

URUGUAY

COMERCIO Y LOGÍSTICA: UNA OPORTUNIDAD



Abril de 2010
Informe N°: 52303-UY



BANCO MUNDIAL

Informe n.º 52303-UY | URUGUAY | Comercio y logística: Una oportunidad | Informe principal | 15 de abril de 2010 | Unidad de gestión a cargo de Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay | Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica | Región de América Latina y el Caribe | Documento del Banco Mundial

Vicepresidenta: Pamela Cox

Director a cargo de las operaciones en el país: Pedro Alba

Director sectorial: Marcelo Giugale

Gerente sectorial: Rodrigo A. Chaves

Jefe sectorial: José Roberto López-Calix

Jefe de proyecto: Norbert Fiess

TIPO DE CAMBIO

(A 15 de diciembre de 2009) Unidad monetaria = Peso uruguayo

US\$1,00 = \$19,54 (PESOS URUGUAYOS)

URUGUAY

COMERCIO Y LOGÍSTICA: UNA OPORTUNIDAD

GLOSARIO

ACE	Arancel común externo	IDL	Indicador del desempeño logístico
AGCS	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios	IIRSA	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración	INALOG	Instituto Nacional de Logística
ALC	América Latina y el Caribe	LATU	Laboratorio Tecnológico de Uruguay
ANP	Administración Nacional de Puertos	LCSS	Lista de Clasificación Sectorial de los Servicios
ATIT	Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre	MERCOSUR	Mercado Común del Sur
BID	Banco Interamericano de Desarrollo	MTOP	Ministerio de Transporte y Obras Públicas
BROU	Banco de la República Oriental de Uruguay	NMF	Naciones más favorecidas
CDR	Centro de distribución regional	OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
CMC	Consejo del Mercado Común	OEA	Operador económico autorizado
CSAV	Compañía Sudamericana de Vapores	OMA	Organización Mundial de Aduanas
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe	OMC	Organización Mundial del Comercio
CIH	Comisión Intergubernamental de la Hidrovía	TBT	Obstáculos Técnicos al Comercio
CIU	Clasificación Industrial Internacional Uniforme de Todas las Actividades Económicas	TCP	Terminal Cuenca del Plata
CONALOG	Comisión Nacional de Logística	TEU	Unidad equivalente a 20 pies (contenedor de 20 pies)
DNA	Dirección Nacional de Aduanas	TIC	Tecnologías de la información y las comunicaciones
FOCEM	Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR	TTRI	Índice de restrictividad comercial de los aranceles
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio	UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
		USITC	Comisión de Comercio Internacional de EE. UU.
		ZF	Zonas francas

AGRADECIMIENTOS

Este informe ha sido elaborado por un equipo liderado por Norbert Fiess (jefe de proyecto, LCSPE) sobre la base de las contribuciones del personal y consultores del Banco Mundial durante febrero de 2009 y septiembre de 2009. El equipo contó con la cooperación de varios funcionarios del Gobierno, así como de las aportaciones del sector privado, grupos de expertos y el mundo académico en varias consultas celebradas entre marzo de 2009 y agosto de 2009 en Montevideo y la ciudad de Washington.

Las principales contribuciones a los capítulos del informe principal fueron las siguientes: Norbert Fiess (LCSPE) escribió el capítulo 1 con la colaboración de Alberto Portugal (consultor sobre facilitación del comercio), y el capítulo 2 con contribuciones de Juan Operti (consultor sobre actividades de logística), Bettina Spangulo y Álvaro Lalanne (consultores sobre datos). Charles Kunaka (logística comercial, PREMTR) escribió el capítulo 3 con contribuciones de Martín Sgut (consultor sobre infraestructura portuaria), Inmaculada Martínez-Zarzoso y Gordon Wilmsmeier (consultores sobre análisis del costo del transporte). Charles Kunaka escribió el capítulo 4 con contribuciones de Diego Vallarino y Juan

Alberti (consultores sobre auditorías para facilitación del comercio) y Martin Sgut (consultor sobre logística en el interior del país). Norbert Feiss escribió el capítulo 5 partiendo de un estudio de antecedentes elaborado por Gordon Wilmsmeier. Enrique Fanta (aduanas, LCSPS) y Norbert Fiess escribieron el capítulo 6. Sebastián Sáez (políticas comerciales, PREMTR) escribió el capítulo 7 con contribuciones de Daniela Alfaro (consultora sobre políticas comerciales nacionales), Álvaro Ons (asesor del Ministerio de Economía) y Marcel Valliant (consultor sobre políticas comerciales). La realización del informe también se vio favorecida por las contribuciones de Bernardo Díaz de Astarloa (consultor sobre estadísticas comerciales) y Ana Lariau (LCSPE).

