



**Conferencia de las
Naciones Unidas sobre
Comercio y Desarrollo**

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.3/84
8 de enero de 2008

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO

Comisión de la empresa, la facilitación de la
actividad empresarial y el desarrollo

12º período de sesiones

Ginebra, 4 y 5 de febrero de 2008

Tema 3 del programa

LA LOGÍSTICA COMERCIAL Y LAS CADENAS DE VALOR MUNDIALES

Nota de la secretaría de la UNCTAD*

Resumen

En la presente nota se examinan la función y el efecto de la logística comercial y la infraestructura de transporte y comercio en las cadenas de valor mundiales y se pone de relieve como un enfoque global y coherente de las políticas relacionadas con la logística comercial y el desarrollo de la infraestructura tiene la capacidad de vincular a las pequeñas y medianas empresas (PYMES) e integrarlas en los sistemas internacionales de producción. La infraestructura de un país y la eficiencia de sus servicios relacionados con el comercio y el transporte desempeñan un papel esencial en el mejoramiento de su competitividad internacional y se han convertido en elementos clave para atraer la inversión extranjera directa (IED). Un entorno propicio, políticas dirigidas e incentivos para promover las asociaciones entre los sectores público y privado con miras a desarrollar las tan necesarias infraestructuras y mejorar los niveles de servicio pueden ayudar a disminuir los problemas con que tropiezan por igual las pequeñas y medianas empresas y las cadenas de valor mundiales. En el plano de las políticas, en la nota se analizan medidas de ámbito nacional, regional y multilateral tendientes a aumentar la capacidad de oferta y facilitar la integración en las cadenas de valor mundiales. Se hace constar que en el marco de la iniciativa de Ayuda para el Comercio debe darse gran prioridad al desarrollo de las capacidades productivas y de la infraestructura comercial.

* El documento se presentó en la fecha mencionada debido a demoras en su procesamiento.

I. INTRODUCCIÓN

1. En la presente nota se examina la función que desempeñan la logística comercial y el transporte, así como la infraestructura y la inversión comercial correspondientes, en la integración de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) en las cadenas de valor mundiales (CVM). Las CVM abarcan toda la gama de actividades interrelacionadas de producción que realizan las empresas en distintos puntos del planeta, desde la concepción del producto hasta su producción y entrega al usuario¹. Las CVM han prosperado en respuesta a una reducción de los costos del transporte, algunos cambios orgánicos y la rápida difusión de las tecnologías de la comunicación que han permitido a las empresas trasladar determinadas actividades hacia filiales y socios en el extranjero y gestionar esas actividades. Esos cambios en las redes productivas han traído consigo nuevas oportunidades para que las empresas de los países en desarrollo se integren en las CVM.

2. Sin embargo, muchas empresas de países en desarrollo, especialmente las PYMES, no pueden aprovechar las oportunidades que ofrecen las CVM debido a su mala conectividad con las redes mundiales de transporte y a la debilidad de su capacidad productiva. La falta de acceso a infraestructuras de transporte en algunos países en desarrollo perjudica a las empresas al incrementar los costos de los negocios y del transporte internacional². De forma similar, la creación de capacidad productiva depende en última instancia de la inversión nacional y extranjera de las empresas y su capacidad y voluntad de invertir guardan relación, en gran medida, con el clima de negocio e inversión en el que se desenvuelven. Un clima empresarial general poco desarrollado con unos servicios insuficientes de transporte y comercio y una infraestructura de servicios que deje que desear pueden mermar la capacidad de un país para atraer inversiones y participar con éxito en el comercio internacional.

3. Hoy día, las CVM incluyen plenamente las etapas de adquisición e inventario de la producción mundial, así como los procesos de distribución. En ese contexto, los obstáculos de carácter físico, institucional, tecnológico y reglamentario que afectan a la rentabilidad de las transacciones comerciales deben abordarse de una forma global. Las inversiones en soluciones "tangibles" como el equipo y la infraestructura de transporte, deben contar con el apoyo de las correspondientes medidas "intangibles", como la racionalización de los sistemas administrativos y de gestión, así como el de un marco institucional, jurídico y reglamentario apropiado.

4. En la presente nota se abordan muchas de esas cuestiones. En la sección II se examinan los elementos esenciales de la competitividad, a saber: los vinculados con la logística comercial, la inversión y la infraestructura, y se presenta un breve resumen de los principales obstáculos relacionados con el comercio que dificultan la integración de las PYMES en las CVM. En la sección III se esbozan posibles respuestas en materia de políticas necesarias para la creación de

¹ UNCTAD, La función de las cadenas de valor mundiales en el fomento de la capacidad productiva nacional. TD/B/COM.3/79, 2006.

² Véanse en varios números de la publicación de la UNCTAD *Informe sobre el transporte marítimo* diversas comparaciones de los costos del transporte internacional. Véase también el artículo titulado "Ports and international transport costs" en el N° 31 del boletín *Transport Newsletter*, UNCTAD, 2006.

un entorno propicio y el establecimiento los incentivos necesarios para el desarrollo de la capacidad comercial y la infraestructura con el fin de atraer la inversión privada y promover las asociaciones entre los sectores público y privado. También se describen brevemente algunas formas de cooperación con el sector privado que ayudarían a profundizar en ese proceso y se hace hincapié en la importancia de intensificar la coordinación y la cooperación regionales para conseguir efectos sinérgicos y encontrar soluciones para problemas comunes en beneficio de todos. En la sección IV se exponen las conclusiones y el camino a seguir.

II. LOGÍSTICA COMERCIAL, INVERSIÓN E INFRAESTRUCTURA: ELEMENTOS ESENCIALES DE LA COMPETITIVIDAD

La logística comercial en las cadenas de valor mundiales

5. Con la aparición de las estrategias de crecimiento orientadas a la exportación y un nuevo sistema de producción mundial dentro de unas CVM geográficamente dispersas, la logística comercial ha adquirido una importancia fundamental. La mayoría de las cadenas de valor necesitan una cadena física de transporte que traslade el producto de una instalación de producción, procesamiento o distribución a la siguiente. Las CVM imponen fuertes demandas a la infraestructura de los servicios y el transporte que ha de sostener ese complejo sistema de oferta, y cualquier perturbación equivale automáticamente al debilitamiento o agotamiento de un eslabón de esa cadena.

6. Son varios los estudios en los que se han ilustrado los problemas con que tropiezan las PYMES deseosas de participar en las CVM en países en desarrollo. En el África subsahariana, por ejemplo, los exportadores se encuentran con un retraso promedio de 50 días para cada embarque y necesitan no menos de 20 firmas en ocho o nueve formularios de aduanas³. Son condiciones difíciles para las PYMES, que simplemente no cuentan con la capacidad ni con los medios financieros necesarios para superarlas. También los asociados en las CVM tienen que recurrir a agentes u otros intermediarios para resolver toda la maraña de trámites burocráticos. Del mismo modo, los exportadores de Angola y Kazajstán necesitan 74 y 93 días respectivamente para concluir todos los procedimientos y documentos obligatorios, mientras que los exportadores de Estonia sólo necesitan tres días para satisfacer los requisitos administrativos. En muchos países, las autoridades aduaneras todavía abren la mayoría de los contenedores, lo que supone, entre otras cosas, un retraso y un aumento de los costos. Esos obstáculos hacen que la integración de las PYMES en los sistemas de oferta mundiales, en los que la producción a tiempo y el cumplimiento de los plazos son condición indispensable, sea una ilusión.

7. La mala conectividad con las redes de transporte mundiales, directamente o a través de puertos de transbordo, sigue siendo un importante obstáculo al comercio en muchos países en desarrollo. Muchos países de África, especialmente los que carecen de litoral, se encuentran entre los peor conectados con las redes internacionales de transporte marítimo. Como consecuencia, sus costos de transporte, medidos como porcentaje del valor de las importaciones, son también especialmente altos⁴. Por otra parte, muchos países o economías de Asia están entre

³ Banco Mundial. *Doing Business Report*, 2006.

