



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

Distr.
GENERAL

TD/B/46/10
20 de agosto de 1999

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
46° período de sesiones
Ginebra, 18 de octubre de 1999
Tema 5 del programa provisional

CONTRIBUCIÓN DE LA UNCTAD A LA EJECUCIÓN DEL NUEVO PROGRAMA DE LAS
NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO DE ÁFRICA EN EL DECENIO DE 1990:
INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTES, COMERCIO Y COMPETITIVIDAD EN ÁFRICA

Informe de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

El sector de los transportes tiene una importancia clave para crear un nexo dinámico entre las inversiones y las exportaciones en África, si bien las redes de transporte del África subsahariana cada vez son más deficientes a causa de la falta de inversiones, al tiempo que la difícil situación por la que atraviesa el sector de los transportes está afectando al comportamiento de las exportaciones y al desarrollo de los mercados. La financiación de proyectos de infraestructura de transporte por parte del sector privado constituye una nueva fuente de inversiones y puede propiciar las relaciones de colaboración entre los sectores público y privado, en cuyo marco los fines de lucro se conjugan con el interés público. No obstante, a causa del escaso volumen de las corrientes de inversión privadas en relación con las necesidades, así como del reducido número de productos y países en que se concentran esas corrientes, la financiación por parte del sector privado no sirve en sí misma para enjugar el déficit de financiación. Sigue siendo de capital importancia movilizar suficientes recursos financieros de sector público para subvenir a las necesidades de infraestructura de transporte recurriendo a los principios de la recuperación de los costos. Además, es asimismo necesario que aumente la asistencia oficial al desarrollo y que disminuya la ayuda vinculada. Por último, hay suficientes razones de peso para que se establezcan un enfoque regional de la financiación de la infraestructura de transporte y un enfoque regional para propiciar el tráfico en tránsito. Ese enfoque puede servir para reducir las necesidades de financiación y para movilizar recursos de los donantes y de las fuentes privadas.

ÍNDICE

<u>Capítulo</u>	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	1 - 3	3
I. COSTOS DE LOS TRANSPORTES, COMPETITIVIDAD Y COMPORTAMIENTO DE LAS EXPORTACIONES	4 - 21	4
A. Efectos directos del costo de los transportes	4 - 14	4
B. Efectos indirectos de los costos de transporte	15 - 20	8
C. Importación de servicios de transporte y dificultades de la balanza de pagos	21	9
II. LAS CAUSAS DE LOS ELEVADOS COSTOS DEL TRANSPORTE	22 - 42	11
A. El papel de la geografía	23 - 25	11
B. El papel de las políticas públicas	26 - 30	12
C. La insuficiencia de las inversiones	31 - 42	13
III. LA SOLUCIÓN DE LA CRISIS DE INFRAESTRUCTURAS	43 - 60	20
A. Posibilidades de financiación privada	43 - 49	20
B. El papel de los gobiernos	50 - 55	21
C. La reforma de la ayuda oficial al desarrollo	56 - 60	23
IV. PRIORIDADES DE LA COOPERACIÓN REGIONAL	61 - 77	25
A. Razones para la cooperación regional en la financiación de la infraestructura de los transportes	61 - 68	25
1. Disminución de las necesidades de financiación de la infraestructura	62 - 64	25
2. Movilización de recursos	65 - 68	26
B. Formas de cooperación regional	69 - 70	27
C. El ejemplo del establecimiento de corredores en el África meridional	71 - 77	27
V. CONCLUSIONES	78 - 82	30

INTRODUCCIÓN

1. Al examinar en su 45º período de sesiones la contribución de la UNCTAD a la ejecución del Nuevo Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de África en el Decenio de 1990, la Junta de Comercio y Desarrollo analizó las perspectivas de la agricultura, el comercio exterior y la industrialización y llegó a la conclusión de que las reformas efectuadas no habían servido para hacer frente a los problemas estructurales, incluidas las deficiencias de la infraestructura física. La Junta destacó los efectos negativos que las deficiencias de la infraestructura producían en el comercio y el desarrollo, particularmente en el sector agrícola, y pidió a la secretaría que siguiera ocupándose de la relación existente entre el comercio exterior, el transporte y el crecimiento económico de África, así como de sus consecuencias sustantivas.

2. Habida cuenta de lo que antecede, el objetivo del presente informe es estudiar en qué medida los problemas de transporte repercuten negativamente en el comercio exterior y la balanza de pagos de África, analizar los factores determinantes de los problemas claves y examinar cuestiones sustantivas concretas que han de abordarse con objeto de resolver esos problemas. Se hará especial hincapié en las posibilidades normativas de financiación de la infraestructura de transporte, así como en la necesidad de la cooperación regional y subregional y en las prioridades de esos ámbitos.

3. El informe se basa en diversos análisis del comportamiento de la economía de África realizados por la secretaría de la UNCTAD y examinados por la Junta de Comercio y Desarrollo, particularmente el informe titulado "Resultados, perspectivas y cuestiones de política general en África" (TD/B/44/12) y la segunda parte del Informe de la Junta de Comercio y Desarrollo, correspondiente a 1998. En esos análisis se destaca que el aumento de las inversiones es un requisito sine qua non para lograr y mantener la meta de crecimiento del 6% establecida en el Nuevo Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de África en el Decenio de 1990 y que, para que a su vez aumenten las inversiones, es preciso que lo hagan los ingresos de exportación, ya que ello permitirá financiar las importaciones de bienes de capital y, de ese modo, se podrán utilizar técnicas más productivas. El aumento de las inversiones en instalaciones, equipo y servicios de infraestructura de transportes es esencial para crear un nexo dinámico entre las inversiones y las exportaciones en África, dado que el transporte es un destacado factor determinante de la competitividad.

Capítulo I

COSTOS DE LOS TRANSPORTES, COMPETITIVIDAD Y COMPORTAMIENTO DE LAS EXPORTACIONES

A. Efectos directos del costo de los transportes

4. El comportamiento del comercio exterior y la competitividad se ven afectados por el costo del transporte internacional (al que en estas páginas se ha dado el significado restringido de costo de trasladar mercancías entre países) y el costo del transporte interno (considerado como tal el costo de trasladar mercancías dentro de un país), así como por el modo en que esos costos afectan a las importaciones y a las exportaciones. Cuando resulta elevado el costo de transportar mercancías desde el lugar de producción al destino final, los precios resultan tan elevados que el país de que se trate queda fuera de los mercados de exportación. Esa circunstancia se da especialmente en el caso de las actividades basadas en los recursos naturales y en los sectores intensivos de mano de obra, en los que el costo del transporte representa un importante componente del costo final del producto correspondiente. En el caso de las importaciones, el elevado costo del transporte hace aumentar los precios de los productos importados, incluidos los alimentos, los bienes de capital, los insumos intermedios y el combustible, lo que da lugar al aumento del costo de la producción interna. Además, los costos de transporte elevados repercuten de manera especialmente negativa en la competitividad de las exportaciones de manufacturas con un gran contenido de insumos importados.

5. La ventaja competitiva de la mayoría de las economías africanas estriba en las actividades basadas en los recursos naturales y las industrias intensivas en mano de obra. Además, los datos de que se dispone indican que los productores del África subsahariana suelen encontrarse en una situación de desventaja en materia de transportes en relación con sus competidores.

6. La magnitud y el carácter concretos de esa situación de desventaja difiere según el país, si bien hay dos modalidades que parecen prevalecer en general. En primer lugar, por lo que respecta al costo del transporte internacional, el margen parece ser más elevado en el caso de las importaciones que en el de las exportaciones. En segundo lugar, el costo del transporte interno de las exportaciones desde las zonas de producción a los puertos de salida del país y el de las importaciones desde el punto de entrada en el país a los productores y consumidores constituye, en la mayoría de los casos, un elemento generador de situaciones de desventaja competitiva que tiene una mayor importancia que el costo del transporte entre países. Como importantes excepciones a esa regla general cabe mencionar las redes de transporte aéreo internacionales de África, que son especialmente deficientes, y el caso de los países sin litoral, cuyo tráfico de mercancías con el extranjero se enfrenta a problemas especiales.

7. Las estadísticas del Fondo Monetario Internacional (FMI) indican que, en el África subsahariana (excluida Sudáfrica), los costos del transporte, considerados como un porcentaje del valor de las importaciones en concepto de

costo, seguro y flete (c.i.f.), superan en cinco puntos porcentuales el promedio de todos los países en desarrollo y en más de diez puntos porcentuales las cifras correspondientes de los países africanos sin litoral (cuadro 1). En África sólo había cuatro países cuyos costos de transporte eran inferiores al promedio de los países en desarrollo. En 31 de los 43 países del África subsahariana, el costo del transporte de las importaciones era un 50% superior al promedio de los países en desarrollo y en 14 de esos países representaba más del doble ¹.

Cuadro 1

Estimaciones del costo total de transporte de las importaciones

(Como porcentaje del valor de las importaciones)

Total de los países desarrollados de economía de mercado	4,19
Total de los países en desarrollo,	8,06
desglosado de la manera siguiente:	
América	7,08
Asia	7,97
África	11,41
Países africanos sin litoral	18,79
Países del África septentrional	9,01
Países del África oriental	13,70
Países del África occidental	13,60

Fuente: UNCTAD, Review of Maritime Transport 1998 y, respecto de los países africanos sin litoral, estimaciones de la secretaría de la UNCTAD (promedios ponderados).

8. En el caso de las exportaciones, las estimaciones generales más precisas con que se cuenta corresponden a los márgenes del transporte de mercancías procedentes de países del África subsahariana y de sus competidores de los Estados Unidos de América, cuyas autoridades aduaneras reúnen datos sobre el valor de exportación (franco al costado del buque, f.a.s.) y el valor de importación (c.i.f.) de todas las importaciones. Según esas estimaciones, el costo del transporte ad valorem ² de los 15 principales productos de exportación de los países de África a los Estados Unidos es superior al costo de sus competidores en el caso de todos los productos, salvo tres de ellos (cuadro 2). El costo de la mayoría de esos productos es superior únicamente en uno o dos puntos porcentuales, si bien la situación desfavorable del transporte resulta más acusada en el caso del tabaco elaborado, la madera y los artículos de madera, el tejido de algodón y los productos textiles que se transportan por vía aérea. El costo del transporte de la mitad de los productos exportados por vía marítima y de las cuatro quintas partes de los productos exportados por vía aérea es más de un 30% superior al costo de sus competidores, si bien ello puede obedecer en parte al hecho de que África exporta productos de valor inferior.

9. Los estudios monográficos en que se examinan las cadenas de suministro de determinados productos en determinadas rutas indican que los costos del transporte interno son especialmente elevados ³. Entre los factores que hacen aumentar los costos figuran la distancia entre las zonas de producción y la costa, los derechos portuarios relativamente elevados y los elevados costos del transporte por carretera. Por ejemplo, se calcula que, a mediados del decenio de 1990, los costos del transporte por carretera en Côte d'Ivoire eran de dos a tres veces superiores a los del Asia sudoriental, en tanto que los estudios realizados a finales del decenio de 1980 indicaban que los costos del transporte a larga distancia por camión en el África subsahariana eran 4,5 veces superiores a los del Pakistán ⁴.