Los valiosos comentarios de los evaluadores expertos encargados de la revisión oficial de los documentos: Jean François Arvis, Esperanza Lasagabaster y Marcelo Olarreaga contribuyeron a mejorar aún más el informe.

PREFACIO

Se pueden obtener los documentos técnicos de antecedentes, elaborados para este informe, solicitándolos al jefe del proyecto.

El informe está basado en los siguientes documentos de antecedentes:

Alfaro, D. (2009): *Uruguay's Trade Policy* (Política comercial de Uruguay), documento mimeografiado.

Casacuberta, C.; Gandelman, N. (2009): *Productivity and Trade Related Services in Uruguay* (Productividad y servicios relacionados con el comercio en Uruguay), documento mimeografiado.

Lalanne, A.; Ons, A.; Spagnuolo, B.; Valliant, M. (2009): *Uruguay: Gateway Regional o Hub Intermedio de Transporte Marítimo*, documento mimeografiado.

Martínez-Zarzoso, I.; Wilmsmeier, G. (2009): *Uruguay – Evaluation of a country's potential to develop as a regional logistics hub* (Uruguay: Evaluación de las posibilidades de un país de convertirse en un centro logístico regional), documento mimeografiado.

Operti, J. (2009): *Ciclo de vida de la actividad logística en Uruguay*, documento mimeografiado.

Portugal-Pérez, A.; Wilson, J.: *Trade Facilitation Reform in the Context of Uruguay* (Reforma de la facilitación del comercio en el contexto de Uruguay), documento mimeografiado.

Sgut, M. (2009): *Uruguay - Trade and Competitiveness Study* (Uruguay: Estudio del comercio y la competitividad), documento mimeografiado.

Vallerino, D.; Alberti, J. (2009): *Posibilidades de Uruguay como Centro Logístico Regional*, documento mimeografiado.

INDICE

RESUMEN	11
CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN	21
1.1 Acontecimientos recientes en el sector logístico	22
1.2 El caso de Uruguay	24
1.3 Una justificación de las reformas para facilitar el comercio	25
1.4 El camino por recorrer	27
1.5 Alcance, objetivo y cobertura del informe	30
CAPÍTULO 2: ACTIVIDADES DE LOGÍSTICA EN URUGUAY	33
2.1 El alcance del sector	34
2.2 Evolución del sector de logística en Uruguay	35
2.3 Hacia la institucionalización de la logística en Uruguay	38
2.4 Servicios de transporte y logística: Datos cuantitativos	41
2.5 Conclusión	43
CAPÍTULO 3: INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS DE TRANSPORTE MARÍTIMO	45
3.1 Introducción	46
3.2 El puerto de Montevideo	47
3.3 Infraestructura portuaria	48
3.4 Desempeño portuario	49
3.5 Servicios de transporte de mercancías	51
3.6 Sistema de gestión portuaria	52
3.7 La función del puerto de Montevideo en el contexto regional	53
3.8 Conclusión	54
CAPÍTULO 4: FACILITACIÓN DEL COMERCIO Y EL TRÁNSITO: CONEXIONES CON EL INTERIOR	57
4.1 Introducción	58
4.2 Infraestructura de carreteras y servicios de transporte	59
4.3 Ferrocarriles	63
4.4 Transporte fluvial	65
4.5 Transporte aéreo	65
4.6 Posibilidades de las operaciones multimodales	66
4.7 Conclusión	69