⁴ UNCTAD. *Informe sobre el transporte marítimo*, 2007.

los mejor conectados del mundo⁵. Encabeza la lista China, seguida de Hong Kong (China), Singapur, Malasia, la República de Corea, Sri Lanka y la India, que ocupan lugares entre los 20 primeros de un total de 162 países⁶. De forma similar, los costos estimados de flete internacional medidos como porcentaje del valor de las importaciones se han reducido de forma constante a lo largo de un período de 15 años (desde más del 9% hasta algo menos del 6%)⁷. Eso demuestra que la integración eficaz en las redes mundiales de transporte ofrece posibilidades para el desarrollo y la integración en las CVM.

8. La gestión de la cadena de oferta dentro de las CVM ofrece formas de hacer negocio para empresas grandes y pequeñas que pertenecen a una cadena completa de proveedores, fabricantes, distribuidores y detallistas. Las CVM pueden estar integradas horizontal y verticalmente por grandes corporaciones, las empresas líderes, que aplican modelos comerciales optimizados y apoyan la inversión en nuevos sistemas y prácticas comerciales. La firma líder, habitualmente una empresa transnacional (ETN), puede subcontratar la realización de ciertas actividades y confiarla a las empresas nacionales mejor cualificadas.

9. La cadena de oferta puede optimizarse rompiendo las fronteras que tradicionalmente han mantenido separados los diferentes segmentos de la cadena y movilizándolo y facilitando las asociaciones mediante una aplicación estratégica de la tecnología. Puede recurrirse también a la formación de conglomerados mediante los que se establece una vinculación entre la ubicación geográfica y el rendimiento económico, creando una red de empresas incrustada en unas complejas relaciones entre empresas. De esa forma, esos conglomerados quedan en mejores condiciones para hacer frente a los volúmenes que requiere la firma líder. Las CVM destacan la importancia de lograr la entrega justo a tiempo, poniendo mayor hincapié en la función de logística y control de inventario para reducir los costos inherentes y diseñando nuevas estrategias de distribución para mejorar el enlace entre el conjunto totalidad de la red y el cliente. Eso significa que las CVM precisan un entorno propicio especialmente sólido y fiable que facilite la circulación de bienes y servicios tanto en el plan interno como en el transfronterizo.

Desarrollo de infraestructuras e inversión

10. Se han documentado perfectamente los efectos nocivos de una mala infraestructura de transportes en la inversión, las exportaciones, la mitigación de la pobreza y, de forma más general, en el desarrollo⁸. En un estudio reciente se calcula que el comercio entre los países del

⁵ UNCTAD. *Liner Shipping Connectivity Index*, 2007.

⁶ UNCTAD. *Transport Newsletter*, N° 3, 2007.

⁷ UNCTAD. *Informe sobre el transporte marítimo*, 2007.

⁸ Banco Mundial. *Private participation in infrastructure in developing countries: trends, impacts, and policy lessons*. 2003.

África occidental podría crecer hasta un 400% en promedio si se pavimentaran las carreteras. Una inversión similar podría hacer aumentar el comercio en el África meridional en un 300%⁹.

11. Se ha observado que una infraestructura de calidad desempeña un papel esencial en la inversión extranjera directa (IED) y en las decisiones de las empresas en cuanto a las exportaciones. Los inversores, especialmente en los sectores orientados a la exportación, eligen para sus proyectos lugares que ofrezcan unos canales de oferta y de distribución fiables y eficaces. El Foro Económico Mundial elaboró un índice que sirve para evaluar las brechas en la calidad de las infraestructuras¹⁰. Mediante ese índice se compara la infraestructura destinada al transporte por carretera y por vía marítima y aérea y la infraestructura destinada al abastecimiento de electricidad de un país determinado con las de Alemania, país elegido como referencia por contar con una infraestructura de primera clase. Con arreglo a ese índice, Chile, por ejemplo, muestra la menor brecha en la calidad de la infraestructura (es decir, una mejor infraestructura en términos relativos), así como los mejores datos de inversión en el sector privado de América Latina. Eso ha ayudado a Chile a superar a los demás países de la región en lo que se refiere a la atracción de inversiones¹¹.

12. Una de las formas de cerrar la brecha en lo que se refiere a la calidad de la infraestructura es lograr la participación o la inversión del sector privado en infraestructuras mediante la privatización y el establecimiento de asociaciones entre los sectores público y privado. Para que eso suceda, puede que sea necesario en primer lugar mejorar el marco reglamentario. Actualmente, la participación del sector privado en proyectos de infraestructura sigue siendo baja y varía mucho de una región a otra (véase la figura 1). Eso ha quedado confirmado en estudios monográficos realizados en la India. Se calcula que para satisfacer las nuevas necesidades generadas por un rápido crecimiento económico la inversión de la India en infraestructura debería aumentar del 4 al 9% del PIB. Sin embargo, la inversión pública nacional (en torno al 70%) seguirá satisfaciendo la parte principal de esas necesidades de financiación¹².

⁹ Banco Mundial. *Doing Business Report*, 2007.

¹⁰ Foro Económico Mundial. *Benchmarking National Attractiveness for Private Investment in Latin American Infrastructure*, 2007.

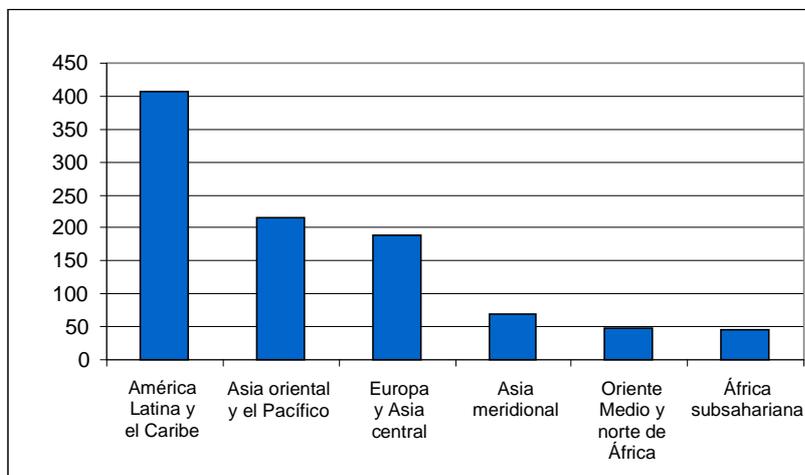
¹¹ Chile ocupa uno de los primeros puestos en el Índice de salidas efectivas de IED y en el Índice de potencial de atracción de IED (*World Investment Report*, 2007).

¹² Sr. Arvind Mayaram, Secretario Adjunto, Ministerio de Hacienda de la India. Declaración formulada en la reunión de expertos sobre la comparación de las mejores prácticas para crear un entorno que permita maximizar las ventajas del desarrollo, el crecimiento económico y la inversión en los países en desarrollo y con economías en transición, Ginebra, 24 y 25 de septiembre de 2007.

Figura 1

Proyectos de infraestructura con participación privada, 1990-2005

(En miles de millones de dólares de los EE.UU.)



Fuente: Banco Mundial. Indicadores del Desarrollo Mundial, 2007; hoja de datos regional: América Latina y el Caribe.