10. Los elevados costos de los transportes interiores constituyen un problema especial de los países sin litoral. En el África subsahariana hay 15 países de esta clase, que reúnen al 28% de la población total. La mayoría se encuentran a más de 1.000 kilómetros de los puertos de mar. Sus costos de transporte también resultan excesivos y la calidad del servicio se ve reducida debido a los procedimientos burocráticos que suponen gastos de documentación, aduanas y administrativos que causan retrasos innecesarios en el movimiento de mercancías ⁵.

11. Excepto en algunos casos (como el del tabaco curado al humo) en que los productores africanos pueden influir en los precios mundiales, los elevados costos de los transportes internacionales e interiores reducen los ingresos obtenidos por esos productores ya que tienen que vender a precios mundiales que escapan a su control, lo que reduce los excedentes disponibles con fines de inversión.

12. En lo que se refiere a las exportaciones manufacturadas, hay muy pocas posibilidades de reducir los salarios o los beneficios para compensar los elevados costos de transporte. Es casi imposible desplazar la carga de los elevados gastos de transporte a los salarios ya que éstos están próximos al nivel de subsistencia. Un primer estudio empírico calificó de "catastróficos" los efectos que tendrían sobre los salarios las reducciones necesarias para que las exportaciones manufacturadas de los países africanos sin litoral fuesen competitivas. Esta conclusión se ve confirmada por un análisis reciente según el cual un aumento del 6% de los costos de transporte de las exportaciones y de las importaciones absorbería un tercio del valor añadido interno de las exportaciones manufacturadas típicas con alto contenido de importaciones ⁶.

13. La elaboración de los recursos naturales previa a la exportación también está limitada por la tendencia de que las tasas de transporte ad valorem aumenten cuando se registra una fabricación adicional. Esto se debe a que las tarifas de transporte se fijan en general según el principio de "lo que pueda soportar el tráfico", es decir, según la fortaleza o debilidad de la demanda, en vez de tener en cuenta los costos de transporte propiamente dichos. Las estimaciones relativas a las exportaciones africanas a los Estados Unidos indican que "los costos de los fletes internacionales están estructurados en general de tal manera que perjudican la elaboración local de los productos básicos de origen nacional" ⁷.

14. Por último, tanto los productos básicos primarios y los productos manufacturados como la calidad de los servicios nacionales e internacionales de transporte tienen efectos de importancia decisiva para la competitividad. La incertidumbre sobre el momento de entrega tiene por consecuencia reducir el precio de mercado de las exportaciones. Esta incertidumbre también imposibilita las entregas a tiempo, tan importantes para la subcontratación internacional. Por su parte, la incertidumbre sobre el momento de entrega de las importaciones significa que las empresas que dependen de la importación de mercancías tienen que mantener grandes existencias que inmovilizan capital de explotación. Las malas comunicaciones y la lentitud de entrega aumentan los costos de transacción al incrementar los costos financieros y los riesgos del tipo de cambio.

Cuadro 2

Costos de transporte en África de los 15 principales productos de exportación a los Estados Unidos, en comparación con los de países competidores

Producto	Exportaciones (en miles de dólares)	Costos del transporte internacional <u>a/</u> (en porcentaje del valor de exportación)				Desventaja competitiva (puntos porcentuales) <u>c/</u>	
		Exportadores africanos		Otros exportadores <u>b/</u>		Por mar	Por vía aérea
		Por mar	Por vía aérea	Por mar	Por vía aérea		
Nueces y frutas frescas o secas	11 364	5,1	-	3,9	-	1,2	-
Café, té y especias	101 716	7,9	-	6,2	-	1,7	-
Productos vegetales en bruto aptos para teñir	27 578	5,6	2,5	5,3	4,4	0,3	-11,9
Azúcares y productos de confitería hechos de azúcar	27 011	12,4	-	12,4	-	0,0	-
Cacao y chocolate en grano	165 099	11,7	-	12,5	-	-0,8	-
Tabaco manufacturado	88 013	14,5	-	6,0	-	8,5	-
Minerales y concentrados	135 128	24,9	-	21,9	-	3,0	-
Combustibles minerales y petróleo	293 483	9,5	-	8,2	-	1,3	-
Madera y artículos de madera	11 125	19,1	-	14,5	-	4,6	-
Telas de algodón	13 283	7,5	25,3	5,4	10,1	2,1	15,2
Artículos y prendas de vestir	82 688	5,7	16,3	3,6	11,1	2,1	5,2
Otros artículos textiles	187 100	5,0	19,8	3,7	15,1	1,3	4,7
Perlas y piedras preciosas	219 800	-	0,5	-	0,2	-	0,3
Cobre y artículos de cobre	30 130	3,9	-	2,6	-	1,3	-
Otros productos de metales básicos	45 936	0,8	-	0,7	-	0,1	-

Fuente: Datos basados en estadísticas aduaneras nacionales de las Naciones Unidas correspondientes a 1993 y calculados a partir de A. Amjadi, U. Reinke y A. Yeats, "Did external barriers cause the marginalization of sub-Saharan Africa in world trade", Banco Mundial, Policy Research Working Paper N° 1586 (Washington, D.C., 1996), cuadro 14.

a/ El valor de exportación se mide como mercancía al costado del buque (f.a.s.) y no como mercancía franco a bordo (f.o.b.).

b/ Excluidos México y el Canadá.

c/ Los valores positivos indican que los costos de transporte ad valorem de los exportadores africanos son superiores a los de sus competidores. Los valores negativos indican que son inferiores.

B. Efectos indirectos de los costos de transporte

15. Los elevados costos del transporte afectan también indirectamente en gran medida y de diversas maneras a los resultados y la competitividad de las exportaciones. Dos efectos significativos son, en primer lugar, la influencia de los deficientes sistemas de transporte rural sobre la especialización y el desarrollo de los mercados y, en segundo lugar, la repercusión de los deficientes sistemas nacionales de transporte en la comercialización internacional de los alimentos básicos y en su costo.

16. En las economías predominantemente agrícolas del África subsahariana, donde la producción está dominada por los pequeños agricultores, el grado de desarrollo de los mercados depende de manera crucial de en qué medida las exportaciones agrícolas familiares están integradas en una economía de mercado más amplia. Muchos observadores han señalado que las familias mantienen cierta producción de subsistencia aunque puedan conseguir mayores beneficios si se especializan en cultivos alimentarios de alto valor o destinados a la exportación. Antes eso se atribuía a un comportamiento económicamente "perverso" de la oferta de los campesinos africanos. Sin embargo, hoy en día los indicios apuntan más bien a que se trata de dar una respuesta racional a los elevados costos de transacción que entraña el transportar la producción agrícola desde las explotaciones hasta los mercados, así como a los costos y riesgos de la adquisición de alimentos ⁸.

17. Los costos se deben sobre todo a los deficientes sistemas locales de transporte en las zonas rurales. La densidad de la red viaria rural es muy baja, sobre todo en comparación con Asia, aun teniendo en cuenta las diferentes densidades demográficas ⁹. Además, gran parte de la red viaria rural es de mala calidad. Algunos caminos rurales se vuelven temporalmente intransitables durante la estación lluviosa, e incluso en la estación seca la circulación es difícil a causa de los numerosos baches. A principios de los años noventa se estimó que la mitad de la red viaria rural del África subsahariana requería "una rehabilitación sustancial" ¹⁰. La falta de capacidad de transporte también es un problema en las zonas rurales, en particular durante la cosecha, y hay un notable subdesarrollo de formas intermedias de transporte tales como carros, burros y bicicletas, que pueden paliar considerablemente las dificultades del transporte rural.

18. Los deficientes sistemas de transporte rural provocan una reducción de la producción agrícola destinada a la exportación, pero también contribuyen a aumentar los costos de los alimentos, ya que los agricultores tienen menos posibilidades de especializarse y aprovechar las ventajas que les ofrecen los recursos locales. Los mercados de crédito también están subdesarrollados en las zonas rurales, puesto que las grandes distancias hacen que la vigilancia de los créditos resulte muy costosa para los prestamistas. Por último, y lo que es más importante en el actual contexto normativo, se reduce la eficacia de los precios como indicadores.

19. Otro problema relacionado asimismo con el desarrollo de los sistemas nacionales de transporte es que muchos productos alimentarios básicos del África subsahariana no suelen ser comercializables en el plano internacional

fuera del continente. En algunos casos, esto se debe a las características de los productos, como por ejemplo el hecho de que sean perecederos. Sin embargo, la causa puede ser también los elevados costos del transporte de estas mercancías voluminosas y de poco valor. Este factor perjudica a las exportaciones al elevar los precios de los alimentos y, por ende, los costos laborales, en particular cuando esos alimentos básicos son predominantes en el consumo nacional ¹¹.

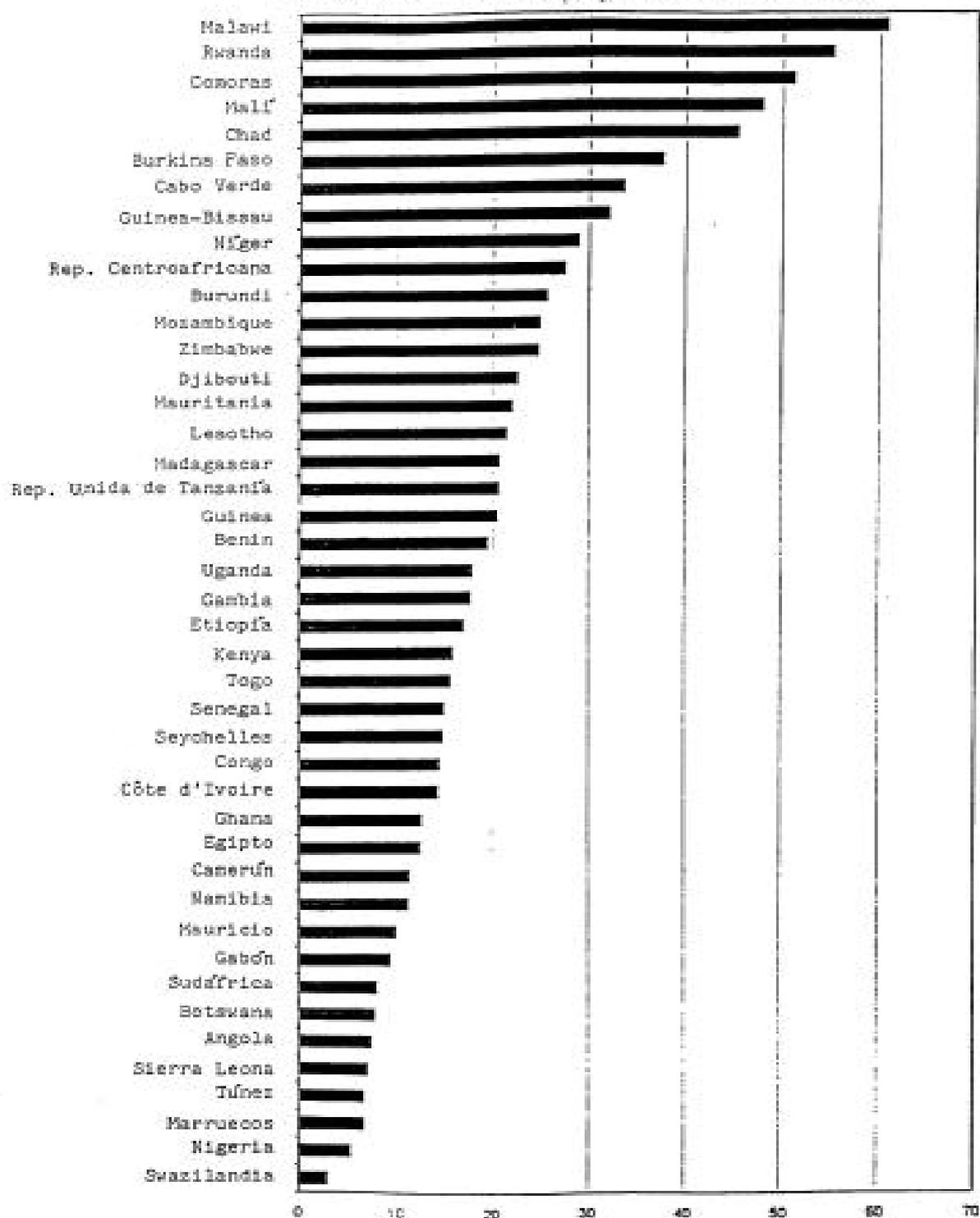
20. La plena integración de las explotaciones agrícolas familiares en la economía nacional no ha sido posible a causa del subdesarrollo de la red interna de comercialización, transporte, comunicaciones. Pese a ello ha habido intentos de abrir los mercados nacionales e integrarlos en la economía mundial. El resultado ha sido que importantes sectores de la economía nacional han quedado aislados del comercio internacional. Si no se resuelven las dificultades del transporte interno, los programas de ajuste no podrán satisfacer las expectativas y tendrán inevitablemente consecuencias imprevistas, como el fortalecimiento del dualismo y las presiones para cambiar de política.