CAPÍTULO 5: INFRAESTRUCTURA TRANSNACIONAL: INICIATIVAS Y DESAFÍOS	71
5.1 Introducción	72
5.2 La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana	73
5.3 Iniciativas del MERCOSUR	74
5.4 La Hidrovía Paraguay – Paraná	75
CAPÍTULO 6: EFICIENCIA ADUANERA Y FACILITACIÓN DEL COMERCIO	79
6.1 Introducción	80
6.2 Problemas principales: burocracia e ineficiencia	81
6.3 Control y auditoría	84
6.4 Ventanilla única	86
6.5 Un régimen aduanero para el tránsito	86
6.6 Cuestiones relacionadas con los recursos humanos	87
6.7 Conclusión	89
CAPÍTULO 7: POLÍTICA COMERCIAL Y SERVICIOS DE LOGÍSTICA	91
7.1 Introducción	92
7.2 El régimen comercial y los servicios de logística de Uruguay	93
7.3 Acuerdo del MERCOSUR y AGCS	96
7.4 Comparación de los compromisos del AGCS y del MERCOSUR en relación con los servicios de logística	98
7.5 Régimen de tránsito regional	99
7.6 Conclusión	102
BIBLIOGRAFÍA	106
LISTA DE CUADROS	
Cuadro 1. Exportaciones totales de carga en contenedores transbordada en Montevideo	26
Cuadro 2. Indicadores de la facilitación del comercio: Países de América Latina con mejor desempeño	29
Cuadro 3. Indicador del desempeño logístico	39
Cuadro 4. Número de trabajadores en el sector del transporte, en miles	42
Cuadro 5. Transporte de carga: 2000-2007, miles de toneladas	42
Cuadro 6. Puerto de Montevideo: Características de la infraestructura y el equipo para operaciones con contenedores	49
Cuadro 7. Cambios históricos del movimiento de carga en contenedores en el puerto de Montevideo	51
Cuadro 8. Impacto sobre los costos de transporte y el comercio, en porcentaje	54
Cuadro 9. Distancias por carretera entre Montevideo y centros económicos en los países vecinos	60
Cuadro 10. Tráfico de contenedores en los puertos del Cono Sur	61
Cuadro 11. Principales enlaces y pasos fronterizos por carretera	62
Cuadro 12. Comparación de los costos del transporte por carretera, MERCOSUR	63
Cuadro 13. Ferrocarriles de Uruguay: Volúmenes de tráfico	64
Cuadro 14. Distancias del transporte por vía acuática entre el puerto de Montevideo y los centros de los países vecinos	65
Cuadro 15. Puerto de Juan Lacaze: Tendencia en el movimiento de camiones	65
Cuadro 16. Los movimientos de carga aérea en el aeropuerto internacional de Carrasco de acuerdo con las operaciones comerciales entre 2000 y 2007, en toneladas	66
Cuadro 17. Uruguay: Estructura de costos-precios del transporte aéreo de carga	66
Cuadro 18. Productos básicos con cadenas de suministro similares	68
Cuadro 19. Indicador del desempeño logístico: Dimensión sobre aduanas	81
Cuadro 20.	82
Cuadro 21. Comercio transfronterizo, Doing Business 2010	83

Cuadro 22. Comparación de los indicadores de la política comercial de Uruguay: 2006-2008	95
Cuadro 23. Acuerdos regionales de libre comercio suscritos por el MERCOSUR	95
Cuadro 24. Características de la conectividad del puerto de Montevideo con los países vecinos	102
Cuadro 25. Resumen de la política comercial y de inversión de Uruguay	103