Acceso a la financiación y la tecnología

13. Cada etapa de un proyecto de infraestructura, de la planificación al mantenimiento, supone la evaluación y utilización de una amplia gama de servicios, tecnologías y técnicas de gestión. Sin embargo, muchos países en desarrollo carecen de servicios tan diversificados y de la capacidad reglamentaria que se precisa. Eso se debe, entre otras cosas, a la debilidad del marco reglamentario, la escasez de conocimientos específicos, el desarrollo insuficiente de las redes de distribución, la escasa penetración de las tecnologías de la información y, de una forma más general, una falta de sensibilización del público. Además, para fomentar el desarrollo de la competitividad empresarial se necesita también una infraestructura intangible de carácter tecnológico e institucional. En esa infraestructura se incluyen los centros de generación de actividades comerciales, los parques industriales, científicos y tecnológicos, los centros de productividad, los servicios de desarrollo empresarial y las instituciones de fomento de la inversión. La zona industrial de Richards Bay en Sudáfrica, por ejemplo, es un núcleo en el que, en el decenio de 1990, importantes nuevos proyectos de inversión de las ETN recibieron apoyo gubernamental para subcontratar actividades a las PYMES locales. A pesar de algunas dificultades iniciales, merced a esa zona industrial se consiguió establecer vínculos entre las grandes empresas y las PYMES acreditadas por el Gobierno y se ofreció a éstas últimas apoyo para que pudieran participar en los programas de adquisiciones. También se estableció un foro en el que las PYMES podían establecer contacto con posibles socios.

Obstáculos relacionados con el transporte que dificultan la integración en las CVM

14. La eficiencia de los servicios de transporte y la disponibilidad de una infraestructura y una tecnología fiables, así como los tiempos de tránsito y transbordo, son elementos esenciales de una cadena de transporte y pueden influir en las decisiones relativas a la ubicación, la inversión y la elección de socios. Los estrangulamientos que dificultan la productividad hacen aumentar los costos logísticos y, en última instancia, complican la integración de las PYMES en las CVM por motivos como los siguientes:

- a) La escasez o la utilización poco eficaz de los servicios disponibles debido a problemas de capacidad;
- b) La excesiva regulación y la segmentación de los servicios de transporte y los monopolios de servicios;
- c) La ineficacia institucional y los problemas de procedimiento;
- d) La mala gestión interna de los organismos y el sector privado;
- e) La falta de un marco jurídico apropiado basado en reglas y normas uniformes internacionalmente acordadas;
- f) Los procedimientos aduaneros y fronterizos no armonizados y no alineados;
- g) Las malas condiciones o de la infraestructura física o su inexistencia;
- h) La falta de acceso a las redes mundiales de transporte;
- i) La falta de acceso a la financiación en forma de inversión pública o privada; y
- j) La falta de acceso a la infraestructura de información y comunicaciones y su incompatibilidad con los requisitos internacionales.

15. Así pues, los costos de comercio y transporte, el acceso a las redes mundiales de transporte y un entorno favorecedor apropiado, con un marco jurídico y reglamentario estable, son factores esenciales para el desarrollo de las capacidades de oferta y determinan la competitividad de un país a la hora de atraer la IED y participar en el comercio mundial.

III. RESPUESTAS DE POLÍTICA

Marco de políticas

16. Ya no es posible separar las cuestiones relacionadas con el transporte y la infraestructura de los objetivos generales de desarrollo. Muchos de los inconvenientes relacionados con la capacidad insuficiente en materia de transporte marítimo, manipulación de la carga, tránsito y cruces fronterizos son el resultado de unos procedimientos administrativos tediosos y complejos, la mala coordinación de los controles, unas tasas elevadas, la no observancia de los convenios y las normas internacionales vigentes y la falta de una aplicación efectiva a nivel nacional.

Los encargados de la formulación de políticas deberían abordar esos inconvenientes y los costos asociados de una forma global con miras a suprimir los obstáculos físicos, tecnológicos y de procedimiento mediante la introducción de reformas apoyadas por la correspondiente simplificación de los sistemas administrativos y de gestión. Así pues, las respuestas de política a los problemas descritos anteriormente deben formar parte de un marco de políticas más amplio y requieren un firme respaldo político para que se puedan impulsar, aplicar y mantener los cambios. Los pasillos de tránsito, por ejemplo, podrían diseñarse de nuevo de manera que se conviertan en auténticos pasillos de desarrollo que combinen elementos sostenibles de las políticas comercial, industrial y de transporte. El enfoque del desarrollo espacial puede tener con el tiempo la capacidad de incrementar eficazmente la competitividad de un país y facilitar la participación de las PYMES en las CVM.

17. Los países en desarrollo deben hacer que el entorno sea aún más propicio (desde los puntos de vista institucional, jurídico y administrativo), crear capacidades, aumentar la transparencia y coordinar los servicios. Comerciantes e inversores desean encontrar predecibilidad, responsabilidad y fiabilidad. Si no se les ofrecen esas condiciones básicas, las corrientes de comercio e inversión se desvían fácilmente. Los gobiernos han de ser la fuerza impulsora, dirigiendo el proceso hacia la eliminación de los principales estrangulamientos. Es mucho lo que se puede hacer en cuanto a la dirección de las políticas, la motivación y la asignación de recursos para mejorar la visión estratégica, la transparencia y la rendición de cuentas.

Logística comercial

18. La facilitación del comercio y el transporte, esencial para el mejoramiento de la logística comercial, tiene por objeto velar por que las autoridades nacionales puedan mejorar su eficacia en el comercio internacional. La Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas estima que las medidas de facilitación del comercio podrían conllevar un ahorro directo de entre el 2 y el 3% del valor total del comercio mundial¹³. Esas medidas podrían contribuir a mejorar la competitividad internacional de los sectores público y privado en los países en desarrollo. Entre los principales beneficiarios estaría también el gran número de empresas, predominantemente pequeñas, de los países en desarrollo cuyos costos de transacción son desproporcionadamente altos. Es necesario que las PYMES puedan cumplir los requisitos administrativos y reglamentarios fácilmente y a un costo razonable, para lo que deberían eliminarse muchas etapas intermedias, por ejemplo mediante la introducción de la ventanilla única, que podría ser provechosa en ese contexto.

19. Para aprovechar posibles economías de escala, parece sensato agrupar a las PYMES y los servicios que necesitan, por ejemplo mediante la creación de núcleos de comercio y transporte. En un entorno de ese tipo, las empresas encuentran ventajas al encontrarse más cerca de los proveedores, los agentes o los servicios de logística. No obstante, puede que no sea siempre posible reducir la distancia geográfica de las PYMES capaces de integrarse en las CVM. En Sudáfrica, por ejemplo, los mayores volúmenes de exportación se originan en zonas que distan menos de 100 km de un puerto, incluidos los puertos secos¹⁴. La mejora del acceso de las

¹³ CEPE. Trade facilitation in a global environment. ECE/TRADE/2002/21, 2002.

¹⁴ W. Naudé y M. Matthee. The significance of transport costs in Africa. *Policy Briefs*, 5, 2007.

PYMES a las zonas cercanas a los puertos o aeropuertos, o la construcción de puertos, aeropuertos o puertos secos más cerca de las zonas en las que se hayan establecido las PYMES capaces de participar en las CVM, podría ser una solución, especialmente para la integración en cadenas de valor de productos perecederos y para los que el tiempo es un factor importante, como las flores, las frutas o las verduras frescas.

20. La cooperación entre la India, el Brasil y Sudáfrica ha demostrado que un diálogo continuo sobre cuestiones como los servicios de transporte marítimo y logística se ha convertido en parte esencial de la nueva geografía del comercio, y puede revestir especial interés en el caso de posibles proyectos comunes que entrañen asociaciones entre los sectores público y privado. A ese respecto, y con el fin de fomentar aún más las soluciones eficientes en materia de logística para las PYMES, el transporte multimodal puede desempeñar un papel importante, especialmente cuando tiene lugar dentro de unos acuerdos marco.

21. El transporte multimodal puede ayudar a facilitar el tránsito y el transporte transfronterizo, y tiene el potencial de aumentar la participación de las PYMES y los países sin litoral en los sistemas mundiales de comercio. En cualquier caso, sólo con una eficaz infraestructura de servicios con mejores prestaciones en materia de información y comunicaciones, junto con una infraestructura física viable, se podrá dar respuesta a las sofisticadas exigencias de las CVM y sus cadenas de transporte. Eso, a su vez, podría desencadenar efectos secundarios de alto valor para las PYMES, ayudar a mejorar el entorno comercial de todo un país y, en última instancia, generar crecimiento. Un puerto que funcione bien, por ejemplo, puede atraer más negocio, tanto en el plano regional como en el internacional, de otros países costeros y de países sin litoral, una situación en la que todos, usuarios y operadores, salen ganando.