C. Importación de servicios de transporte y dificultades de la balanza de pagos

21. Los efectos directos e indirectos de los elevados costos del transporte reducen el volumen del comercio y empeoran la relación de intercambio. Las dificultades de la balanza de pagos se ven también agravadas por la necesidad de importar servicios de transporte. Los pagos en divisas para adquirir servicios de transporte son muy elevados en muchos países subsaharianos. En 20 países de una muestra de 43, esos pagos absorben más del 20% de los ingresos totales en divisas derivados de las exportaciones, y en tres países ese porcentaje supera el 50%. Los países sin litoral se encuentran en una situación especialmente difícil a este respecto, y en diez de esos países de una muestra total de 14, los pagos en concepto de transporte absorben más de una cuarta parte de los ingresos totales en divisas (gráfico 1).

Gráfico 1

Importaciones de servicios de transporte en porcentaje
de las exportaciones totales de bienes y servicios



Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators (CD-ROM, 1999).

Capítulo II

LAS CAUSAS DE LOS ELEVADOS COSTOS DEL TRANSPORTE

22. Los costos del transporte dependen de la distancia física y de la capacidad y eficiencia de los sistemas de transporte. Lo segundo incluye las instalaciones físicas fijas, el equipo de transporte móvil (tales como camiones y vagones), los recursos humanos y las entidades que prestan y explotan servicios de transporte. Es posible desglosar la responsabilidad de los agentes que tienen a su cargo estos distintos elementos con el fin de mejorar la capacidad y la eficiencia, por ejemplo fomentando la participación del sector privado en ciertas actividades y previendo para otras la provisión de estos servicios por empresas públicas. Sin embargo, las mejoras que puedan introducirse en relación con un determinado aspecto, por ejemplo la gestión de las operaciones de transporte, pueden verse frustradas si otros elementos, por ejemplo el estado de las carreteras, son inadecuados. Cualquier sistema de transporte será tan débil como lo sea su eslabón más débil.

A. El papel de la geografía

23. Últimamente se ha dedicado mucha atención a los efectos de la geografía en el crecimiento económico ¹². Se afirma que la geografía del África subsahariana es particularmente desfavorable, y se han achacado a siete de sus rasgos las dificultades de transporte que padece esta región:

- a) Las largas distancias que la separan de los principales mercados mundiales en las latitudes intermedias septentrionales;
- b) La separación de Europa por el inmenso desierto del Sáhara (cuya superficie es mayor que la superficie continental de los Estados Unidos);
- c) Un litoral muy pequeño en comparación con su extensión;
- d) Una escasez inusitada de puertos naturales a lo largo del litoral;
- e) La gran lejanía de la mayoría de las poblaciones que la habitan de la costa;
- f) La proporción más alta de Estados sin litoral de todos los continentes (y de población que vive en los Estados sin litoral); y
- g) La inexistencia de ríos por los que puedan navegar buques en el interior del continente (tales como el Rin, el Misisipí, el Amazonas o el Yangtze en otros continentes) ¹³.

24. Es indudable que estos factores contribuyen a explicar los problemas del transporte en África. Por ejemplo, una de las razones por las cuales los costos del transporte entre los puertos y las regiones interiores son tan elevados en el África subsahariana es simplemente que tan sólo el 19% de la

población vive a una distancia de menos de 100 km de la costa (en comparación con más del 40% en América Latina y en el Asia oriental y sudoriental), y que en los Estados sin litoral del África subsahariana vive una proporción mayor de la región que en otras regiones (28%, en comparación con el 3% en América Latina y el 2% en el Asia oriental, sudoriental y meridional). La densidad de población también es baja en muchos países, lo que limita el volumen del tráfico y, por consiguiente, las posibilidades de economías de escala y de competencia.

25. No obstante, la geografía por sí sola no lo determina todo. Por ejemplo, las consecuencias económicas de la carencia de litoral son muy diferentes si existe una cooperación regional estrecha en vez de desconfianza, o si un país exporta azúcar, como es el caso de Malawi, en vez de relojes, como Suiza. De la misma manera, estar lejos de la costa no significa lo mismo en la región centro-occidental de los Estados Unidos, donde la infraestructura es excelente y la gasolina barata, que en el norte de Ghana, donde la calidad de las carreteras es por lo general mala y el abastecimiento de carburantes puede verse interrumpido. En consecuencia, lo que importa no es tanto la geografía sino más bien los efectos que tiene en la infraestructura y en las instituciones y lo que se puede hacer para dominar esos efectos a medida que una economía crece y se industrializa.

B. El papel de las políticas públicas

26. La segunda razón del mal funcionamiento de los transportes debe buscarse en las políticas públicas, y sobre todo en la ineficiencia de la propia intervención del sector público, por una parte, y en la regulación insuficiente, por otra.

27. Hasta la década de 1990 era el sector público el principal proveedor de instalaciones físicas de transporte en África, al igual que en el resto del mundo. Por lo general los servicios de transporte ferroviario estaban explotados por un monopolio público y la mayoría de los países poseían compañías nacionales de transporte aéreo y marítimo. Normalmente el sector privado era el que explotaba el transporte por camiones y autobuses, pero también había empresas estatales que prestaban estos servicios y que por lo general eran dueñas de sus propias flotas de vehículos. El Estado solía desempeñar la función esencial de regular la entrada en el mercado y los precios de los servicios prestados por empresas privadas.

28. Aunque existen razones legítimas sobradamente conocidas para que el Estado estuviera presente en este tipo de actividades ¹⁴, ahora en general se admite que la prestación de servicios de transporte por monopolios públicos y la intervención excesiva del Estado lo que hacían era debilitar los sistemas de transporte de varias formas. Los servicios eran caros y poco seguros a causa de la carencia de orientación comercial, la falta de competencia, la legislación engorrosa, que muy a menudo favorecía la pequeña corrupción, y los sistemas de incentivos, que por lo general estimulaban más la inercia que la eficiencia. Además, las empresas públicas de transporte solían absorber una gran cantidad de dinero de las arcas públicas en vez de contribuir a ellas, y las prioridades eran muy confusas, lo que se traducía sobre todo en la preferencia dada a las zonas urbanas en lo referente a la infraestructura del transporte y en el descuido en el mantenimiento de la infraestructura existente.

29. La reacción principal ha sido privatizar la gestión de las operaciones de transporte, lo que se está haciendo en una escala cada vez mayor, sobre todo en los aeropuertos, los puertos y los ferrocarriles africanos (véase el cuadro 3). Sin embargo, la privatización está creando un nuevo tipo de problemas. La reforma de la política de transportes con el fin de implantar mejores prácticas requiere establecer un marco regulador adecuado que garantice una competencia constructiva, evite los abusos y la cartelización y proteja el interés público ¹⁵.

30. Las investigaciones históricas sobre la provisión de infraestructura de los transportes muestra que "donde las fuerzas del mercado son débiles y están en juego importantes intereses públicos... el fortalecimiento de las instituciones estatales quizá sea una condición previa para que tenga éxito la privatización" ¹⁶. Sin embargo, durante el proceso de ajuste la de por sí inadecuada capacidad reguladora de la Administración del Estado en los países africanos se ha degradado aún más. Este problema de regulación insuficiente puede llegar a agravarse en el futuro. Es improbable que los beneficios sociales netos de la privatización sean grandes si lo que se hace es sustituir simplemente un monopolio público por un monopolio natural privado y al mismo tiempo no existe una autoridad reguladora eficiente.

C. La insuficiencia de las inversiones

31. La política que se está siguiendo ha tendido a concentrarse excesivamente en los fallos de la Administración del Estado olvidando el efecto devastador que ha tenido en el funcionamiento del sector de los transportes el desplome de las inversiones a lo largo de los últimos 20 años. Si no se corrige, la insuficiencia de las inversiones socavarán ciertamente cuanto medida se adopte para mejorar los sistemas de prestación de servicios de transporte introduciendo cambios en la organización de estos sistemas.

Cuadro 3

Modalidades de participación del sector privado en los ferrocarriles, los aeropuertos y los puertos

Modalidad de participación	Sector	País	Año
Contrato de gestión	Ferrocarriles	Camerún	Antes de 1996
		Togo	Antes de 1996
		Malawi	1993
		Burkina Faso	1997
		Rep. Dem. del Congo	1998
	Aeropuertos	Guinea	Antes de 1996
		Madagascar	Antes de 1996
		Togo	Antes de 1996
	Puertos	Camerún	Antes de 1996
		Sierra Leona	Antes de 1996

Modalidad de participación	Sector	País	Año
Arrendamiento	Ferrocarriles	Côte d'Ivoire	Antes de 1996
		Gabón	1997
		Camerún	1998
	Aeropuertos	Mauritania	Antes de 1996
		Côte d'Ivoire	1996
	Puertos	Mozambique	Antes de 1996
		Zambia	1998
Concesión/construcción, explotación y retrocesión	Ferrocarriles	Malawi	1993
		Mozambique	1998
		Túnez	1998
	Aeropuertos	Senegal	1996
	Puertos	Malí	Antes de 1996
Desmonopolización/construcción, posesión y explotación	Puertos	Sudáfrica	Antes de 1996
Venta	Aeropuertos	Sudáfrica	1997

Fuente: Banco Africano de Desarrollo, African Development Report 1999: Infrastructure Development in Africa (Oxford and New York, Oxford University Press), cap. 5

Notas

Contrato de gestión: el contratista privado se hace cargo de todas las funciones de explotación y mantenimiento, con facultades para tomar decisiones diarias sobre la gestión.

Arrendamiento: la empresa privada paga un alquiler por explotar y mantener una empresa pública durante un cierto período, y sus ingresos los obtiene directamente de las tarifas que cobra. La empresa que toma el arrendamiento no tiene ninguna obligación de invertir en nuevas infraestructuras.