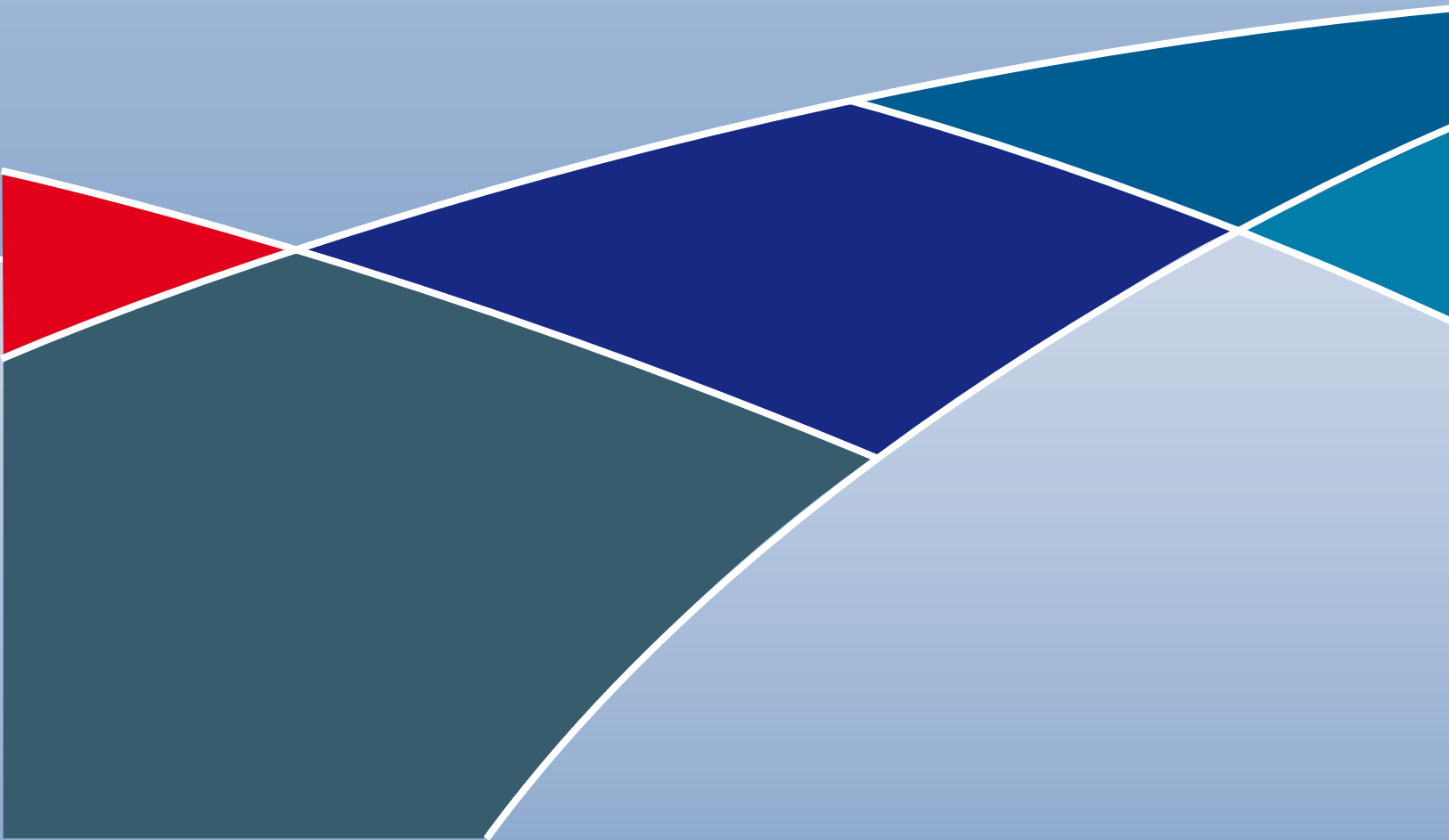
LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Grandes flujos comerciales globales	23
Gráfico 2. Sistema global de centros de distribución radiales	23
Gráfico 3. Los diez puertos más grandes del mundo	24
Gráfico 4. Los puertos más grandes, costa oriental de ALC	24
Gráfico 5. Zona portuaria interior de Uruguay	25
Gráfico 6. Tráfico de carga en contenedores en el puerto de Montevideo	26
Gráfico 7. Hoja de ruta del informe	30
Gráfico 8. Actividades de servicios de logística	36
Gráfico 9. Valor agregado al total de los servicios de transporte y almacenamiento y PIB	41
Gráfico 10. Proporción dentro del PIB de los servicios de transporte marítimo y los servicios portuarios relacionados, actividades de transporte complementarias y auxiliares, y servicios de transporte y almacenamiento	41
Gráfico 11. Productividad laboral en ciertas actividades logísticas en Uruguay	43
Gráfico 12. Relación entre el calado y la capacidad de las embarcaciones	48
Gráfico 13. Índice de conectividad del transporte marítimo de línea	52
Gráfico 14. Red vial de Uruguay	60
Gráfico 15. Uruguay: carreteras para carga pesada	60
Gráfico 16. Zonas portuarias interiores en el Cono Sur	61
Gráfico 17. Posible zona portuaria interior de Uruguay	61
Gráfico 18. Movimientos de fletes a través de los principales puestos fronterizos	62
Gráfico 19. Red de ferrocarriles de Uruguay	64
Gráfico 20. Distribución por modalidad de las importaciones procedentes de países latinoamericanos	67
Gráfico 21. Situación de los proyectos de la IIRSA en 2009	74
Gráfico 22. La Hidrovía Paraguay-Paraná y los puertos	76
Gráfico 23. Proyectos de la IIRSA relacionados con Uruguay	77
Gráfico 24. El sistema actual de los procesos comerciales en comparación con la ventanilla única	87