22. Una condición indispensable para una logística comercial eficiente es la existencia de un marco jurídico transparente basado en normas internacionales uniformes y que ofrezca certidumbre y predecibilidad, teniendo en cuenta las prácticas comerciales modernas y los avances tecnológicos. Por contra, un marco jurídico fragmentario y complejo crea incertidumbre, que a su vez incrementa los costos de transacción puesto que conduce a actividades de investigación de hechos, litigios onerosos y unos mayores costos de los seguros. Así pues, puede afirmarse que constituye un grave obstáculo para el desarrollo del comercio internacional que dificulta especialmente la capacidad de las PYMES para integrarse y competir eficazmente en las CVM. El derecho internacional uniforme sirve para facilitar la contratación y la interacción más allá de las fronteras nacionales. También puede ayudar a resolver cuestiones de política pública cuando se relacionan partes con distinto poder de negociación, incluso en la esfera del transporte.

23. Entre los temas más importantes en la esfera del derecho del transporte cabe citar el continuo reto que supone disponer de un régimen de responsabilidad transparente y fácil de utilizar en relación con el transporte multimodal internacional, procurar la simplificación de los documentos de transporte y promover el desarrollo de alternativas electrónicas a los documentos tradicionales en papel. Otras importantes cuestiones incipientes, como la seguridad de la cadena de la oferta y el transporte marítimo y, más recientemente, los problemas y preocupaciones ambientales relacionados con el cambio climático, adquieren cada vez más importancia y van a afectar a los países desarrollados y en desarrollo de muchas formas, incluso en relación con los marcos reglamentarios internacionalmente acordados que es necesario aplicar en los planos nacional y regional. En el caso de los países en desarrollo, resulta esencial la participación

efectiva en los procesos internacionales de creación de consenso, así como la consideración de las necesidades conexas en materia de fomento de la capacidad para velar por la observancia y la aplicación a nivel nacional.

Desarrollo de la infraestructura e inversión

24. Los países en desarrollo han dependido generalmente de un gran sector público para estimular el desarrollo económico, a menudo debido a la muy grave falta de capacidad de las empresas privadas nacionales durante la etapa inmediatamente posterior a la independencia. En los últimos años, los países han puesto en marcha políticas encaminadas a promover la participación del sector privado en la financiación y en la prestación de servicios de infraestructura para mejorar su eficiencia y facilitar el acceso. Aunque la inversión en infraestructura de transporte con participación del sector privado descendió después de 1997, en 2005 y 2006 se produjo un rápido aumento (véase la figura 2)¹⁵. Del aumento de las concesiones existentes y de los proyectos de inversión totalmente nuevos parece desprenderse que los inversores eligen los proyectos con menor riesgo de interferencia política. Asimismo, el resto de las empresas públicas quizá no sean tan atractivos para los operadores privados como las que ya se han privatizado.

25. No obstante, la inversión privada en proyectos de infraestructura sigue siendo un desafío tanto para los países en desarrollo como para los países desarrollados¹⁶. No es fácil de alcanzar el equilibrio entre el interés público en disponer de mejores servicios a un costo razonable y el interés del sector privado en obtener una rentabilidad adecuada por sus inversiones. En el sector del transporte, la inversión en nuevas carreteras, por ejemplo, podría suponer una reducción del tráfico en las carreteras existentes, lo que a su vez podría entrañar una disminución de los ingresos de los operadores privados. De forma similar, las medidas adoptadas por los operadores para mejorar la eficiencia, la productividad y la rentabilidad podrían conducir al aumento de las tarifas y a la pérdida de puestos de trabajo. En muchos países africanos ha habido numerosas huelgas en protesta por la anunciada privatización de las empresas estatales porque los sindicatos temen que se pierdan puestos de trabajo o se reduzcan las prestaciones salariales. Según la Comisión Económica para África de las Naciones Unidas, para evitar esos conflictos "es esencial vincular los programas de privatización con unas estrategias más amplias de desarrollo y fomento del sector privado y promover el debate público para alcanzar el consenso"¹⁷.

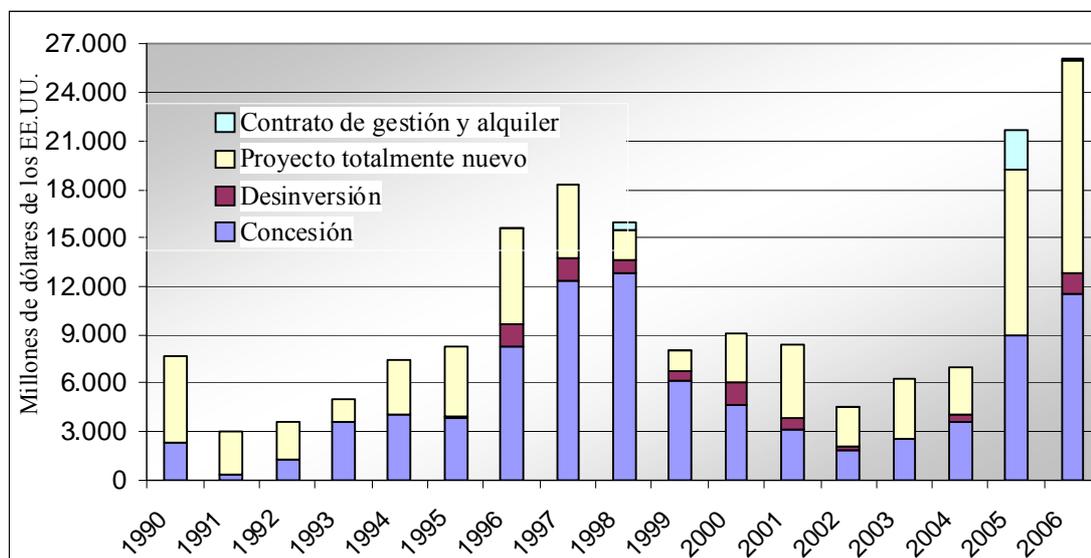
¹⁵ Banco Mundial. Private activity in transport shows strong growth in 2006. PPI data update 5, 2007.

¹⁶ F. Sader. Attracting foreign direct investment into infrastructure: why is it so difficult? Corporación Financiera Internacional y Banco Mundial FIAS Occasional Paper 12, 2000.

¹⁷ D. Makonnen. Broadening local participation in privatization of public assets in Africa. Documento preparado para la Comisión Económica para África de las Naciones Unidas.

Figura 2

Tendencias de la inversión privada en infraestructura de transporte, desglosadas por tipo



Fuente: Base de datos sobre la participación del sector privado en la infraestructura del Banco Mundial (2007).

26. Las CVM necesitan unas instalaciones de logística bastante complejas, especialmente en el sector de los artículos perecederos, como las frutas, las verduras y los productos hortícolas. No sólo son complejos los sistemas de oferta, sino que las instalaciones y sistemas necesarios para mantenerlos también tienen que ser cada vez más sofisticados. La inversión en esas instalaciones puede ser vital para entrar en las CVM y mantenerse en ellas. Kenya, por ejemplo, recibió una importante corriente de IED para desarrollar la exportación de productos hortícolas (véase el recuadro 1)¹⁸, y hoy se considera que ese país es uno de los que se incorporaron a esas cadenas pronto y con un buen estado de preparación y uno de los que ayudaron a establecer las condiciones a las que los demás deben adaptarse en lo tocante al desarrollo de las cualificaciones laborales, las instalaciones y los servicios necesarios para incorporarse con éxito a las CVM.

