

Multi-year Expert Meeting
on Transport, Trade Logistics and Trade
Facilitation:

**Sustainable Freight Transport Systems:
Opportunities for Developing Countries**

14-16 October 2015

NATIONAL EXPERIENCE – ECUADOR

by

Mr. Pablo Patiño
Coordinator of International Logistics
Ministry of Transport and Public Works
Ecuador

14 October 2015

Reunión Multianual de Expertos sobre Transporte, Logística Comercial y Facilitación del Comercio

Cuarta Edición

Ginebra, 14-16 Octubre 2015

Introducción

En el contexto de los Objetivos para Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda de Desarrollo Post-2015, el transporte de carga debe ser considerado como factor relevante en la definición de metas globales por su impacto en la economía y bienestar de los países. Por un lado, la movilidad de mercancías ha permitido el desarrollo económico de muchas regiones, beneficiándose del comercio exterior. Esta demanda de productos que son fabricados lejos de los lugares de consumo provoca un aumento en demanda de servicios de transporte y logística, generando encadenamientos productivos y empleo a lo largo de una cadena de suministro. Por otro lado, al igual que en el resto de industrias, la presencia de fallas de mercado, como monopolios o externalidades, puede traer consecuencias negativas de cara a la sostenibilidad del sector.

Estado actual del transporte de carga internacional en Ecuador

Ecuador es un país relativamente pequeño, con una población estimada de 15 millones de habitantes y una superficie total de 283 mil kilómetros cuadrados. Las exportaciones de Ecuador en el año 2014 ascendieron a USD 25.730 millones, con una tasa de crecimiento promedio anual de 10% en los últimos 4 años. Esto representa cerca de 32 millones de toneladas en el 2014 con una tasa de crecimiento promedio anual de 8% en el mismo periodo. Por otro lado, las importaciones sumaron en el 2014 USD 27.515 millones, con una tasa de crecimiento promedio anual de 7.5%. En toneladas, Ecuador importó en el 2014 alrededor de 17 millones de toneladas, con un crecimiento promedio anual de 5.9%¹. En total, el comercio exterior del Ecuador representa sólo el 0.4% del comercio mundial en toneladas. Dentro de la planificación nacional, se estima que el comercio exterior del Ecuador en toneladas crezca a una tasa de 5% anual, lo que indica que para el 2025 el Ecuador maneje cerca de 80 millones de toneladas de carga para el comercio exterior. En el caso de Ecuador, el transporte marítimo representa el 82% del total de la carga movilizada fuera de América Latina, mientras para las exportaciones e importaciones desde los países de la región este porcentaje es de 63%².

En materia de infraestructura, a pesar del gran esfuerzo en los últimos 8 años, la capacidad aún está por debajo de otras regiones. La inversión pública en infraestructura de transporte representa cerca del 1.5% del PIB³.

Con este antecedente es importante mencionar uno de los principales desafíos que tiene Ecuador en materia de transporte internacional: logística de retorno. Ecuador exporta principalmente materias primas refrigeradas e importa bienes terminados secos, lo que dificulta el uso eficiente de contenedores. Para el caso de los contenedores de 20', de 38.770 contenedores que fueron usados para la exportación, 3.062 fueron importados vacíos. Esto representa 8% del total.

Para el caso de los contenedores de 40', de un total de 245.660 contenedores exportados llenos, 191.364 fueron importados vacíos (78% del total). Esto implica que sólo el 22% se va de forma natural en una operación real de comercio exterior, es decir, los contenedores que salen llenos y se importan llenos. Esto tiene un impacto negativo en los costos, ya que los exportadores

¹ Banco Central del Ecuador www.bce.fin.ec

² Ecuador: Modal Split International Transport - CEPAL, 2012

³ Rendición de Cuentas 2014 – Ministerio de Transporte y Obras Públicas de Ecuador

Pablo Patiño R.

*Coordinador de Logística Internacional
Ecuador*

deben pagar “doble flete” por la importación del contenedor vacío. Al tener la exportación costos elevados, se crea una barrera adicional para que pequeños y medianas empresas puedan integrarse al comercio internacional, por lo que el comercio exterior beneficia principalmente a las empresas grandes. Adicionalmente se debe considerar el impacto sobre medio ambiente al no poder utilizar de forma eficiente la unidad de transporte.