LISTA DE RECUADROS

Recuadro 1: Carga de importación/exportación y carga de transbordo	26
Recuadro 2: Medición de la facilitación del comercio	28
Recuadro 3: El ciclo de vida de la actividad logística en Uruguay	37
Recuadro 4: Indicador del desempeño de la logística en Uruguay	39
Recuadro 5: La Comisión Nacional de Logística y el Instituto Nacional de Logística	40
Recuadro 6: Reglamentación del transporte marítimo	50
Recuadro 7: Zona interior del puerto de Montevideo	61
Recuadro 8: Desequilibrios en la distribución por modalidades	67
Recuadro 9: La cadena de suministro de la carne: Un ejemplo de sistema intermodal	69
Recuadro 10: La aduana chilena como mejor práctica	82
Recuadro 11: Mejores prácticas internacionales con respecto a la eficiencia aduanera	84
Recuadro 12: Un programa de modernización de las aduanas	85
Recuadro 13: Un régimen eficaz de tránsito aduanero	88
Recuadro 14: Restricciones para los proveedores de servicios de logística	94
Recuadro 15: Anexos al Protocolo de Montevideo	96
Recuadro 16: El tratamiento de las ZF en la política comercial de Uruguay con terceros países	97
Recuadro 17: El cabotaje como medio para la reducción de los costos de transporte	101

Resumen





RESUMEN

En respuesta a la petición del Gobierno, este estudio evalúa las posibilidades de Uruguay de convertirse en un centro de logística y distribución regional. Se analiza la competitividad del sistema logístico de Uruguay desde una perspectiva internacional y se ofrecen recomendaciones sobre políticas para seguir mejorando la eficiencia. El estudio se centra en las políticas relacionadas con la mejora de la facilitación del comercio nacional y regional y evalúa el impacto económico más amplio de dichas reformas sobre los costos de la logística y el comercio.

Introducción

La globalización ha conllevado una expansión rápida del comercio internacional y un cambio drástico de la estructura comercial. La liberalización del comercio de bienes y servicios, el uso de contenedores, las nuevas redes integradas de transporte, los avances en la

tecnología de la información y las comunicaciones y las modernas actividades de logística han creado oportunidades de negocio sin precedentes para las industrias del comercio y el transporte, ya que las compañías recurren cada vez más a las cadenas globales de suministro para la producción y la distribución.

La eficiencia y la eficacia en función de los costos del sistema logístico facilitan el comercio y fomentan el crecimiento y la competitividad en la economía en general. Hay numerosos estudios que demuestran que los costos de logística (costos asociados con el transporte, el almacenamiento y la distribución de mercancías desde el productor hasta el consumidor) son a menudo un impedimento más grande para el comercio que los aranceles externos. La reducción de los costos de logística tiene un impacto significativo sobre el crecimiento y la competitividad, dado que la eficiencia de los sistemas de transporte facilita el comercio al permitir el acceso de productores y consumidores locales a los mercados internacionales.

Los centros logísticos son nodos especiales que forman parte de la red logística global. Los centros logísticos forman el núcleo de los sistemas de distribución en forma de estrella, y permiten el intercambio de carga a través de varios modos de transporte (intermodal) y su traslado de un lugar a otro hasta que llega a su destino final. Las ventajas de las soluciones intermodales de transporte van más allá de los costos y la flexibilidad operacional: la distribución de la carga entre el ferrocarril, las carreteras y el mar también puede ser beneficiosas para el medio ambiente y reducir la congestión del tráfico.

En la actualidad, aproximadamente el 90% del volumen del comercio mundial se transporta por mar, lo que significa que los puertos desempeñan una función esencial en la logística de transporte moderna. En el mundo actual, los puertos no solo compiten por las actividades de transbordo de carga sino que también manejan las mercancías desde el interior. Para atender mejor al interior, las instalaciones portuarias están estableciendo cada vez más conexiones con zonas logísticas especializadas, que cumplen la función de centros de distribución regional (CDR). Los CDR están ubicados estratégicamente para facilitar el transporte intermodal y mejorar a la competitividad a través de servicios oportunos orientados al cliente y logística de valor agregado.