¹⁸ J. Humphrey. Commodities, diversification and poverty reduction. Documento presentado en el Simposio de la FAO sobre el estado de la investigación de los mercados de productos básicos agrícolas, Roma, 15 y 16 de diciembre de 2003-2004.

Recuadro 1

La cosecha de la horticultura para el desarrollo en Kenya

La eficiencia de la infraestructura del transporte es esencial para las PYMES del sector hortícola. Tanto las verduras como las flores requieren una inversión considerable en instalaciones para su uso después de la cosecha e infraestructura de transporte, así como un acceso inmediato a la carga aérea, porque son perecederas y de manipulación delicada. Además, los operadores privados necesitan acceso a una infraestructura de apoyo que cuente con centros de comercialización en las regiones de cultivo, camiones refrigerados para el transporte, instalaciones refrigeradas en los aeropuertos y terrenos cerca de éstos. Las PYMES dependen de los servicios de distribución y comercialización para pasar sin sobresaltos de la planificación de la producción a la distribución y la comercialización, en tanto que las grandes empresas están integradas verticalmente en toda la industria.

Hace 20 años, los pequeños exportadores de Kenya compraban judías verdes en los mercados locales al por mayor o directamente a los pequeños productores, las envasaban en cajas o sacos, las enviaban a importadores de, por ejemplo, el Reino Unido y las vendían al por mayor. Desde entonces, el negocio se ha transformado por completo y las verduras frescas se venden ahora principalmente en los grandes supermercados, con un paso más rápido a través de toda la cadena de oferta. Las empresas de semillas, los exportadores, los importadores y los vendedores trabajan juntos para desarrollar nuevos productos y variedades. Los proveedores son objeto de controles y auditorías periódicas y se dispone de una logística especializada para facilitar el procesamiento y el envasado en Kenya. El Gobierno ha puesto en marcha las instalaciones y centros de comercialización necesarios. Todo ello permitió que un inversor internacional (de los Países Bajos) aprovechara la experiencia del país en el terreno de las exportaciones de verduras para poner en marcha la Oserian Development Company en el decenio de 1980 y convertirse en líder de la industria de las flores cortadas.

La naturaleza de la industria hortícola ha ayudado a los exportadores kenianos a adquirir las aptitudes técnicas y de gestión necesarias y ha promovido el desarrollo de una infraestructura y unos mecanismos de financiación apropiados. No obstante, los exportadores todavía tropiezan con dificultades debido a la mala infraestructura de transporte del país y los altos costos del transporte aéreo. En 2006, el Gobierno elaboró una estrategia quinquenal para ampliar el comercio mediante la simplificación del comercio transfronterizo. La Unión Aduanera de la Comunidad del África Oriental, establecida en 2005, ha sido uno de los factores más importantes en la introducción de reformas en Kenya y los demás países de la región.

Fuente: Institute of Development Studies. Export horticulture and poverty in Kenya, 2002.

27. El sector de las telecomunicaciones se ha convertido en un sector especialmente dinámico en lo que se refiere a la privatización. Muchos sistemas telefónicos de África eran anticuados y no llegaban más que a una pequeña minoría de la población. Al liberalizar la industria de las telecomunicaciones y poner en práctica unos marcos jurídicos y reglamentarios favorables, los

países africanos han conseguido acceder a nuevas tecnologías y recursos de inversión que han ayudado a modernizar y ampliar sus sistemas. La telefonía móvil ha demostrado ser una de las infraestructuras más apropiadas y orientadas al desarrollo al conectar a productores y comunidades de zonas remotas con los mercados de las zonas urbanas. Muchos estudios monográficos han demostrado que unas políticas complementarias y un marco reglamentario adecuado son esenciales para conseguir que el sector privado participe en la infraestructura (véase el recuadro 2). En el caso del éxito en la privatización de las telecomunicaciones y el abastecimiento de energía en el Perú, por ejemplo, se dio preferencia a los inversores industriales sobre los inversores financieros y, como resultado, se incorporó al sector un importante capital adicional en forma de aptitudes de gestión.

Recuadro 2

Vínculos comerciales y mejoras aduaneras en Uganda

Uganda es un país sin litoral y, como parte de la estrategia Big Push que se esboza en el Análisis de las Políticas de Inversión de Uganda (UNCTAD/ITE/IIP/MISC.17), los principales interesados han suscrito un plan de acción de nueve puntos que incluye el establecimiento de puertos secos, la modernización de las aduanas y las cartas de derechos de los clientes para mejorar la prestación de servicios en las principales administraciones. Además, la UNCTAD ha detectado y desarrollado el potencial de los vínculos comerciales en industrias y servicios clave. El proyecto cuenta con el apoyo del Sueco de Cooperación para el Desarrollo Internacional, la UNCTAD y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y su ejecución se ha confiado a Enterprise Uganda y el Organismo de Inversiones de Uganda. Los resultados del programa Vínculos Comerciales en Uganda incluyen el establecimiento de 26 vínculos comerciales sostenibles entre ETN que participan en el programa y PYMES locales, la movilización de ocho grandes empresas para el establecimiento de relaciones empresariales impulsadas por la demanda, asesoramiento y recomendaciones en materia de política para el Gobierno y el sector privado sobre el establecimiento de vínculos y la prestación de servicios de desarrollo comercial en apoyo de unos vínculos comerciales sostenibles. Como ejemplo de los vínculos comerciales establecidos puede citarse la firma en 2005 de un acuerdo entre Kinyara Sugar Works Ltd (KSWL) y Enterprise Uganda para prestar apoyo a los cultivadores de caña de azúcar de Uganda durante 24 meses.

En el marco de ese programa, cofinanciado por KSWL, se presta ayuda a los agricultores con el mejoramiento de la calidad y la homogeneidad de los suministros, el respeto de los contratos, la gestión empresarial y la ética comercial, entre otras cosas. Enterprise Uganda prestó apoyo a los agricultores en la elaboración de un plan trienal para consolidar la gestión empresarial y mejorar las aptitudes comerciales y de gestión de las empresas. Como resultado del compromiso de los interesados, el Organismo de Inversiones de Uganda también ha podido movilizar la inversión pública y pavimentar la carretera que conecta a los agricultores con su principal cliente, con la consiguiente reducción espectacular de los plazos de entrega. En los recientes informes publicados por el Organismo de Ingresos de Uganda se mostraba que KSWL era uno de los principales contribuyentes, que había aportado a las arcas del Estado 13.700 millones de chelines ugandeses en impuestos durante el ejercicio económico 2004/05.

En 2001, el Gobierno de Uganda financió la aplicación del proyecto denominado Sistema Aduanero Automatizado (SIDUNEA) en el marco de un proyecto global de reforma. El sistema se configuró de manera que abarcara todas las operaciones aduaneras, incluida la DTI (presentación directa de declaraciones por los comerciantes), el almacenamiento y la supervisión del tránsito. Actualmente el programa SIDUNEA se utiliza en diez oficinas aduaneras. La Oficina Aduanera de Kampala, situada en Nakawa, es la sede del Centro Comercial Aduanero, un concepto de ventanilla única basado en SIDUNEA mediante el que se centralizan todas las operaciones comerciales y en el que se concentra la mayor parte de las transacciones e ingresos del Organismo de Ingresos de Uganda. El reciente establecimiento del puesto aduanero conjunto de Malaba, en la frontera con Kenya, junto con la introducción del intercambio automático de datos de tránsito entre el Sistema Aduanero de Kenya (Simba) y el programa SIDUNEA de Uganda ha contribuido a mejorar considerablemente el despacho y la gestión de las mercancías en tránsito Uganda.

Fuente: UNCTAD. Business linkages: lesson learned (próxima publicación); Asycuda.org.