Políticas públicas para la sostenibilidad de transporte de carga: Ecuador

La política pública ecuatoriana ha definido claramente sus objetivos, entre los cuales se puede destacar tres objetivos nacionales⁴ que están alineados con los ODS:

- 1) Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad, ambiental, territorial y global
- 2) Consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible
- 3) Impulsar la transformación de la matriz productiva

De cada uno de estos objetivos se derivan políticas de Estado, estrategias y metas a nivel nacional al mediano y largo plazo. En el marco de derechos de la naturaleza, la política pública promueve la eficiencia y la mayor participación de las energías renovables de manera sostenible. En lo económico, la política pública busca una mejor redistribución de la riqueza que permita un desarrollo inclusivo, incluido en el ámbito territorial.

Tomando en cuenta la sostenibilidad económica y ambiental, el país ha logrado avances importantes que pueden ser medidos en la reducción de la pobreza extrema y la implementación del Plan de Transformación de la Matriz Energética. De acuerdo al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos del Ecuador (INEC), la pobreza extrema por consumo se ubicó en 5,7% en el 2014, lo que representa una reducción del 55,4% (aproximadamente 900.000 personas) entre 2006 y 2014. De la misma manera, esta reducción es mayor a la registrada entre 1999 y 2006 en donde la pobreza extrema se redujo en 31,6%. Para el año 2014, en el área rural la pobreza extrema llegó a 13,8% y la urbana a 1,9%⁵. De igual manera la implementación de proyectos hidroeléctricos y programas de eficiencia energética reducirán de manera significativa el impacto de la emisión de gases de efecto invernadero. En los últimos años se han invertido cerca de USD 4 mil millones en construcción de centrales hidroeléctricas, desplazando casi 2000 MW de potencia suministrada por termoeléctricas. Esto representa una reducción de 8 millones de toneladas de CO₂ al año⁶.

Sin embargo, el gran desafío para el Ecuador hacia mediados de siglo es lograr la transformación de su matriz productiva, a través del aumento de la participación en la economía de sectores de alta tecnología y conocimiento, lo que a su vez aumenta el valor de nuestros productos y servicios. En este sentido, el lineamiento estratégico del Plan Nacional del Buen Vivir en el ámbito de transporte es el siguiente:⁷

“Fomentar la inversión en logística, transporte e infraestructura y telecomunicaciones, para fortalecer la comercialización de la producción nacional, fomentar las actividades encadenadas a las industrias básicas y crear condiciones locales a nivel tecnológico y organizacional, con pertinencia cultural y ambiental, garantizando la inclusión y sostenibilidad.”

⁴ Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 - SENPLADES

⁵ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) www.ecuadorencifras.gob.ec

⁶ Rendición de Cuentas 2014 – Ministerio de Electricidad y Energía Renovable Ecuador

⁷ Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 - SENPLADES

Pablo Patiño R.

*Coordinador de Logística Internacional
Ecuador*

Ecuador ha llevado a cabo iniciativas a nivel público para promover la sostenibilidad del transporte de mercancías de acuerdo a su plan de desarrollo. Esto puede verse reflejado en la Política Nacional de Logística⁸ que tiene dentro de sus objetivos la reducción de las externalidades negativas del transporte y la logística. Este objetivo busca mejorar la imagen del sector y propiciar la reducción de las externalidades negativas asociadas a la operación del transporte de carga (ambientales, accidentes, etc.) En el marco de este objetivo existen 3 estrategias alineadas: 1) Inversión en Infraestructura 2) Desarrollo Empresarial y 3) Modernización del Sector. De estas estrategias se desprenden una serie de proyectos, normas y programas, entre las cuales tenemos:

- a) Regulación y registro para obtención de permisos para brindar servicios de transporte terrestre, lo que lleva a una formalización del sector transportista.
- b) Renovación de parque automotor pesado (Vehículos más eficientes en consumo de combustible)
- c) Creación de Bolsas Virtuales de Carga Terrestre, lo que contribuye a disminuir costos y a reducir número de viajes sin carga.
- d) Diseño de Plataformas Logísticas para la distribución y almacenamiento de carga, promoviendo la eficiencia en costos y la integración de la pequeña y media empresa.
- e) Apoyo las PYMES en la comercialización de productos ecuatorianos en el exterior mediante la articulación de servicios logísticos de consolidación, distribución y comercialización en destino.