El éxito de un centro logístico no se debe a un factor único, sino a una combinación de características y patrones, que incluyen: la geografía, especialmente la posición intermedia en una importante línea de comercio; profundidad del puerto; eficacia de la infraestructura y los servicios de transporte; eficiencia de la logística comercial y eficacia de las medidas de facilitación del

comercio. En general, la creación y la prosperidad de los centros logísticos dependen de su capacidad para reducir costos.

Mensajes principales

Durante las últimas dos décadas, Uruguay se han convertido en un centro de distribución regional para el Cono Sur. El puerto de Montevideo, principal puerto de Uruguay, maneja actualmente alrededor del 7% de todo el transporte en contenedores del MERCOSUR. Actualmente, el 63% de las mercancías que pasan por los puertos de Uruguay proceden de sus zonas interiores de influencia (Paraguay, Bolivia y partes de Argentina y Brasil). El atractivo de Uruguay como centro logístico se debe a varios factores: su ubicación central en el suroeste del mercado suramericano, su legislación sobre la zona de libre comercio, la mayor competitividad de sus tiempos de tránsito a destinos importantes en comparación con Buenos Aires, los bajos costos portuarios y la conexión con áreas de producción del interior a través de la vía fluvial Paraguay-Paraná.

Las posibilidades de crecimiento de Uruguay como centro logístico están estrechamente relacionadas con su capacidad de facilitar el comercio en el Cono Sur. Por sí solos, el tamaño del PIB y el comercio exterior de Uruguay no generan un volumen suficiente de carga para que Montevideo sea un puerto principal atractivo para las compañías de transporte marítimo de la costa oriental de América del Sur. Para desarrollar un centro regional, se necesita un sistema logístico altamente eficiente que facilite tanto el comercio nacional como los flujos de tránsito regionales. El aumento de la eficiencia en función de los costos de la logística no solo fomentará el comercio nacional, también hará que el paso de la carga regional por Uruguay resulte más atractivo. Por su parte, el incremento de los flujos de tránsito generará las economías de escala necesarias para que el comercio local se beneficie de los costos más bajos de transporte por unidad.

Las ventajas de la reforma de la facilitación del comercio para la reducción de los costos logísticos y la promoción comercial pueden ser considerables. Las estimaciones empíricas indican que una reducción del 10% en los costos de transporte podría conllevar un aumento del 3,6% en el comercio. Dicha reducción de los costos de transporte podría lograrse mediante un aumento del 10% en la conectividad portuaria, una disminución del 30% del tiempo necesario para cumplir

los procedimientos transfronterizos, o un incremento del 50% en el movimiento de contenedores. En otras palabras, dichas reformas generarían una conectividad portuaria en Uruguay similar a la de Argentina, un tiempo necesario para cumplir los procedimientos comerciales fronterizos similar al de México y una tasa de movimiento de contenedores comparable a la del puerto de Buenaventura en Colombia.

Cobertura actual

A pesar de que América Latina se encuentra fuera de las principales líneas comerciales del mundo, el aumento del volumen de comercio en los últimos años ha conllevado el crecimiento del tráfico regional y la aparición de algunos centros de distribución regional. Según la UNCTAD (2008), los puertos de América Latina y el Caribe manejaron el 6,8% del tráfico mundial de contenedores en 2006. El volumen de tráfico ha ido creciendo rápidamente durante la última década, en términos de tráfico tanto de contenedores como de productos básicos a granel. De hecho, la tasa de incremento del tráfico de productos básicos a granel ha sido mayor, gracias a la bonanza de los precios que precedió a la actual crisis financiera y comercial global. En términos de volumen general de tráfico, Brasil registró la cifra más alta por delante de México, Argentina y, por último, Chile, lo que refleja el dominio del comercio a granel en estos países. Sin embargo, en el período de 2004 a 2007, Belice, Colombia y Uruguay registraron las mayores tasas de crecimiento del volumen de movimiento de carga en los puertos.

Uruguay está bien posicionado geográficamente para actuar de punto de acceso del comercio regional y centro de tránsito regional. El puerto de Montevideo está ubicado en el centro de la cuenca del río de la Plata y es un punto de acceso importante para los mercados de las zonas suroriental y central de América del Sur. Además, es el punto de entrada del sistema fluvial Paraguay-Paraná, que no solo conecta con el interior de Argentina y Uruguay, sino también con dos países sin salida al mar, Paraguay y Bolivia, y partes del interior suroccidental de Brasil.