Asociaciones con el sector privado

28. La inversión pública ha desempeñado siempre una importante función en el desarrollo de la infraestructura. No obstante, los recortes presupuestarios, los déficit fiscales y los altos costos de la energía han dificultado la asignación de suficientes recursos públicos para la ejecución de proyectos de infraestructura física y de servicios. Ha sido aún más difícil garantizar la eficacia de los servicios públicos en zonas afectadas por conflictos y propensas a los desastres naturales. Además de la inversión pública, los países en desarrollo necesitan atraer IED y otras formas de financiación para alcanzar sus objetivos en materia de desarrollo de infraestructuras.

29. En muchos países en desarrollo, la participación privada mediante la colaboración entre los sectores público y privado (PPP) ha demostrado ser una buena solución que libera a los gobiernos de las limitaciones financieras e institucionales para el desarrollo de la capacidad en materia de infraestructura del transporte. Las PPP han ayudado también a facilitar el acceso a modernos servicios de infraestructura, junto con mejoras importantes en la cobertura. No obstante, algunos analistas han expresado su decepción porque las mejoras previstas no siempre se han materializado por diversas razones, como diferencias entre la percepción de los sectores público y privado, problemas de mantenimiento o dificultades para cumplir las condiciones establecidas en los contratos. Además, de la experiencia adquirida a lo largo de más de dos decenios de PPP se desprende que algunos proyectos de infraestructura no son viables o rentables a menos que se cobre una tarifa por su utilización, lo que impide el acceso universal.

30. En lo tocante al desarrollo de la infraestructura del transporte se puede dar a los inversores extranjeros varias alternativas, como los contratos de alquiler y gestión y las concesiones. Las concesiones satisfacen la necesidad de los países en desarrollo de construir y mantener infraestructuras como carreteras, puertos o aeropuertos. Puede citarse como ejemplo la empresa concesionaria española Abertis Infraestructures, que se encarga de la explotación de 15 aeropuertos en México, Jamaica, Chile y Colombia y presta servicio a más de 20 millones de viajeros al año. Además, la empresa tiene una participación del 17% en la empresa mexicana de explotación de aeropuertos Grupo Aeroportuario del Pacífico. También ha adquirido

recientemente la empresa mexicana Desarrollo de Concesiones Aeroportuarias, la filial de Actividades de Construcción y Servicios dedicada a la explotación de concesiones aeroportuarias.

31. Para la explotación de sus puertos algunos países han unido fuerzas con grandes empresas dedicadas a la prestación de servicios de ámbito internacional. De esa forma han conseguido alcanzar un alto nivel de rendimiento y sofisticación, especialmente en el desarrollo y la gestión de terminales portuarias y de contenedores. A nivel mundial, gran parte del crecimiento de las terminales portuarias de contenedores se debe a la inversión privada. Hoy día, el 75% de las operaciones de manipulación de contenedores en los puertos lo realizan operadores privados¹⁹. En África, sin embargo, la inversión en operaciones portuarias sigue siendo relativamente baja y la participación de la inversión privada en la explotación de las terminales portuarias de contenedores es muy inferior al promedio mundial. Esa participación se ha estimado en el 20%. Cuando han sido la inversión y la gestión de carácter privado las que han impulsado la modernización de los puertos, como es el caso de Djibouti, el Camerún, Nigeria y Côte d'Ivoire, los puertos han conseguido, en general, obtener mejoras importantes de la productividad. Así pues, el promedio de la productividad de los muelles en esos puertos más que se duplicó (en Djibouti y Duala-Camerún pasó de 15 a 35 movimientos por hora (mph)) o casi se triplicó (en Abidjan-Côte d'Ivoire pasó de 15 a 40 mph y en Apapa-Nigeria de 6 a 18 mph) entre 2002 y 2006.

32. En general, la experiencia ha demostrado que aunque la participación privada puede liberar a los gobiernos de realizar importantes aportaciones de capital, también impone exigencias crecientes a su capacidad institucional para regular el sector, supervisar el cumplimiento por sus socios privados de sus compromisos contractuales y establecer una autoridad eficaz en materia de competencia para luchar contra el comportamiento monopolístico y garantizar una mayor coherencia en las esferas jurídica y reglamentaria (incluidas las concesiones, y los acuerdos de construcción, explotación y retrocesión o de otro tipo).

33. En el Análisis de las Políticas de Inversiones del Perú (UNCTAD/ITE/IIP/MISC.19) se consideró un éxito la aplicación de un programa reglamentario eficaz para supervisar y aplicar el proceso de privatización. El país ha aprovechado esa experiencia en el desarrollo de las concesiones de carreteras o los contratos de construcción, explotación y retrocesión. Ejemplos como ése demuestran que es importante combinar la privatización con una política eficaz en materia de competencia para velar por que reinen las prácticas competitivas entre los operadores y se consigan mejoras con arreglo a las normas exigidas y que la promulgación de leyes sobre la competencia debe ir seguida de su aplicación eficaz.

34. Se precisan otras políticas complementarias que se ocupen de la pérdida de puestos de trabajo asociada con la racionalización o el cierre de las empresas que no son viables. A causa de esos inconvenientes, algunos países han abordado la privatización con mayor cautela. Otros, a menudo los países menos adelantados y los países sin litoral, se enfrentan a la falta de interés de los inversores en lo que se refiere a la financiación de proyectos de infraestructura por parte del sector privado. En esos casos, la inversión pública y la asistencia al desarrollo desempeñan una función importante, como ha sucedido, por ejemplo, en Haití, Lesotho y el Nepal.

¹⁹ Drewry. *Annual Review of Global Container Terminal Operators, 2006.*

35. Un entorno reglamentario adecuado y con un funcionamiento correcto puede contribuir a movilizar la inversión local y extranjera en la esfera de la infraestructura del transporte. La experiencia de Viet Nam a ese respecto es interesante. Como se relata en el recuadro 3, el país consiguió desarrollar rápidamente la infraestructura de transporte que necesitaba, gracias principalmente a una mayor capacidad institucional y a una progresiva liberalización.

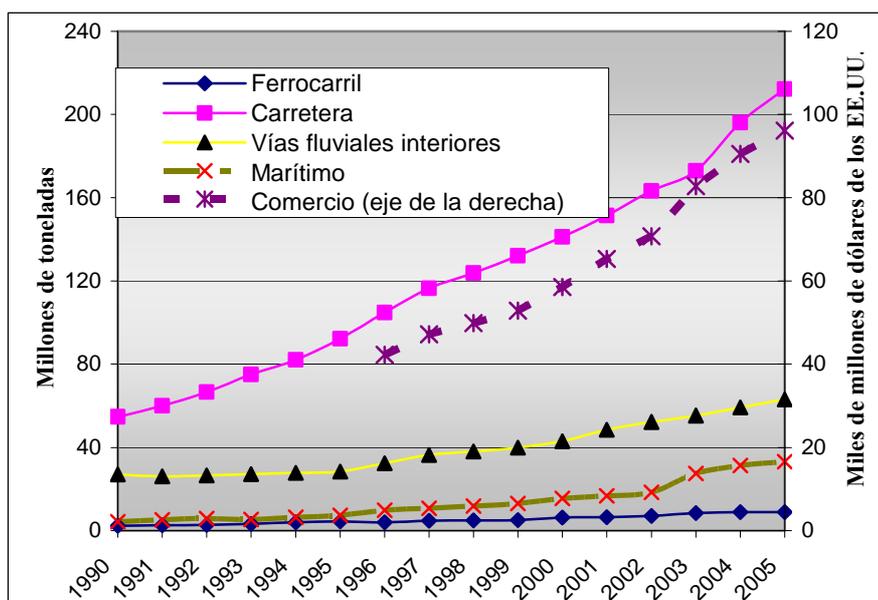
Recuadro 3

Desarrollo de la logística comercial en Viet Nam

Viet Nam ha sido uno de los países que ha registrado un mayor crecimiento en todo el mundo en los últimos 15 años (con un promedio de crecimiento real del PIB del 7,4% anual entre 1990 y 2005). Las exigencias impuestas a los servicios y la infraestructura de transporte han sido enormes (véase la figura). Parte del éxito de Viet Nam se ha debido a la capacidad del sector público para desarrollar la infraestructura necesaria. El Gobierno trata ahora de completar la inversión pública con inversiones privadas para satisfacer la continua demanda y obtener resultados más competitivos en costos y calidad. La construcción y explotación de puertos y aeropuertos se ha abierto parcialmente a inversores extranjeros. Cuando se unió a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2007, Viet Nam se comprometió a liberalizar las cadenas de servicios logísticos, como los servicios de correos privados y la distribución. En el próximo Análisis de las Políticas de Inversiones de la UNCTAD se examinan las políticas concretas necesarias para atraer IED en infraestructuras.