Concesiones de inversión: el contratista privado tiene la obligación no sólo de explotar y mantener la infraestructura sino también de construir y financiar inversiones en nuevas instalaciones o ampliar las existentes. Las modalidades de construcción, explotación y retrocesión (CER), de renovación, explotación y retrocesión (RER) y de construcción, posesión y explotación (CPE) son modalidades muy frecuentes de concesiones de inversión. Por ejemplo, en un contrato de la modalidad CER la empresa o consorcio privado acepta financiar y construir una instalación, explotarla y mantenerla durante un determinado período y luego retrocederla al Estado u otro ente público.

Venta: consiste en vender a una empresa privada la titularidad de unos determinados activos y traspasarle la responsabilidad de la ampliación y mantenimiento de estos activos.

32. La insuficiencia de las inversiones tiene su origen en la disminución de las inversiones públicas y de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) para infraestructuras. La inversión privada no ha llenado este hueco.

33. La tasa media de inversiones públicas en el África subsahariana se redujo en más de la mitad entre la década de 1970 y la primera mitad de la de 1990. Entre 1970 y 1979 alcanzó por término medio el 12,6% del producto interior bruto (PIB), pero entre 1990 y 1995 bajó nada menos que al 5,6% ¹⁷. Como la infraestructura suele llevarse entre el 40 y el 60% de las inversiones públicas, esto significa que las inversiones públicas en infraestructura en el África subsahariana representaron a lo sumo el 3,4% del PIB en el segundo de los períodos mencionados. Este porcentaje es exactamente las dos terceras partes de lo que debe ser, según la opinión de los expertos, el gasto mínimo del Estado en infraestructura ¹⁸.

34. La caída de las inversiones públicas es producto del fuerte recorte del gasto público llevado a cabo para intentar reducir, en el marco de programas de estabilización y ajuste, el déficit presupuestario, y del hecho de no haber encontrado nuevas fuentes de ingresos fiscales al tiempo que disminuían los impuestos sobre el comercio exterior.

35. La disminución de las corrientes de ayuda ha agravado la situación. En relación con esto vale la pena recordar que en 1989 el Banco Mundial afirmó que, "si se quiere atender necesidades mínimas esenciales de fondos para poner término al declive económico de África, la AOD tendrá que crecer un 4% por año en términos reales" ¹⁹. En la práctica, la AOD suministrada a los países del África subsahariana disminuyó en términos reales un 25% entre 1990 y 1997 ²⁰.

36. Las cifras disponibles sobre la composición de las corrientes oficiales de ayuda de los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) indican que también ha habido una tendencia a la disminución de la ayuda destinada a infraestructura económica. Llama la atención que las corrientes de la financiación oficial para el desarrollo ²¹ destinada a infraestructura económica en el África subsahariana disminuyeran por debajo de la destinada al Asia oriental y meridional en 1994, y que la AOD bilateral proporcionada al África subsahariana fuera sólo una cuarta parte de la suministrada al Asia oriental y dos tercios de la proporcionada al Asia meridional en 1995 y 1996 (cuadro 4). Esta evolución indica que la ayuda que destinan las instituciones internacionales y los países donantes a la reforma de las políticas económicas y a la reestructuración de la deuda, que pasó del 12 al 30% de los desembolsos totales de financiación oficial para el desarrollo en el período 1984-1994, lo está siendo a costa de la ayuda directa para proyectos de inversión en el África subsahariana. Entre 1990 y 1994 solamente el 23% de la financiación oficial para el desarrollo suministrada a los países del África subsahariana se destinó a inversiones en infraestructura económica, mientras que esta cifra fue del 47 y el 42%, respectivamente, en el caso del Asia oriental y el Asia meridional.

37. Las consecuencias de la disminución de las inversiones públicas no serían tan graves si se compensaran con un aumento de la inversión privada interior y exterior en infraestructura, pero el problema es que la inversión privada también ha disminuido durante el período de ajuste y, con las notables excepciones de los mercados emergentes del África septentrional, Sudáfrica y, recientemente, Côte d'Ivoire, África no ha logrado atraer inversiones extranjeras en infraestructura. Las estimaciones de las corrientes exteriores de inversiones privadas en infraestructura en el África subsahariana indican que representaron menos del 3% de las mismas corrientes hacia el Asia oriental y menos del 4% de las que llegaron a América Latina durante el período 1990-1996 (cuadro 4).

38. La consecuencia de la insuficiencia de las inversiones en transportes es que las instalaciones se deterioran y los costos de explotación aumentan fuertemente y que se producen interrupciones inesperadas. El signo más espectacular del problema es el deterioro de la red de carreteras. El Banco Mundial ha calculado que el valor de la red total de carreteras del África subsahariana se ha depreciado de 150.000 millones de dólares estadounidenses a 100.000 millones en estos últimos decenios ²².

39. El problema del mantenimiento lo señaló por primera vez a finales de la década de 1980 el Banco Mundial, y desde entonces se han hecho grandes esfuerzos en el marco de la Iniciativa del Banco Mundial y la Comisión Económica para África para el mantenimiento de la red viaria con el fin de evitar que se construyan nuevas carreteras mientras se descuidan las existentes. Sin embargo, está claro que la capacidad de financiación ha sido un obstáculo insuperable en el caso de muchos países, incluso si reordenaran el orden de prioridad del gasto público. Según cálculos del Banco Mundial de finales de la década de 1980 de 31 países africanos sólo 8 tenían capacidad financiera suficiente para rehabilitar su red de carreteras. En 14 países esa capacidad de financiación era insignificante, en el sentido de que los fondos serían suficientes únicamente para rehabilitar la red de carreteras en 10 años si aumentara la financiación en un 50% y se limitara la construcción de nuevas carreteras al 20% del total previsto de nuevas carreteras, mientras que en 9 países esa rehabilitación no se podría hacer aunque se cumplieran estas dos condiciones ²³.

40. En consecuencia, no sorprende que incluso en los países donde se han hecho grandes esfuerzos por dar preferencia al mantenimiento los resultados hayan sido por lo general inferiores a los esperados. Por ejemplo, un estudio de 12 países del África oriental permitió comprobar que los fondos destinados a mantenimiento sólo bastaban para mantener el 30% de la red de carreteras existente, y tan sólo el 20% si se excluía a Comoras, Mauricio y Seychelles ²⁴.

41. La insuficiencia de las inversiones se ha visto agravada por la escasez de divisas. La proporción que representan las divisas respecto de la financiación total necesaria para rehabilitar las redes de carreteras va desde el 30% si se trata del mantenimiento normal de las carreteras en los países de renta media hasta el 70% en el caso de la rehabilitación de las carreteras asfaltadas en los países de renta baja. Esto significa que "en el grupo de los países donde es más grave el problema [del deterioro de las carreteras] no existe solución alguna si no llega financiación exterior" ²⁵.

Cuadro 4

Corrientes de financiación exterior destinada
a infraestructura económica a/

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

Región	Año	Financiación oficial para el desarrollo <u>b/</u>	Financiación privada <u>c/</u>
Asia oriental	1990	4,1	0,8
	1991	4,4	..
	1992	5,8	3,1
	1993	5,9	..
	1994	5,3	9,2
	1995	(7,3)	10,9
	1996	(5,4)	9,7
América Latina y el Caribe	1990	3,6	0,4
	1991	1,8	..
	1992	3,2	4,6
	1993	2,5	..
	1994	2,4	6,8
	1995	(0,8)	3,5
	1996	(1,5)	10,3
Asia meridional	1990	3,2	0,1
	1991	4,4	..
	1992	3,1	0,1
	1993	3,5	..
	1994	4,3	2,9
	1995	(2,4)	2,3
	1996	(2,7)	2,0
África subsahariana	1990	5,2	-
	1991	4,1	..
	1992	4,5	0,3
	1993	4,5	..
	1994	4,2	-
	1995	(1,6)	0,5
	1996	(1,6)	0,2

a/ La infraestructura económica incluye los transportes y las comunicaciones, la energía, el agua y el saneamiento.

b/ Estimaciones de la secretaría de la UNCTAD basadas en cifras del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE. La financiación oficial para el desarrollo corresponde a la definida en la nota 21, con la excepción de las cifras para 1995 y 1996, que sólo comprenden la AOD bilateral.

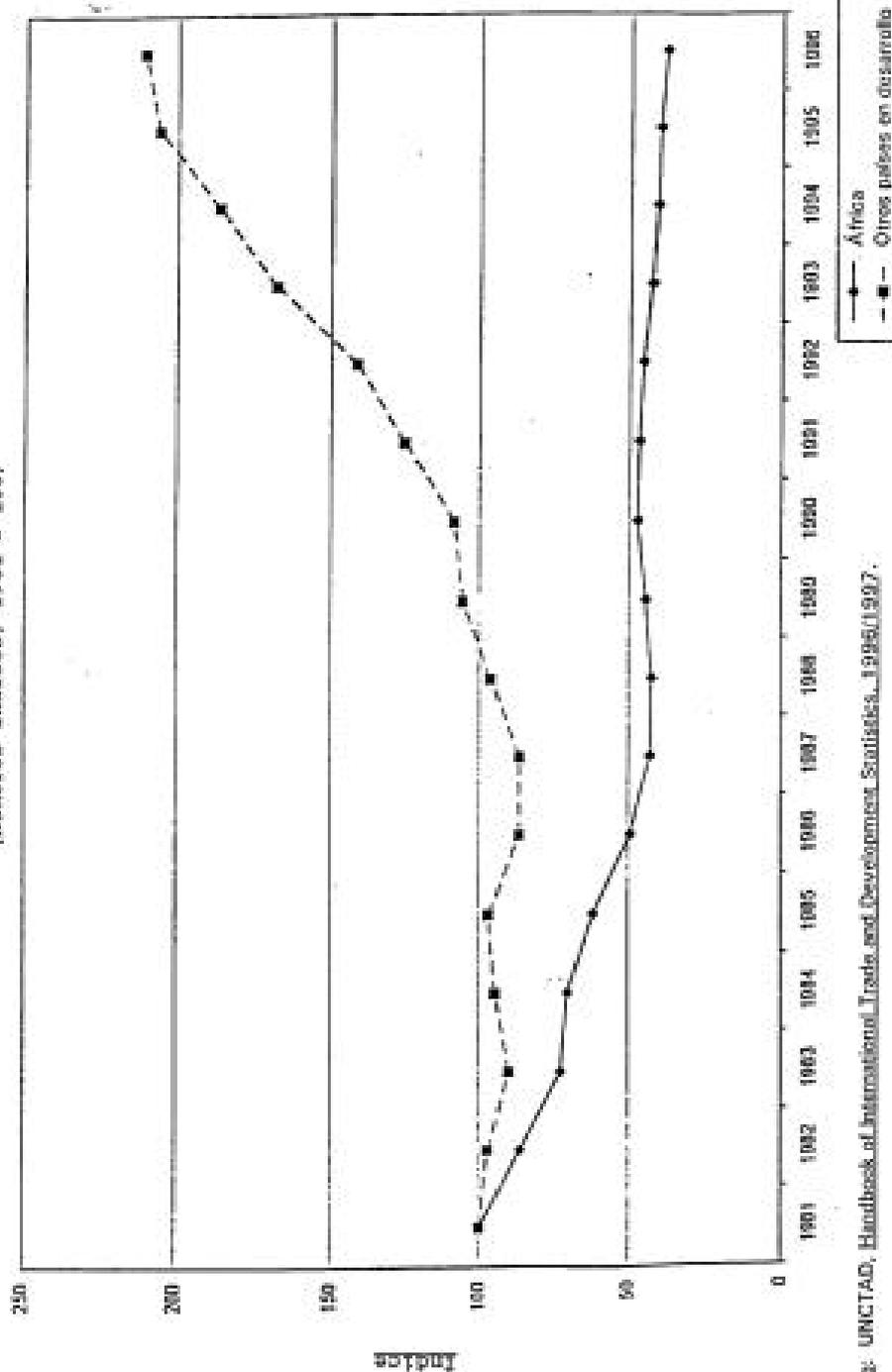
c/ Estimaciones de Euromoney y el Banco Mundial, tomadas de Coalición Mundial para África, Annual Report 1997/1998, cuadro 1.