Un marco reglamentario favorable ha fomentado la reciente conversión de Uruguay en un centro logístico. Las políticas nacionales han desempeñado un papel crucial en el desarrollo del sector logístico de Uruguay. En concreto, las políticas sobre comercio e inversión y las políticas para el comercio de servicios han permitido la prestación de servicios de logística por parte de

proveedores nacionales y extranjeros, que han podido beneficiarse de dos regímenes especiales: el puerto franco y las leyes sobre zonas francas.

Al amparo de las leyes sobre puertos francos y zonas francas, los proveedores de servicios marítimos y logísticos han podido desarrollar un sector de primera clase. La legislación portuaria permitió a los proveedores de servicios manejar mercancías en tránsito, mientras que la legislación sobre zonas francas ha hecho posible que los proveedores de servicios agreguen valor a los bienes comerciados, más allá de actividades tales como el embalaje y la recogida. El destino principal de las mercancías que pasan por las zonas francas son los países del MERCOSUR y, en menor medida, otros mercados regionales.

Las actividades de transporte y de servicios relacionados con el transporte constituyen aproximadamente un tercio de las exportaciones de servicios. La principal actividad dentro de este sector es la actividad portuaria, relacionada sobre todo con el transbordo de carga. Los servicios de transporte marítimo y portuarios relacionados constituyeron alrededor del 43% del valor total agregado en los servicios de transporte y almacenamiento. La proporción de la producción de actividades de apoyo y transporte auxiliar (entre ellas las asociadas con el transporte aéreo y marítimo y el almacenamiento) dentro del valor agregado en los servicios de transporte y almacenamiento aumentó del 30% en 1988 a alrededor del 50% en 2008. Otros modos de transporte de mercancías han tenido un desempeño menos dinámico en los últimos años.

Cuestiones y recomendaciones relativas a las políticas

Las posibilidades de Uruguay de convertirse en un centro logístico regional dependen de su capacidad de aumentar el tamaño de sus operaciones a la vez que reduce los costos generales de logística. Por lo tanto, el objetivo de las reformas políticas debe ser facilitar los flujos comerciales tanto nacionales como regionales. Dicha estrategia debe tener en cuenta tres requisitos principales: 1) fortalecer el sistema logístico portuario para que ejerza de punto de acceso de mercancías para Uruguay, 2) convertir a Montevideo en un centro intermodal altamente eficiente para las mercancías argentinas, paraguayas y brasileñas y 3) desarrollar sistemas logísticos eficientes en el interior.

Los tres requisitos están relacionados y se refuerzan mutuamente. El manejo eficaz en función de los costos de las mercancías para la importación/exportación nacional es fundamental para el desarrollo de la economía y la industria uruguayas. El tránsito de carga genera las economías de escala necesarias para hacer posible que los exportadores e importadores locales se beneficien de los costos más competitivos del transporte de mercancías. Además, el tránsito de carga genera ingresos adicionales y ofrece la oportunidad de desarrollar el sector logístico de Uruguay partiendo de los recursos de la industria de la carga de transbordo.

A pesar de los avances logrados, el indicador del BM del desempeño logístico muestra que Uruguay está a la zaga de otros países y dentro de la región. Según el IDL de 2007, Uruguay se encuentra en el puesto 79.º de 150 países, por detrás de Argentina, Brasil y Chile, y su desempeño está por debajo de los promedios de los países de América Latina y el Caribe y de ingreso medio alto. La clasificación por subcomponentes es la siguiente: eficiencia aduanera (86.º), calidad de la infraestructura (70.º), asequibilidad y disponibilidad de transporte internacional de mercancías (100.º), competencia logística (85.º), capacidad de seguimiento y localización (77.º), costos de la logística nacional (103.º) y puntualidad de los servicios (82.º).

De cara al futuro, es importante integrar mejor los diversos componentes de la cadena logística para seguir mejorando el sistema logístico de Uruguay. Uruguay tiene la posibilidad de convertirse en un centro logístico regional para el Cono Sur, pero para aprovechar al máximo esta oportunidad, el objetivo de las medidas futuras debe ser el desarrollo de un sistema de integración de la cadena logística con especial hincapié en la intermodalidad. Para que esto se haga realidad, como mínimo, la política sobre transporte, la DNA y el marco reglamentario tienen que orientarse hacia la promoción de una cadena logística integrada, a nivel tanto nacional como transnacional.

