costo de vida más elevado para los consumidores y un menor dinamismo en el sector exportador (véase Franzini, 1981).

Es evidente que rebajar los costos de transporte marítimo no figuraba como el objetivo primordial de los gobiernos, relegándose a segundo lugar en importancia, después del de la maximización de la participación nacional. En algunos casos, las líneas navieras nacionales podrían haber sido las más eficientes, pero no había razones a priori para creer que fuera así. En consecuencia, los precios de los productos importados, y la competitividad de las exportaciones latinoamericanas o caribeñas, se habrían visto aumentados y reducidos, respectivamente.

A fines del Siglo XX, el principio del 40-40 y 20 ya no regía, ni siquiera en el caso del Brasil, que se incluye en el grupo, entre todos los países de la región, que más protección continuaba ofreciendo a sus empresas navieras, y, en general, es uno de los países de la región más cautelosos en dejar los mercados de transporte en manos de los mecanismos de la demanda y la oferta.

El concepto de la reserva de carga correspondía a la época en que las naves de la región

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_3169