42. El problema de las divisas no ha afectado sólo a la calidad de las instalaciones de transporte y de la red de carreteras sino también a la eficiencia del equipo de transporte. Como se puede apreciar en el gráfico 2, ha habido un aumento fortísimo en las importaciones de bienes de capital (que incluyen tanto maquinaria como equipo de transporte) en África desde 1981. El valor real de las importaciones per cápita de bienes de capital se redujo en más de la mitad durante el período 1981-1988 y desde entonces no sólo no se ha recuperado sino que ha seguido bajando durante el decenio de 1990, aunque a un ritmo mucho más lento. Esta situación contrasta con la de otros países en desarrollo en los que el nivel real de las importaciones per cápita de bienes de capital se ha duplicado con creces desde mediados del decenio de 1980.

Gráfico 2

Importaciones per cápita de bienes de capital, maquinaria y equipo de transporte en los países de África (excluida Sudáfrica) y otros países en desarrollo (incluida China) (1981-1996)

(Números índices, 1981 = 100)



Fuente: UNCTAD, *Handbook of International Trade and Development Statistics, 1996/1997*.

Nota: Las importaciones per cápita netas de bienes de capital se calculan tomando la cifra de las exportaciones mundiales de maquinaria y equipo de transporte a los países de África y a otros países en desarrollo (tranco a bordo), dividiéndola entre la población y corrigiéndola con el índice del valor unitario de la exportación de manufacturas.

Capítulo III

LA SOLUCIÓN DE LA CRISIS DE INFRAESTRUCTURAS

A. Posibilidades de financiación privada

43. Las esperanzas de solución de la crisis de infraestructuras en África se cifran cada vez más en la participación del sector privado en la financiación ²⁶. Es importante que los gobiernos de África aprovechen esta oportunidad en la medida que sea compatible con el interés público. Sin embargo, hay que ser realistas respecto de las posibilidades de la financiación privada, cuyo grueso habrá de venir del exterior.

44. Normalmente el concepto de participación privada en la financiación de las infraestructuras comprende dos procedimientos distintos: en primer lugar, la venta de empresas y obras públicas al sector privado y, en segundo lugar, la entrada de capital privado en proyectos de infraestructura determinados. El primer procedimiento es un traspaso de propiedad, pero con él se espera que los servicios públicos privatizados originen nuevas inversiones. El segundo procedimiento, que será el tema central de este informe, es el principal modo de financiar nuevas inversiones y de realizar labores de rehabilitación, y consiste en que el sector privado emprende proyectos de infraestructura determinados, como carreteras de peaje o centrales eléctricas.

45. La financiación de proyectos es la opción básica para la financiación de nueva infraestructura en los países en desarrollo ²⁷. Se ha calificado de "primer peldaño" de la financiación de nueva infraestructura y se considera especialmente adecuada para los países poco desarrollados, con escasos antecedentes de financiación de infraestructuras por el sector privado, mercados de capitales débiles y poca capacidad administrativa ²⁸. No obstante, la financiación de proyectos no puede solucionar toda clase de problemas de infraestructura, y tampoco pueden atraerla todos los países.

46. Hay dos grandes problemas generales en el desarrollo de infraestructura. El primero es el de las economías nacionales o urbanas en rápida expansión, donde la demanda de servicios de transporte aumenta antes que la oferta y hay costos de congestión y falta de capacidad. El segundo es el de las zonas rurales, donde la falta de infraestructuras impide el desarrollo de los mercados. Además de esos dos problemas generales hay dos situaciones específicas en el desarrollo de infraestructura en África: la de los países sin litoral y la de las economías devastadas por la guerra. En la primera, el hecho de que la inversión dé muchos beneficios a los países sin litoral puede privar de inversiones a los países con litoral. En la segunda, el problema es la reconstrucción ²⁹.

47. Lo que la financiación privada puede solucionar en buena medida es el primer problema general mencionado, ya que una gran demanda origina una corriente de beneficios segura. Los demás problemas deben solucionarse principalmente por medio de la financiación pública y la ayuda oficial al desarrollo (AOD).

48. Incluso en las situaciones en que la financiación privada puede dar resultado, no todos los bienes y servicios del sector de los transportes logran atraerla. Tanto para la privatización como para la financiación de proyectos, las esferas más atractivas son aquellas en que: a) el acceso puede limitarse (como aeropuertos, túneles, puentes y grandes carreteras); b) el tráfico previsto es elevado (puertos preparados para contenedores, vías férreas para transporte de mercancías o carreteras principales); c) se espera un rendimiento seguro de efectivo, y d) pueden obtenerse ingresos en divisas ³⁰. Los bienes atractivos son los que son susceptibles de monopolio. En su mayoría, los niveles secundario y terciario de la red de transporte se caracterizan por un tráfico escaso y porque no se puede limitar el acceso a ellos, por lo cual su financiación no es atractiva para el sector privado.

49. Por último, a pesar de los esfuerzos de las autoridades por establecer un régimen jurídico adecuado y unas condiciones propicias para la inversión, algunos países siempre tendrán problemas para lograr que el sector privado financie sus infraestructuras. Los dos factores que más disuaden a los inversionistas son los altos niveles de endeudamiento y la inestabilidad de los ingresos en divisas, propios de países muy dependientes de las exportaciones de unos pocos productos básicos. Ambos factores influyen negativamente en la solvencia que se reconoce a los países y aumentan la incertidumbre en cuanto a las futuras transferencias de beneficios. Los países pequeños se encuentran con el dilema de que, por un lado, los grandes proyectos pueden condicionar los resultados económicos generales y, por ello, se consideran arriesgados; además, pueden exigir pagos demasiado cuantiosos en relación con las reservas de divisas disponibles. Por otro lado, los proyectos pequeños (los que cuestan menos de algunos cientos de millones de dólares) no justifican el elevado costo de desarrollo de su financiación. Estos son los proyectos que predominan en casi todos los países menos adelantados.

B. El papel de los gobiernos

50. A comienzos del decenio de 1990 sólo alrededor del 7% de los 200.000 millones de dólares de los EE.UU. gastados cada año en infraestructuras en los países en desarrollo eran inversiones privadas, en su mayor parte destinadas a América Latina y Asia. Las proyecciones indican que la participación del sector privado en la financiación global de infraestructuras de transporte podría doblarse y alcanzar el 15% en el período 1995-2005, si todos los planes del sector privado dados a conocer en 1995 se cumplen en dicho período ³¹. Por consiguiente, aunque se cumplieran los pronósticos más optimistas y la participación de África en las corrientes de capital privado destinadas a infraestructuras subiera hasta la media mundial, la financiación privada debería considerarse un complemento de la inversión pública, más que una solución a la crisis de infraestructuras.

51. En este contexto, el papel que corresponde a los gobiernos es doble. En primer lugar, deben complementar y ayudar a las fuerzas del mercado adoptando una estrategia, una forma de gestión y unas normas que permitan la rehabilitación y la creación de infraestructuras. Para ello deben calcular las necesidades de inversión en infraestructuras y seleccionar proyectos rentables que interesen al sector privado.

52. Las medidas que pueden adoptar los gobiernos de los países pobres para atraer la financiación privada se exponen en el documento titulado Los Países Menos Adelantados, Informe de 1998 y en otros conexos ³². Las políticas destinadas a atraer la financiación privada deberían tratar de armonizar el interés público con el ánimo de lucro. La experiencia de Asia oriental demuestra que las expectativas de las empresas privadas de obtener tasas de rentabilidad interna elevadas, por ejemplo, del 20 al 25%, pueden hacer que los precios para los usuarios sean más altos en los proyectos de construcción, explotación y traspaso que en los proyectos de servicios públicos. Además, la mayoría de los proyectos de infraestructura no son fuente directa de divisas, y su pago puede afectar a la balanza de pagos a largo plazo ³³. También las garantías, especialmente las que protegen frente a las fluctuaciones de los tipos de cambio, pueden ser una carga más para el presupuesto estatal. Puede haber, por lo tanto, gastos públicos imprevistos en los proyectos de infraestructuras financiados por el sector privado, aun cuando el propósito inicial haya sido reducir la carga fiscal ³⁴.

53. La segunda misión esencial de los gobiernos en esta esfera es adoptar una política de fijación de precios para los servicios de infraestructura presentes y futuros que movilice una financiación pública adecuada para el mantenimiento y desarrollo de la infraestructura. Es actuando en esta esfera básica de las finanzas públicas, y no con medidas destinadas a atraer la financiación privada, como los gobiernos pueden contribuir de manera realista a resolver la crisis financiera.

54. Hay muchos argumentos a favor de la tarifación de los servicios de infraestructuras para lograr la recuperación de costos. Sin embargo, la selección de una política de precios plantea varios problemas muy técnicos, como la aplicabilidad de distintos principios de fijación de precios, el papel de los fondos reservados, la necesidad de cumplir objetivos ambientales y los efectos en la pobreza y la distribución de ingresos ³⁵. Ha de observarse atentamente, con el fin de determinar los posibles desincentivos para productores y usuarios, cómo afecta a la competitividad la recuperación de costos en los servicios de transporte. Puede que en algunos casos no sea aconsejable una recuperación de costos total. La situación ideal es aquella en que la presión para que suban los precios de los servicios de transporte como consecuencia de la tendencia a la recuperación de costos se contrarresta por el descenso de los gastos de explotación gracias a la mejora de las instalaciones. Esto puede conseguirse, por ejemplo, mejorando el mantenimiento de las carreteras, respecto de las cuales se calcula que cada dólar de mantenimiento básico aplazado aumenta el gasto de explotación de un vehículo en el período actual en más de 3 dólares ³⁶.

55. El mejor complemento de una buena recuperación de costos es la adopción de políticas destinadas a reducir los costos y las necesidades totales de financiación de infraestructura. La coordinación espacial de los proyectos puede contribuir a reducir la demanda de transporte. Otras medidas importantes son la revisión de las prácticas de adquisición, el mantenimiento oportuno de los recursos y la planificación del transporte combinado y la inversión en él a fin de facilitar las operaciones multimodales.

C. La reforma de la ayuda oficial al desarrollo

56. Los esfuerzos de los gobiernos por superar la crisis de financiación de las infraestructuras no pueden dar resultado si no aumenta la ayuda oficial al desarrollo (AOD). La AOD en esta esfera se justifica por las altas tasas de rentabilidad que suelen tener los proyectos de inversión en transporte ³⁷.