La inversión en infraestructura de transporte, así como su modelo de gestión, están determinados en el Plan Estratégico de Movilidad 2013-2037 (PEM). El PEM es un documento técnico basado en la política nacional que formula una propuesta para un sistema de transporte integrado, conectado, completo y multimodal que apoye al cambio de la matriz productiva. La meta de inversión en infraestructura de transporte es de 4% del PIB, de los cuales 2.5% corresponde al sector público.

Si bien el PEM no contempla explícitamente metas con referencia a la sostenibilidad ambiental, uno de sus objetivos principales a largo plazo es el desarrollo de infraestructuras singulares en cada uno de los modos de transporte y equipamientos logísticos en ubicaciones estratégicas para el desarrollo equilibrado y sostenible del país.⁹

Situación actual de la sostenibilidad del transporte de carga

Desde la perspectiva de cada una de las tres dimensiones de la sostenibilidad en transporte de mercancías, el situación actual y los desafíos pueden variar. Es muy difícil lograr el balance perfecto entre lo ambiental, económico y social. En países en desarrollo y que se encuentran en el eje norte-sur del transporte marítimo internacional, el interés primordial está en el aumento de la oferta de capacidad para con esto poder reducir sus costos y aumentar la competitividad de sus exportaciones y reducir sus costos de producción con insumos importados. Esta reducción de costos permitirá la integración de nuevos actores al comercio internacional, principalmente pequeñas y medianas empresas. Es por este motivo que en muchos países se busca subsidiar el transporte. Esto es más evidente en el transporte terrestre y hasta en el transporte aéreo. Por otro lado, la oferta de transporte depende en gran medida

⁸ Agenda de Transformación Productiva – Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad

⁹ Plan Estratégico de Movilidad 2013-2037 – Ministerio de Transporte y Obras Públicas

de los volúmenes de carga que demandan el servicio. Por este motivo, los costos de transporte para países en vías de desarrollo suelen ser más altos que en países desarrollados.

Debido a que la mayoría del comercio mundial se da entre países industrializados (eje este-oeste), la tendencia global contempla el diseño de medidas para la reducción del impacto sobre el ambiente del transporte. Esto se refleja en regulaciones sobre la eficiencia del uso de combustibles, mercados de bonos de carbono, renovación de flotas, tasas, etc. El alza en los costos de operación por la internalización de los efectos negativos sobre el ambiente del transporte tiene un impacto más fuerte en los países en vías de desarrollo que cuentan con una oferta limitada de transporte internacional. Otro factor que influye negativamente sobre los países en vías de desarrollo ante costos más altos es el hecho que sus principales productos de exportación son bienes primarios que son más sensibles al precio de los fletes. Por ejemplo, en Ecuador cerca del 60% de las exportaciones no petroleras corresponden al banano. El banano tiene un precio relativamente bajo, por lo que tiene una elasticidad alta con relación al precio de transporte. Si el precio sube, la cantidad exportada de banano será cada vez menor, teniendo consecuencias negativas sobre la economía ecuatoriana. En resumen, el balance entre las tres dimensiones de la sostenibilidad difiere con relación a los países. Los países en vías de desarrollo tienden a poner más énfasis en aumentar el acceso de sus empresas a cadenas logísticas internacionales, favoreciendo la dimensión económica y social por sobre la ambiental.