Viet Nam

Volumen total de fletes desglosado por modo de transporte y valor del comercio



Además, el proyecto piloto de la UNCTAD denominado Vínculos Comerciales en Viet Nam ha conseguido que ocho proveedores mejoren su situación en la red de terceros de Unilever. Gracias a una formación de primera clase, los principales proveedores de Unilever fabricaron en 2006 el 80% del total de su producción, que se vendió principalmente en el mercado nacional. Además, desarrollaron una capacidad de exportación y en 2006 vendieron el 15% de su volumen total de producción en 20 países de la región, principalmente China, Indonesia y Tailandia. En el plano de las políticas, la racionalización de los procedimientos aduaneros y un transporte eficiente han sido elementos clave de ese éxito en el crecimiento de las exportaciones.

Fuente: UNCTAD. Análisis de las Políticas de Inversiones de Viet Nam, (próxima publicación).

36. La construcción o reconstrucción de infraestructuras de transporte es un objetivo de desarrollo a largo plazo que debe alcanzarse mediante una combinación de fondos públicos, inversores privados y la comunidad de donantes. Para salvar la brecha de las infraestructuras entre los países desarrollados y muchos países en desarrollo, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas hizo en 2005 un llamamiento en favor de una mejor coordinación de esfuerzos entre los diversos agentes para resolver los estrangulamientos y las lagunas y desarrollar mecanismos de financiación innovadores²⁰.

37. Para dar apoyo a los esfuerzos de los gobiernos por mejorar, entre otras cosas, la infraestructura del transporte se han puesto en marcha la privatización y diversas formas de PPP. La experiencia de la República Unida de Tanzania, por ejemplo, demuestra que la participación y la inversión del sector privado en las instalaciones portuarias mejoraron su eficiencia y sirvió para potenciar las oportunidades de negocio de hoteles, bancos y empresas de seguros y consultoría. Así pues, la IED puede ser una solución que aporte ventajas para todos; puede servir para financiar proyectos de infraestructura y desencadenar una cascada de inversiones en otras esferas. No obstante, como los beneficios derivados de la IED no se materializan automáticamente, es necesario establecer un marco propicio para garantizar que esos beneficios se hagan realidad.

Cooperación y coordinación regionales

38. Los países en desarrollo pueden beneficiarse de una expansión de sus exportaciones en los planos regional y mundial. Un enfoque paralelo propugna la orientación regional viable hacia los asociados que se encuentran en un nivel similar de desarrollo, así como la integración en las CVM y el comercio en los mercados mundiales. Así pues, la construcción de una infraestructura regional puede ser un factor importante para fomentar la competitividad de los productores nacionales. Además, las exportaciones regionales pueden ser un primer paso hacia la integración en un mercado internacional más amplio. La calidad de la logística comercial y la tecnología de la información en una región influye directamente en su dinámica comercial y, en última

²⁰ UNCTAD. Nota sobre ciencia, tecnología e innovación, incluidas las TIC. Mesa redonda ministerial sobre ciencia, tecnología e innovación, incluidas las TIC, para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio, Consejo Económico y Social, serie de sesiones de alto nivel, 2005.

instancia, en su desarrollo económico y en el crecimiento de la capacidad productiva. La cooperación regional coordinada en la esfera de la logística comercial y la facilitación del comercio puede potenciar la eficacia, la agilidad y la calidad de los servicios y de las infraestructuras, haciendo que las mercancías fluyan sin obstáculos hacia y desde una región determinada.

39. Las respuestas regionales o subregionales a la cuestión de la logística comercial pueden aportar soluciones prácticas a problemas como las condiciones de transporte y de tránsito, la cooperación aduanera, los requisitos administrativos, los tediosos procesos de control fronterizo o la duplicación. Los marcos regionales oficiales, si se aplican de forma eficaz, cuentan con la ventaja añadida de aumentar la confianza y facilitar las relaciones de buena vecindad. Fomentar, sobre esa base, el diálogo entre las naciones que comercian y entre todos los interesados puede hacer que toda una región sea más atractiva para las CVM. Hay, por ejemplo, dos iniciativas -la Comunidad Andina y MERCOSUR- que coordinan la facilitación del transporte multimodal, mientras que la Alianza Empresarial para el Comercio Seguro en América del Sur reúne al sector privado, las autoridades aduaneras, los gobiernos y las organizaciones internacionales para trabajar en pro de la seguridad del comercio. La cooperación puede adoptar diversas formas y ocuparse de aspectos como la coordinación de los organismos fronterizos, los acuerdos de tránsito, el comercio o el establecimiento de pasillos. Todas ellas abordan, dentro o fuera de un marco oficial, cuestiones técnicas, principalmente vinculadas con el transporte en tránsito, que permiten estrechar a medio y largo plazo la integración económica y comercial (por ejemplo, la integración aduanera en la región de la ASEAN, y en Asia central dentro de la Organización de Cooperación Económica, seis de cuyos países miembros han ratificado el Acuerdo Marco sobre el Transporte en Tránsito).

40. La integración regional y las redes regionales que enlazan diferentes modos de transporte (como es el caso de las iniciativas para el establecimiento de pasillos) pueden contribuir también a fomentar la capacidad competitiva y a organizar el sector del transporte. En última instancia, eso supondría una reducción de los gastos de transporte y una mejora de los niveles de calidad del servicio. La reducción de los costos y del tiempo de tránsito, la simplificación de las técnicas de despacho de aduanas y la difusión de información logística mediante los nuevos sistemas de información desarrollados por la UNCTAD también han tenido su importancia. Además, el comercio y el transporte facilitan la aparición de conglomerados interconectados.

41. El desarrollo de la infraestructura regional también ayudó a incrementar la competencia entre las autoridades portuarias de la región de la Comunidad de Desarrollo del África Meridional para hacerse con el negocio que suponen los países sin litoral. Las nuevas instituciones de gestión de los pasillos, como el Grupo del Pasillo de Walvis Bay, han establecido oficinas comerciales en el extranjero (por ejemplo en Zambia) y ofrecen a los países sin litoral paquetes atractivos que incluyen espacio para el establecimiento de puertos secos en sus puertos (Zambia, por ejemplo, tiene previsto aceptar la oferta de construir un puerto seco en Walvis Bay). Además, Angola, Mozambique y la República Unida de Tanzania están modernizando sus instalaciones con miras a atraer negocio de la República Democrática del Congo, Malawi, Zambia y Mozambique.

42. La firma, en enero de 2005, de los protocolos de la Unión Aduanera de la Comunidad del África Oriental puso de relieve cuáles son las esferas esenciales que necesitan reformas: la normalización de los documentos, el uso de tecnologías de la información, la facilitación de

servicios portuarios, la cooperación fronteriza, los seguros a terceros, las reformas arancelarias y la armonización de normas. Entre las reformas introducidas están los procedimientos de gestión del riesgo para crear un mercado local más amplio en el África oriental. La integración regional se ha convertido en un importante impulsor de la mejora de las infraestructuras de transporte y servicios conexos, como las aduanas y los visados. El sector privado ha venido propugnando esas reformas durante años. En la *Investment Guide to the East African Community* (UNCTAD/ITE/IIA/2005/4) se destacó la necesidad de simplificar los procedimientos regionales de aduanas y de concesión de visados para mejorar el clima de inversión. En opinión de la UNCTAD, la cooperación regional debe incluir la actuación coordinada en esferas de políticas que fortalezcan el potencial de crecimiento y los cambios estructurales en los países en desarrollo, incluidas las políticas macroeconómicas, financieras, de infraestructuras e industriales.