57. Hay que considerar la posibilidad de reformar la AOD para hacerla más eficaz. Tres aspectos son especialmente importantes. El primero es el de la ayuda condicionada. Se ha estimado que a comienzos del decenio de 1990 entre dos terceras partes y tres cuartas partes de la AOD destinada a infraestructuras estaban total o parcialmente condicionadas, mientras que en otras esferas sólo lo estaba menos del 20% de la AOD ³⁸. Esta práctica de condicionar la ayuda tiende a reducir la competencia internacional en las adquisiciones, a aumentar los costos y a provocar la instalación de equipo inadecuado. Como ejemplo de las consecuencias de la ayuda condicionada puede citarse el alto costo de las inversiones en telecomunicaciones en el África subsahariana, donde el costo medio de cada nueva línea es de 5.600 dólares de los EE.UU., siendo así que en otros países en desarrollo es de 1.500 dólares. Las causas son discutibles. Sin embargo, las empresas nacionales han recurrido frecuentemente a préstamos de instituciones financieras internacionales acordados por medio de los gobiernos o bilateralmente. La mayoría de los países han basado la selección del crédito en las condiciones de financiación, lo que ha estimulado a los prestamistas a ofrecer buenas condiciones respecto de bienes sobrevalorados ³⁹.

58. El segundo aspecto importante es la elaboración de nuevos métodos de financiación de las infraestructuras del transporte rural y la dotación de medios de transporte adecuados. Es imprescindible destinar ayuda oficial a promover el desarrollo rural, y ello porque, como se ha dicho, está claramente demostrado que la falta de infraestructuras y medios adecuados de transporte impide la especialización en las zonas rurales y dificulta las exportaciones. Si se resuelve el problema de las infraestructuras rurales en África y se fomenta la integración de las familias campesinas en la economía de mercado más amplia no sólo se favorecerá el crecimiento sino que también se reducirá la pobreza, que se concentra en las zonas rurales.

59. Antes, la infraestructura rural se financiaba por medio de grandes proyectos de desarrollo rural integrado. Al disminuir el apoyo de los donantes para ese tipo de proyectos, han bajado las inversiones en infraestructuras rurales. Ahora el problema es crear nuevos mecanismos, que se adapten a los préstamos pequeños.

60. El tercer asunto importante es qué nuevas medidas pueden adoptarse para hacer más atractivos y eficaces los productos de participación en el riesgo del Banco Mundial y del Banco Africano de Desarrollo y, especialmente, las garantías frente a los riesgos políticos concretos que impiden la inversión privada en proyectos comercialmente atractivos. Este tema es importante porque esos productos pueden actuar de catalizadores de la financiación privada. Hay que examinar, entre otras cuestiones, la manera de hacer más

eficaces las garantías parciales de riesgo y las garantías parciales de crédito creadas por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento en 1994 y extendidas en mayo de 1997 a los países que sólo podían tomar prestados fondos de la Asociación Internacional de Fomento (AIF); el nivel de recursos de la Corporación Financiera Internacional y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones; y la difusión entre los bancos regionales de desarrollo de innovaciones y experiencias, en particular, de las del Banco Interamericano de Desarrollo, que ha concluido una operación de garantía parcial de riesgo sin una garantía del país anfitrión y una operación que incluye una concesión otorgada por una autoridad no soberana ⁴⁰.

Capítulo IV

PRIORIDADES DE LA COOPERACIÓN REGIONAL

A. Razones para la cooperación regional en la financiación de la infraestructura de los transportes

61. Existe un decidido consenso en que un enfoque regional es particularmente conveniente para la solución de los problemas de los transportes africanos. Sin embargo, en esta esfera los debates y esfuerzos se han concentrado frecuentemente en la armonización institucional y la coordinación de las políticas, en particular para simplificar el tráfico de tránsito internacional, en lugar de en la financiación de la infraestructura ⁴¹. De hecho, la cooperación regional puede desempeñar un importante papel en la disminución de las necesidades de financiación de la infraestructura y en el aumento de los recursos disponibles.

1. Disminución de las necesidades de financiación de la infraestructura

62. Existen tres maneras básicas en que un enfoque regional puede disminuir las necesidades de financiación de la infraestructura. En primer lugar, ese enfoque puede conducir a una disminución de los costos en capital del desarrollo y rehabilitación de la red. Los costos de instalación pueden reducirse cuando se consiguen economías de escala mediante una planificación y licitación conjunta. Además, puede evitarse la duplicación de instalaciones mediante el desarrollo de una infraestructura de los transportes centrada en algunos aeropuertos y puertos marítimos de transbordo principales. Ese proceso está mucho menos adelantado en África que en otras regiones ⁴². Una cooperación y confianza sin reservas entre los países sin litoral y los países ribereños podría también permitir a los primeros concentrar el tráfico en las rutas menos costosas que les unen al mar y evitar el establecimiento de "rutas de seguridad" para prevenir posibles interrupciones del tránsito a través de su corredor natural hacia el mar.

63. En segundo lugar, los costos pueden reducirse mediante la adopción de un enfoque regional para la adquisición del equipo y su mantenimiento. Los ejemplos existentes en África meridional y oriental se refieren a centros comunes de mantenimiento de las aeronaves, la adquisición en común de material rodante de ferrocarril, locomotoras y piezas de recambio, y la compra y propiedad conjunta de equipo para el dragado de los puertos regionales. Las estimaciones hechas en relación con el proyecto de red de interconexión del Mercado Común del África meridional y oriental muestran que 1.000 líneas de interconexión internacional digital cuestan en promedio 4,2 millones de dólares de los EE.UU., mientras que si el proyecto se realiza conjuntamente ese costo sería de unos 2,2 millones de dólares de los EE.UU. ⁴³.

64. Por último, pueden lograrse economías en los gastos públicos si se lleva a cabo sobre una base regional la racionalización de los transportes paraestatales, por ejemplo las líneas aéreas ⁴⁴.

2. Movilización de recursos

65. A pesar de varias innovaciones, los préstamos regionales del Banco Mundial han estado limitados por la falta de instrumentos para conceder créditos directamente, o facilitar garantías, en el caso de los proyectos regionales ⁴⁵. Los préstamos se otorgan generalmente sobre la base de evaluaciones y acuerdos por países individuales, sin tomar en consideración las consecuencias para otros países, mientras que los proyectos transnacionales exigen la sindicación multinacional de los préstamos. En el caso del Banco Africano de Desarrollo se ha registrado una tendencia histórica a que sean elevadas las tasas de impago de los atrasos en lo referente a los préstamos para los proyectos regionales a causa de la ausencia de acuerdo sobre a quién corresponde reembolsar una determinada proporción de los préstamos para proyectos multinacionales. Así pues, sólo entre un 5 y un 10% de las existencias disponibles del Fondo Africano de Desarrollo se destinan a proyectos regionales.

66. A pesar de esas dificultades, es posible que un enfoque regional atraiga mayor cantidad de fondos de donantes, aun sin nuevos instrumentos, si los países pueden convenir colectivamente en un programa subregional de transportes, cuyas diferentes partes se financien entonces mediante préstamos a los distintos países. Una buena ilustración de la manera en que ese enfoque puede facilitar la movilización de los fondos de los donantes es la experiencia de la Comunidad de Desarrollo del África Meridional (CODAM). En este caso, una institución especializada en transportes, la Comisión de Transportes y Comunicaciones para el África Meridional hizo previsiones del tráfico como base para las necesidades en estructura de los transportes e identificó proyectos de inversión concretos cuya organización se realizó mediante el enfoque de un corredor. Ese enfoque se aplica también ahora en África oriental, pues la Comisión de Cooperación del África Oriental ha identificado una red de carreteras regionales ⁴⁶.

67. Un enfoque regional también puede facilitar la movilización de recursos financieros privados para la rehabilitación y el desarrollo de la infraestructura, y resulta vital para ayudar a los pequeños países a tener acceso a la financiación privada. No hay duda de que la utilización compartida de las instalaciones aumenta la complejidad legal y jurisdiccional de la financiación del proyecto, pero actualmente se ha logrado una experiencia más amplia acerca de la manera de resolver las cuestiones de propiedad mediante los proyectos internacionales de división de las aguas ⁴⁷. Por otra parte, la financiación privada de proyectos de infraestructuras multinacionales crea intereses complementarios entre los países sin litoral y los ribereños, pues las infraestructuras para el tránsito generan directamente ingresos en divisas.

68. Entre las instituciones regionales que fomentan la creación de asociaciones entre el sector público y el privado para el establecimiento de infraestructuras figuran el Banco de Desarrollo del África Meridional y el Fondo para la Infraestructura del África Meridional, que se estableció en 1996 para permitir a los inversores institucionales, tales como los fondos de pensiones, la realización de proyectos de infraestructura conservando la

ventaja de la diversificación de los riesgos y la gestión profesional de los fondos, sin tener un contacto directo con los gobiernos huéspedes. Una importante innovación, que podría ser particularmente favorable para los pequeños países y los países menos adelantados, son los fondos regionales de riesgo, que pueden utilizar las donaciones de las organizaciones multilaterales para cubrir los costos de desarrollo previos a la inversión y los emolumentos de gestión en determinados países, pues los costos de preparación de los proyectos son sencillamente demasiado elevados para que valga la pena hacer una evaluación de las oportunidades de inversión, en particular cuando los proyectos son pequeños y aparentemente arriesgados ⁴⁸.

B. Formas de cooperación regional

69. Todavía no existe un acuerdo general sobre la forma más adecuada de regionalismo para la infraestructura de los transportes. Desde los primeros años del decenio de 1970, el principal objetivo de las iniciativas africanas de cooperación regional ha sido la promoción de la integración económica y el comercio entre los países africanos. Ese objetivo ha orientado las actividades del primer decenio de las Naciones Unidas para el transporte y las comunicaciones en África (UNTACDA I), y las esferas prioritarias de la concentración subsectorial dentro del marco para la aceleración del UNTACDA II también se orientan hacia el apoyo de una "integración viable" en el continente ⁴⁹.

70. Es posible proyectar la cooperación regional en el transporte de manera que se incremente la competencia internacional al mismo tiempo que se promueva el comercio intrarregional. La competencia aumentará en la medida en que se reduzcan los costos de transporte. Además, como casi un tercio de los países africanos carecen de litoral, las medidas encaminadas a facilitar el tráfico de tránsito internacional y establecer redes para las exportaciones al extranjero también apoyarán el desarrollo del comercio intrarregional ⁵⁰.

C. El ejemplo del establecimiento de corredores en el África meridional

71. Una de las innovaciones más prometedoras en el continente por lo que respecta a la cooperación regional basada en la mejor utilización de las posibilidades existentes es el enfoque para el establecimiento de corredores que se ha ensayado por vez primera en el África meridional. Ese enfoque aborda dos problemas distintos con que tropiezan los países en desarrollo.

72. El primer problema es el hecho de que el fomento de los transportes, particularmente a niveles de bajos ingresos, constituye un dilema entre la causa y el efecto. Por una parte, la inversión en infraestructuras no es viable hasta que la actividad económica la justifique, es decir, que el transporte es una demanda derivada. Por otra parte, la actividad económica no puede manifestarse salvo que existan unas instalaciones de transporte adecuadas. Pero al mismo tiempo impiden su desarrollo los costos elevados mientras las corrientes de tráfico no alcancen unos niveles en los que se puedan conseguir economías de escala y la competencia se haga más eficaz.