Barreras, obstáculos y desafíos

Para lograr las metas de sostenibilidad del transporte de carga internacional debemos entender qué obstáculos y barreras enfrentan. El principal obstáculo que se identifica es la falta de infraestructura adecuada que permita tener un sistema de transporte más eficiente. La congestión por falta de vías, la aglomeración de vehículos pesados en zonas urbanas, la sostenibilidad de los puertos marítimos dentro de las zonas urbanas, la capacidad de recibir buques más grandes que permitan reducir los costos unitarios de transporte y zonas de actividad logística que permitan el almacenaje de contenedores vacíos cerca del terminal son ejemplos de requerimientos básicos en países en vías de desarrollo en materia de infraestructura. De igual manera, la calidad de los servicios es otro obstáculo que se debe abordar cuando se hable de la sostenibilidad. El uso más eficiente de energía, la reducción de espacios subutilizados y la renovación de equipos son aspectos que deben mejorar. Naturalmente existen barreras para esto, principalmente de orden financiero. El sector transporte es muy intensivo en capital físico, lo que implica acceso a créditos a largo plazo. La falta de acceso a financiamiento adecuado es sin duda la principal barrera para realizar las inversiones necesarias en infraestructura y servicios que garantice la sostenibilidad del transporte de carga.

No obstante, el desafío principal desde el punto de vista de los países en desarrollo es una mayor integración al comercio mundial, de tal forma que se haga un mejor uso de las capacidades de transporte existentes. Esta mayor integración tendrá como consecuencia mayor volumen de comercio exterior, costos de transporte más bajos para los usuarios, mayor grado de utilización de contenedores y atracción de nuevas inversiones en servicios e infraestructura.

Pablo Patiño R.

*Coordinador de Logística Internacional
Ecuador*

Esfuerzos para implementar sistemas de transporte de carga sostenibles

El sector público puede tomar una serie de medidas que puedan ayudar a crear sistemas sostenibles de transporte de carga. En primer lugar, se debe incluir el concepto de sostenibilidad en la política pública y en la formulación de planes de desarrollo. En Ecuador por ejemplo, la Constitución del 2008 reconoce los derechos de la naturaleza y establece como obligación de las personas de preservar el medio ambiente. A partir de esto se derivan medidas puntuales que favorecen el desarrollo sostenible. En el caso del transporte de mercancías, la formalización del sector de transporte terrestre es un paso muy grande hacia la sostenibilidad del sector.

En el ámbito privado, las medidas que faciliten la consolidación de carga de manera eficiente representan un factor muy importante para asegurar el acceso de pequeñas y medianas empresas a las cadenas internacionales de suministro, reduciendo de igual manera los números de viajes totales. Adicionalmente, se debe mencionar el involucramiento que han tenido muchas empresas de transporte en la medición de sus huellas de carbono, y en algunos casos hasta obtener certificaciones de empresas carbono neutral.

Difusión de mejores prácticas

Actualmente los países podemos comparar nuestro desempeño logístico a través del Logistic Performance Index calculado cada dos años por el Banco Mundial. Esta herramienta permite evaluar el impacto de políticas públicas pero además permite identificar los países que poseen mejores sistemas logísticos. Si bien es cierto que la sostenibilidad del sistema no es evaluada propiamente, las experiencias de los países mejor ubicados es una referencia importante al momento de diseñar y adecuar los sistemas de transporte de carga en los países en vías de desarrollo. Creo que sería muy importante difundir la información correspondiente a criterios de sostenibilidad del sistema de transporte y crear un índice que mida el grado de cumplimiento de estos criterios.

Factores que facilitan la creación de sistemas sostenibles de transporte de carga

Indudablemente el acceso a financiamiento es vital para poder cumplir las metas que se propongan en el marco de los ODS y la Agenda Post 2015. Se requiere una mayor participación del sector privado a través de Alianzas Público-Privadas para la creación de infraestructura necesaria. El otro factor de gran importancia es la cooperación y transferencia de tecnología. Debido a que las nuevas tecnologías en materia de energía se desarrollan mayormente en países industrializados, se requiere contar con los instrumentos necesarios de cooperación para poder acceder a éstos. De igual manera, el desarrollo en tecnologías de la información para la cadena de suministro representa una herramienta potente para la optimización del uso de capacidades existentes. La cooperación en este sentido es también muy importante.

Como conclusión, se podría decir que la sostenibilidad de transporte de carga depende de 4 factores principales: 1) El crecimiento del volumen de comercio 2) La reducción de emisión de gases de efecto invernadero 3) La optimización del sistema 4) El acceso de pequeñas y medianas empresas a cadenas logísticas internacionales.

Pablo Patiño R.

*Coordinador de Logística Internacional
Ecuador*