IV. CONCLUSIONES Y CAMINO A SEGUIR

43. Las CVM son sistemas económicos interdependientes con complejos mecanismos de coordinación que, para funcionar con suavidad, necesitan soluciones eficientes en materia de logística e infraestructura. Eso significa que debe haber políticas que garanticen que la infraestructura física e institucional de apoyo al comercio en el circuito de las CVM mejore realmente, especialmente para las PYMES. Se trata de una importante condición indispensable para el desarrollo de las empresas y, en consecuencia, el desarrollo de las capacidades productiva y comercial. En particular, el desarrollo de la infraestructura del transporte proporciona a las PYMES oportunidades de negocio inmediatas y facilita su crecimiento. Esas empresas pueden participar directamente e inmediatamente en el desarrollo de un proyecto de infraestructura desempeñando, por ejemplo, funciones como proveedores, prestadores de servicio y subcontratistas.

44. De forma similar, el comercio, que en gran medida necesita y depende del transporte, puede desempeñar el papel de un auténtico generador de crecimiento económico sostenido, diversificación, empleo y reducción de la pobreza en los países en desarrollo. Algunas estrategias de crecimiento basadas en operaciones como las de ensamblaje y otras intensivas en mano de obra como las que se realizan en las CVM son muy sensibles a los costos del transporte y, por tanto, no pueden replicarse a menos que se disponga de unos servicios de logística y una conectividad excelentes.

45. Aunque una buena infraestructura física es importante, las PYMES a menudo encuentran igual de difícil enfrentarse a unos sistemas institucionales que no funcionan correctamente y a las ineficiencias que de ello se desprenden. Así pues, para poner en práctica unas políticas dirigidas y apropiadas es necesario contar previamente con un análisis y un conocimiento de las necesidades de las CVM, incluso en la esfera de la logística, y mostrar posteriormente un interés en cómo puede facilitarse la entrada de las PYMES en esas CVM. Esas políticas, que requieren un firme apoyo del Gobierno para su aplicación, incluyen habitualmente los siguientes aspectos:

- a) Enfoques globales en los que se combinan elementos de las políticas comercial, industrial y de transporte (por ejemplo, el desarrollo de pasillos y la creación de conglomerados empresariales) y la creación de un entorno propicio sólido (institucional, jurídico y administrativo) como condición previa para atraer

inversiones en la construcción de infraestructuras o conseguir otras formas de participación del sector privado en proyectos de infraestructura;

- b) Elaboración de políticas coherentes en materia de transporte encaminadas a incrementar la capacidad de transporte y los niveles de servicio público y privado, la conectividad con las redes mundiales y regionales de transporte y unos mejores enlaces de los países sin litoral mediante, por ejemplo, la concertación de acuerdos de tránsito eficaces;
- c) Introducción de las reformas, por ejemplo en las aduanas, y de las medidas de facilitación del comercio y el transporte necesarias, incluidas la coordinación y cooperación regionales en materia de transporte en tránsito, el desarrollo de infraestructuras y proyectos conjuntos como las instalaciones fronterizas conjuntas y la coordinación de los servicios o los requisitos oficiales para obtener economías de escala y conseguir unas rutas fiables para el transporte en tránsito;
- d) Ayuda a las PYMES para potenciar su participación en las CVM mediante políticas encaminadas a incrementar su capacidad productiva y mejorar la capacidad y las instalaciones dedicadas al almacenamiento, el suministro, la comercialización y la distribución; y
- e) Introducción de políticas complementarias, incluidos incentivos para una mayor participación del sector privado, vínculos comerciales y asociaciones entre los sectores público y privado en las etapas de desarrollo, aplicación y gestión de las reformas y los proyectos de infraestructura.

46. Además, los países en desarrollo sólo pueden beneficiarse del comercio si hacen del desarrollo de sus capacidades productivas el objetivo principal de sus políticas nacionales. El fomento de la capacidad productiva supondrá realizar esfuerzos para mejorar la capacidad de atracción de inversiones y la infraestructura de transporte orientada al desarrollo. Para abordar esos problemas en el plano multilateral es necesario ampliar el alcance de la iniciativa Ayuda para el Comercio y aumentar el apoyo al desarrollo de las capacidades productivas, así como conseguir que se preste un apoyo adecuado a la formulación de políticas comerciales para la adhesión a la OMC y la negociación de acuerdos bilaterales y regionales.

47. El fomento de las asociaciones entre grandes empresas y PYMES para la ejecución de proyectos podría facilitar aún más el crecimiento y la modernización de estas últimas. Además, los proyectos de infraestructura a menudo crean oportunidades para la aparición de nuevas PYMES. El desarrollo o la ampliación de un puerto, por ejemplo, puede requerir la prestación de nuevos servicios que normalmente prestan las PYMES. Entre ellos pueden citarse el despacho de aduanas y la entrega de mercancías, los seguros, el almacenamiento, la seguridad y el mantenimiento. Por último, como se pone de relieve en la presente nota, los proyectos de infraestructura estimulan el crecimiento del conjunto de la economía. La infraestructura del transporte, como las carreteras, puentes, aeropuertos y puertos, acelera el crecimiento de muchos servicios de apoyo que generan empleo y riqueza. Esos proyectos desencadenan también avances en otros sectores (como el turismo) que dependen de un transporte eficiente y asequible y un fácil acceso a los mercados exteriores.

48. Con el fin de evaluar los marcos reglamentarios para las inversiones y formular recomendaciones en materia de políticas, la UNCTAD lleva a cabo periódicamente estudios de política de inversiones de los países en desarrollo. Además, asesora a los gobiernos acerca de los vínculos comerciales y los modos en que la inversión extranjera directa puede contribuir a promover el desarrollo.

49. La UNCTAD contribuye a velar por la eficiencia de la logística comercial mediante su labor analítica, la asistencia técnica y las iniciativas de fomento de la capacidad en la esfera de la facilitación del comercio y el transporte. En varios proyectos nacionales mediante los cuales se abordan las limitaciones principales a las que se enfrenta el sector de la logística, presta asistencia en la modernización de prácticas y procedimientos, el establecimiento del diálogo entre los sectores público y privado o la revisión o simplificación de los documentos, los requisitos en materia de documentación y la legislación conexas. En ese marco, la UNCTAD se centra también en cuestiones relacionadas con la gestión del sector del transporte, las necesidades relacionadas con la seguridad y los instrumentos de comercio electrónico. Además, proporciona asistencia para delinear las estrategias nacionales de facilitación del comercio, fomentar la capacidad en lo que se refiere a los procedimientos y las operaciones comerciales y preparar las negociaciones sobre la facilitación del comercio que se llevan a cabo en el marco de la OMC.

50. Por lo que se refiere a las cuestiones jurídicas que afectan al comercio y al transporte en los países en desarrollo, la UNCTAD, con su experiencia y sus conocimientos técnicos, así como su dedicación a la investigación y el análisis, puede ayudar a los comerciantes y a los encargados de la formulación de políticas de los países en desarrollo a comprender mejor las a menudo complejas cuestiones reglamentarias y los acontecimientos internacionales de interés. La labor de la UNCTAD en la esfera del derecho del transporte, así como en relación con nuevos problemas importantes, como la seguridad de la cadena de oferta y los efectos del cambio climático, está encaminada a facilitar información en relación con el debate sobre las respuestas de política más adecuadas en el contexto de las negociaciones internacionales y prestar ayuda en la aplicación y observancia a nivel nacional de los convenios internacionales pertinentes.