73. El enfoque del establecimiento de un corredor resuelve esta cuestión mediante el propósito de concentrar los proyectos de inversiones industriales viables dentro de corredores seleccionados que enlacen las zonas de producción interiores con los puertos, al mismo tiempo que se realiza la inversión en infraestructura. El desarrollo sincrónico de una actividad productiva directa y la infraestructura proporciona una corriente de ingresos que hace que la inversión en infraestructura resulte atractiva para las empresas privadas. Simultáneamente, las inversiones en infraestructura fomentan la actividad económica y facilitan la promoción del proceso de aglomeración. La política del gobierno pretende atraer "inversiones de fijación" que garanticen la viabilidad básica de la infraestructura y sirvan también de atracción para otras inversiones. Se presta una atención especial en ese proceso a las empresas pequeñas y medianas, lo que se denomina "densificación" ⁵¹.

74. El segundo problema con que tropiezan los países en desarrollo se refiere a los tipos de instrumentos que pueden utilizarse para apoyar el desarrollo de actividades de exportación después de la conclusión de los acuerdos de la Ronda Uruguay y de los compromisos asumidos en la Organización Mundial del Comercio. Una importante esfera donde se permite la concesión de incentivos especiales es la de las medidas de política regional, y son precisamente esas medidas las que se utilizan para promover el proceso de aglomeración que constituye el núcleo del establecimiento de corredores. Son ilustrativas las medidas que se han utilizado en Sudáfrica en el marco de las "iniciativas de desarrollo espacial". Los incentivos aplicados mediante una junta de desarrollo industrial regional y enmarcados en una política industrial constituyen la base para el establecimiento de corredores ⁵².

75. Además, el enfoque del corredor permite definir adecuadamente el papel del gobierno de una manera que evita tanto la intervención excesiva del pasado como la permisividad excesiva del laissez-faire. El enfoque está firmemente enraizado en las asociaciones de empresas públicas y privadas, pues además de la creación de empresas privadas especiales para la gestión de todo el proceso del establecimiento de corredores, existe también la participación activa de los bancos de desarrollo y la ayuda del gobierno que facilita una perspectiva estratégica y conjuntos de incentivos para catalizar la financiación privada.

76. El enfoque ha logrado un éxito espectacular en el caso del Corredor de Maputo. Se desprende de las estimaciones del Banco Africano de Desarrollo acerca de los proyectos del sector privado que en 1997 se encontraban en la etapa de la planificación financiera o de la licitación, que los proyectos pertenecientes al Corredor de Maputo constituyen más de un 60% de las operaciones infraestructurales que actualmente están en curso en el sector de los transportes ⁵³. Se ha tropezado con algunas dificultades para la iniciación de otras iniciativas de desarrollo espacial tanto en el África meridional como en Sudáfrica, y se precisará cierto grado de imaginación creadora para aplicar el enfoque en regiones menos desarrolladas, aprovechando proyectos análogos de desarrollo de corredores que hayan tenido éxito en el caso de la explotación de minerales o de corredores que enlacen importantes centros urbanos del interior con puertos.

77. La experiencia del Asia oriental también indica que el proceso de crecimiento nacional ha estado con frecuencia centrado en un corto número de corredores de transporte principales, que se han establecido mediante procesos de aglomeración análogos a los que están teniendo lugar en el África meridional ⁵⁴. No es poco realista prever que ese proceso de desarrollo también tenga lugar en África si políticamente se establece como objetivo.

Capítulo V

CONCLUSIONES

78. Los transportes son un sector esencial para la creación de un vínculo dinámico entre la inversión y la exportación en África, pero la capacidad y eficacia de los sistemas de transporte en el África subsahariana están menoscabadas por la falta de inversiones, y el escaso rendimiento del sector de los transportes afecta desfavorablemente a los resultados de la exportación y el desarrollo de los mercados. Como la eficacia depende principalmente de las instalaciones fijas y del equipo móvil de transportes, así como de los recursos humanos y de las instituciones públicas y privadas, los actuales esfuerzos encaminados a mejorar la gestión de las operaciones de transporte deben completarse mediante medidas destinadas a cambiar el sentido de la actual carencia de inversiones.

79. La financiación privada de los proyectos de infraestructura de transportes constituye una nueva fuente de fondos de inversión y puede significar una útil contribución en las asociaciones de empresas públicas y privadas donde la motivación en lo referente a los beneficios se puede conciliar con el interés público. Sin embargo, la pequeña escala de las corrientes privadas en relación con las necesidades, y la limitación de los tipos de recursos y países hacia los que experimentan atracción, significa que la financiación privada constituirá en el mejor de los casos un suplemento de los programas de inversión pública y la AOD más que una solución independiente para la crisis de financiación.

80. Es esencial que se movilice un volumen de finanzas públicas suficiente para hacer frente a las necesidades de la infraestructura de los transportes sin que se dé lugar con ello a unos déficit fiscales excesivos o se menoscaben los incentivos. Es necesario adoptar principios de recuperación de los costos, pero debe prestarse la debida atención a los efectos nocivos sobre los usuarios de los servicios de transportes, los precios de las mercancías objeto de comercio y la competencia. La recuperación de los costos debe fomentarse mediante medidas que se encaminen a la reducción de los costos de financiación de las infraestructuras, tales como la coordinación espacial de las actividades y el aumento de la complementariedad intermodal.

81. Se necesita un nivel más elevado de AOD. Las tasas de rendimiento de los proyectos de transporte son generalmente altas y las razones para aumentar la AOD son particularmente imperiosas en lo referente a la financiación de la infraestructura rural. Debe concederse una cuantía mucho menor de ayuda vinculada, porque ello impide la competencia en la licitación internacional, y deben evaluarse y reforzarse cuando sea necesario las recientes iniciativas del Banco Mundial y de los bancos de desarrollo regional de ofrecer productos con participación en los riesgos, particularmente garantías, que puedan atraer los fondos privados hacia países que se consideran de riesgo elevado.

82. Por último, las razones que militan en favor de un enfoque regional para la financiación de la infraestructura de los transportes son de un peso igual a las razones en que se apoya un enfoque regional para la facilitación del tráfico de tránsito. Ese enfoque puede reducir las necesidades de financiación y también favorecer la movilización de recursos procedentes de donantes y fuentes privadas. La cooperación en los transportes regionales destinada a crear un vínculo dinámico entre la inversión y la exportación en África puede aumentar tanto la competencia internacional como el comercio intraafricano.

1. Es de destacar que las cifras del FMI representan estimaciones aproximadas y que parte de los costos del transporte internacional de las importaciones del África subsahariana son relativamente elevados a consecuencia de esas importaciones, habida cuenta en particular de la importancia de unos cuantos productos básicos de gran volumen y escaso valor, entre los que destacan los productos petrolíferos, los cereales y los abonos.

2. Es decir, la diferencia entre el valor c.i.f. y el valor f.a.s. del producto, expresada como porcentaje del valor f.a.s.

3. E. Gouval, M. Guilbault y C. Rizet, "Etude de la compétitivité des chaînes de transport africaines à partir des filières café et cacao", documento presentado en la reunión de la Conferencia Ministerial de Estados del África Occidental y Central y el Banco Mundial, celebrada en Cotonú, en junio de 1997.

4. C. Rizet y J. L. Hine, "A comparison of costs and productivity of road freight transport in Africa and Pakistan", Transport Review, vol. 13, N° 2, 1993, y D. Bouf y C. Rizet, "Prix et coûts du camionnage: une comparaison Afrique, Asia du Sud-Est", International Solidarity in Transport and Research in Sub-Saharan Africa (SITRASS) Efficacité, concurrence, compétitivité: La Chaîne de transport en Afrique sub-saharienne, actas del cuarto seminario SITRASS, celebrado en Brazzaville, del 28 al 30 de octubre de 1996, págs. 295 a 309.

5. En lo que respecta a los productos básicos con gran valor de exportación, por ejemplo el algodón y el café, el transporte desde los almacenes de los países sin litoral hasta los puertos y a bordo de los buques puede representar entre el 8 y el 14% de su valor f.o.b., y en lo que respecta a los productos de bajo valor, por ejemplo el azúcar, puede alcanzar hasta el 30%. Del mismo modo, se ha estimado que los gastos de tránsito entre los puertos de mar y los destinos en el interior representan como mínimo el 40% del costo total del transporte de las importaciones a los países sin litoral, y normalmente entre el 50 y el 60%. Véase, UNCTAD, "International transport costs facing land-locked developing countries" (UNCTAD/LDC/Misc.10, 1993).

6.I. Livingstone, "International transport costs and industrial development in least developed countries", Industry and Development, vol. 19, 1987, y S. Radelet y J. Sachs, "Shipping costs, manufactured exports and economic growth", 1998, mimeografiado.

7.A. Amadji y A. J. Yeats, "Have transport costs contributed to the relative decline of sub-Saharan African exports", Banco Mundial, Policy Research Paper, N° 1559 (Washington, D.C., 1995), págs. 22 y 23.

8.Véase S. W. Omamo, "Farm-to market transaction costs and specialization in small-scale agriculture: explorations with a non-separable household model", Journal of Development Studies, vol. 35, N° 2, 1998, págs. 152 a 163; S. W. Omamo, "Transport costs and smallholder cropping choices: an application to Siaya District, Kenya", American Journal of Economics, vol. 80, N° 2, 1998.

9.A principios de los años noventa, por ejemplo, un grupo de 18 países del África tropical húmeda y subhúmeda tenía tan sólo 63 km de caminos rurales por 100 km². Teniendo en cuenta las diferentes densidades demográficas, eso equivale tan sólo a una sexta parte del nivel de la India en 1950; véase D. S. C. Spencer, "Infrastructure and technology constraints to agricultural development in the humid and subhumid tropics of Africa", Environment and Production Technology Division Discussion Paper N° 3 (Washington, DC: Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria, 1994).

10.Véase J. D. N. Riverson et al. "Rural roads in sub-Saharan Africa: lessons from World Bank experience", World Bank Technical Paper N° 141, Africa Technical Department Series (Washington, DC, 1991).

11.Para otro examen de esta cuestión, véase UNCTAD, Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 1998, y C. Delgado, "Agricultural diversification and export promotion in sub-Saharan Africa", Food Policy, vol. 20, N° 3, 1995, págs. 225 a 243.

12.Véase, en particular, P. Krugman, "The role of geography in development", y J. L. Gallup y J. D. Sachs en colaboración con Andrew Mellinger, "Geography and economic development", Annual World Bank Conference on Development Economics, 1998 (Washington, DC, Banco Mundial) págs. 89 a 126 y 127 a 189, respectivamente.

13.Véase D. E. Bloom y J. D. Sachs, "Geography, demography and economic growth in Africa", Brookings Papers on Economic Activity, 2, 1998, págs. 236 y 237.

14.Incluidas las inversiones insuficientes de las empresas privadas a causa de la irregularidad y los largos períodos de gestación de buena parte de la infraestructura de los transportes, así como las características de monopolio natural de algunos servicios de transporte.

15. Véase Banco Mundial, Sustainable Transport: Priorities for Policy Reform (Washington, DC, 1996).
16. C. D. Jacobsen y J. A. Tarr, "No single path: ownership and financing of infrastructure in the 19th and 20th centuries", en A. Mody (compilador), Infrastructure Delivery: Private Initiative and the Public Good (Washington, DC, Banco Mundial, 1996), págs. 32 y 33.
17. L. Bouton y M. A. Sumilinski, "Trends in private investment in developing countries: Statistics for 1970-1995", International Finance Corporation Discussion Paper N° 31 (Washington, DC, Banco Mundial, 1996).
18. J. D. Sachs, "External debt, structural adjustment and economic growth", en UNCTAD, International Monetary and Financial Issues for the 1990s, vol IX (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.98.II.D.3), Nueva York y Ginebra, 1998, pág. 49.
19. Banco Mundial, Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth (Washington D.C., 1989), pág. 14.
20. Banco Mundial, Global Development Finance (Washington D.C., 1998), pág. 135.
21. La financiación oficial para el desarrollo se define como la suma de las entradas de AOD bilateral, los recursos en condiciones favorables y no favorables de fuentes multilaterales y otras corrientes bilaterales de financiación oficial destinada a fines no relacionados con el comercio, en particular a préstamos para refinanciación de la deuda (OCDE, Geographical Flows to Aid Recipients, 1990-1994, pág. 248).
22. S. W. Cather, "Better roads for economic growth", Africa Business, marzo de 1999, págs. 14 a 16.
23. Banco Mundial, Road Deterioration in Developing Countries: Causes and Remedies (Washington D.C., 1988), cap. 4.
24. O. Sylte, Review of the Road Sector in Selected COMESA Countries (Eastern and Island), Programa de la Política de Transportes en el África Subsahariana, Iniciativa para el Mantenimiento de la Red Viaria (Comisión Económica para África y Banco Mundial, 1996).
25. Banco Mundial, Road Deterioration in Developing Countries: Causes and Remedies (Washington D.C., 1988), pág. 28.
26. El ejemplo de Côte d'Ivoire es ilustrativo. Como consecuencia de los contratos de modernización y ampliación del aeropuerto de Abidján y de construcción de un puente para unir dos distritos de la capital se invirtieron 210 millones de dólares de los EE.UU., suma que equivale

aproximadamente al 11% del programa de inversiones públicas de 1998; véase el discurso pronunciado por el Ministro Tidiane Thiam en el simposio que, con el título de "Infrastructure for Africa's Development", se celebró en la Reunión Anual del Banco Africano de Desarrollo, en El Cairo (Egipto), el 24 de mayo de 1999.

27. En la financiación de proyectos, una empresa constituida con este fin invierte en una obra de infraestructura determinada (como una carretera de peaje o una central eléctrica) con el concurso de patrocinadores privados y otros accionistas. Los patrocinadores recaudan fondos sobre la base del capital y el rendimiento esperado del proyecto, y los prestamistas tienen un derecho limitado, en su caso, sobre el capital de la empresa matriz que patrocina el proyecto, cuando el rendimiento no es el esperado. Las cantidades adeudadas a los prestamistas se devuelven con cargo a los movimientos de efectivo generados por el proyecto o, en caso de que éste fracase por completo, con cargo a su capital. J. D. Finnerty, Project Financing: Asset-based Financial Engineering (Nueva York, John Wiley, 1996) ofrece una amplia introducción sobre el tema.

28. Banco Mundial, World Development Report 1994: Infrastructure for Development (Oxford y Nueva York, Oxford University Press), pág. 108.

29. Este problema se aborda en Banco Africano de Desarrollo, African Development Report 1999 (Oxford y Nueva York, Oxford University Press), segunda parte.

30. Banco Mundial, Sustainable Transport: Priorities for Policy Reform (Washington D.C., 1996), pág. 42.

31. *Ibid.*, pág. 109.

32. UNCTAD, Los Países Menos Adelantados, Informe de 1998 (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.98.II.D.11), Nueva York y Ginebra, 1998; Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), "Investment opportunities in infrastructure in least developed countries", documento preparado para el seminario experimental ONUDI/UNCTAD sobre la movilización del sector privado para estimular las corrientes de inversión extranjera a los países menos adelantados, 23 a 25 de junio de 1997 (UNIDO/ITPD/TS), y UNCTAD, Investing in Pre-emerging Markets: Opportunities of Risk Capital in the LDCs (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.98.II.D.2), Nueva York y Ginebra, 1998, cap. 5.

33. Véase el capítulo V de UNCTAD, Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1999 (de próxima aparición).

34. Véase en H. Shoji y R. Yamagishi, "Private sector financed infrastructure development in developing countries", OECD Journal of Development Assistance, vol. 3, N° 1 (1997), págs. 27 a 60, un excelente análisis, basado en la experiencia de Asia oriental, de las ventajas e inconvenientes de la financiación de proyectos en el desarrollo de infraestructuras. Véase la

sección especial del Financial Times de 14 de septiembre de 1998 sobre los efectos negativos de la crisis financiera de Asia oriental en las infraestructuras del continente.

35. Véase en V. Swaroop, "The public finance of infrastructure: issues and options", en A. Mody (op. cit.), un estudio general sobre este tema. D. M. Newbery, Road Transport Taxation in Developing Countries: The Design of User Charges and Taxes for Tunisia, documento de debate del Banco Mundial N° 26 (Washington, D.C., 1988), es una completa monografía sobre los transportes por carretera. Véase un profundo y optimista estudio de la influencia de la tarifación de las infraestructuras en la reforma de la hacienda pública del África subsahariana en D. Anderson, "Infrastructure pricing policies and the public revenue in African countries", World Development, vol. 17, N° 4, 1989, págs. 525 a 542.

36. Banco Mundial, 1996, op. cit., pág. 3.

37. Según estimaciones mundiales, las tasas de rentabilidad oscilan entre el 20 y el 60%, aunque según algunos estudios microeconómicos son inferiores y según algunos estudios macroeconómicos son incluso mayores. En los préstamos del Banco Mundial, las tasas de rentabilidad de los proyectos del sector del transporte han sido tradicionalmente superiores a las obtenidas en otros sectores. Véase R. Ahmed, "A critique of the World Development Report 1994: Infrastructure for Development", en UNCTAD, International Monetary and Financial Issues for the 1990s, vol. VII, 1996 (UNCTAD/GID/G.24/7).

38. Banco Mundial, World Development Report 1994, pág. 91.

39. M. A. Mustafa, B. Laidlaw y M. Brand, "Telecommunications policy in sub-Saharan Africa", documento de debate del Banco Mundial N° 353 (Washington, D.C., Banco Mundial, 1997), pág. 3.

40. En cuanto a las posibles mejoras en las operaciones del Banco Mundial, véanse Instituto de Finanzas Internacionales (IFI), "Risk-sharing by the World Bank Group in support of private sector projects in emerging market economies", Report of the Working Group on Risk Mitigation (Washington, D.C., 1997), e IFI, "Report of the IIF Working Group on the Private Sector Operations of the Inter-American Development Bank (Washington, D.C., 1998).

41. Una excepción es P. B. Robinson, "Potential gains from infrastructural and natural resource investment coordination in Africa", en J. J. Teunissen (ed), Regionalism and the Global Economy: The Case of Africa (The Hague, Forum on Debt and Development (FONDAD), 1996), págs. 68 a 98.

42. UNCTAD, "Desarrollo y mejora de puertos: establecimiento de servicios de transbordo en los países en desarrollo" (TD/B/C.4/AC.7/10), 1990.

43.S. N. Ngwenya, "Comment on "Potential gains from infrastructural and natural resource investment coordination"", en J. J. Teunissen, op. cit., págs. 102 a 106.

44.Por ejemplo, en un estudio realizado en los primeros años del decenio de 1990, se estimó que la racionalización de las líneas aéreas, las redes de aeropuertos, el control del tráfico aéreo y los sistemas de navegación de la región podría probablemente haber significado un ahorro de entre un 4 y un 5% del PIB de la región. P. S. Mistry, "Regional dimensions of structural adjustment in Southern Africa", en J. J. Teunissen, op. cit., págs. 165 a 289.

45.Las iniciativas adoptadas en el Banco Mundial abarcan: el apoyo a la iniciativa transfronteriza para el África oriental y meridional, la modificación de los procedimientos con objeto de permitir la utilización del fondo para el desarrollo institucional con la finalidad de prestar ayuda a las instituciones regionales, garantías para la inversión únicamente en países de la AIF con destino a proyectos regionales, proyectos de servicios ambientales globales, y préstamos para proyectos regionales de transportes (por ejemplo, un tendido ferroviario en Malí y el Senegal).

46.A los efectos del desarrollo de ese enfoque regional para la identificación de la red de carreteras, los acuerdos acerca de la infraestructura de los transportes y los procedimientos de cooperación de la Comisión Económica para Europa pueden constituir unos útiles modelos institucionales.

47.Para el análisis de esta cuestión véase A. Kumar y otros, "Mobilizing domestic capital markets for infrastructure financing: international experience and lessons for China", World Bank Discussion Paper, N° 377, anexo 2, 1997.

48.ONUDI, op. cit.

49.Comisión Económica para África, informe sobre la undécima Conferencia de Ministros Africanos de Transportes y Comunicaciones, 25 a 27 de noviembre de 1997, El Cairo (Egipto), (ECA/TPTCOM/MIN.11/RPT/97).

50.Un examen de las consecuencias del número de países sin litoral en el África subsahariana para la cooperación regional, puede verse en C. G. Gore, "International order, economic regionalism and structural adjustment: the case of sub-Saharan Africa", Progress in Planning, vol. 37, parte 3, 1992.

51.Véase P. Jourdan, "An integrated development strategy for the provision of viable infrastructure in partnership with the private sector", documento presentado en 1999 en el African Development Bank Annual Meetings Symposium "Infrastructure for Africa's development", El Cairo (Egipto), 24 de mayo de 1999.

52. Los incentivos relacionados con el rendimiento tienen por finalidad fomentar la inversión en proyectos internacionalmente competitivos y con absorción de gran cantidad de mano de obra, que están destinados a lugares concretos. Esos incentivos son moratorias fiscales, donaciones a empresas pequeñas y medianas, y donaciones a los inversores extranjeros para el reembolso de los costos del envío de maquinaria y equipo a Sudáfrica. Las empresas pueden tener también la ventaja de unas asignaciones por depreciación acelerada, o un sistema de ayuda a los fabricantes en lo referente a la reducción de derechos arancelarios para la modernización de las instalaciones y el equipo, o un sistema de reducción de intereses, una ayuda para la investigación y el desarrollo y una financiación con capital de riesgo. (Puede obtenerse información sobre esos incentivos en la página de Web: <http://www.sdi.org.za>).

53. Cálculo realizado sobre la base del Banco Africano de Desarrollo, op. cit., cuadro 5.8.

54. Los corredores de transporte principales son: Tokyo-Osaka, Seúl-Pusan, Shenyang-Dalian, Beijing-Tianjan, Shanghai-Nanjing, Taipei-Kaoshiung y Hong Kong-Gungzhou. Cuatro corredores en curso de establecimiento son: la península de Sandong, la costa marítima de Fujian, Singapur-Kuala Lumpur y Jogiakarta. Véase J. P. Rodrigue, "Transportation corridors in Pacific Asian urban region", Seventh World Conference on Transport Research, vol. 3: Transport Policy (Oxford, Elsevier, 1996).