1. Reforma de la política sobre transporte

1.1 Fortalecer el sistema portuario

Montevideo debe procurar aumentar el número de atraques de embarcaciones. Montevideo no cuenta actualmente con un gran número de atraques. Si el puerto de Montevideo pudiera reforzar su posición como un centro portuario y aumentar, por consiguiente, el número

de servicios directos que atracan en el puerto, la reducción resultante de los costos de transporte beneficiaría a los transbordos de carga, el tránsito y el comercio local. La mejora del acceso a una zona portuaria interior extendida y la inversión en infraestructura portuaria para atraer mayores niveles de transbordo de carga son importantes para incrementar la dimensión de las operaciones portuarias. Para atraer más atraques es fundamental que el puerto tenga capacidad para un servicio muy rápido en escala, lo que depende de muchos factores como el equipo, los procesos, los sistemas y la eficiencia general. Una estrategia bien diseñada para comercializar el puerto de Montevideo a nivel internacional también podría contribuir al aumento de los atraques.

La eficiencia de los puertos podría mejorarse considerablemente con una “ventanilla única”. Aunque no se utiliza papel para el intercambio de datos entre compañías de transporte marítimo y las autoridades aduaneras, así como para los transbordos de carga entre las compañías navieras y la autoridad portuaria, otros procedimientos relacionados con las importaciones y las exportaciones nacionales requieren gran cantidad de documentación, que a menudo se duplica. La eficiencia de la gestión de la carga en el puerto podría mejorarse considerablemente mediante la creación de un sistema de “ventanilla única” en el que la comunicación entre agentes públicos y privados de toda la información relacionada con el puerto se realice dentro de un sistema integrado e informatizado.

A pesar de su profundidad, la ausencia de terreno restringe la expansión del puerto de Montevideo. El puerto depende de un dragado considerable para poder acoger algunas de las embarcaciones más grandes que utilizan cada vez más las compañías navieras. Además, la expansión hacia el interior de este puerto está también limitada. Para compensar estas limitaciones físicas, el puerto tendrá que adoptar estrategias para aumentar su eficiencia y productividad. El acceso a una red multimodal altamente eficiente que conecte con una zona interior extendida contribuirá también a mantener el atractivo y aprovechar las economías de escala.

1.2 Reforzar la conectividad con el interior

La conectividad con el interior es la clave para las posibilidades de Uruguay como centro logístico. Más de cuatro quintas partes del volumen de comercio del país pasa por el puerto. La zona de influencia interior del puerto de Montevideo se extiende a Paraguay, el sur de

Brasil, Argentina y Bolivia; y Uruguay está generalmente bien conectado con todos sus países vecinos. El país cuenta con todos los modos importantes de transporte para desarrollar una plataforma logística. Sin embargo, el desempeño y el nivel de integración del sistema nacional de transporte son tales que sufren desventajas significativas en comparación con los países vecinos. En particular, los componentes aéreos y ferroviarios están infrautilizados debido a la debilidad de la infraestructura y la eficiencia operacional.

Se debe mejorar la eficiencia del sector del transporte.

El transporte por carretera sufre retrasos en el puerto y los pasos fronterizos; es más, la flota de transporte tiene una baja tasa de utilización. Los retrasos pueden llegar a agregar hasta un día en el tiempo de tránsito. Los retrasos pueden reducirse con la implementación de prácticas operacionales innovadoras, nueva tecnología e infraestructura de entrada e inspección, mejoras de la facilitación aduanera y un sistema de información de la comunidad portuaria. Los costos más altos del transporte por carretera en comparación con los países vecinos se deben en parte a las diferencias en los impuestos y los regímenes reglamentarios nacionales. La armonización de dichos reglamentos entre los países contribuirá a equilibrar el entorno operacional. Las tasas de flete también son elevadas porque, con frecuencia, solo se transporta carga en un tramo del viaje. Dicho desequilibrio en los flujos de transporte podría reducirse mediante sistemas más eficientes de información, como intercambios en línea de información sobre fletes que sirven de "centros de intercambio de información" sobre espacios disponibles para carga cuando se combinan eficientemente con las necesidades de los cargadores.

El tráfico ferroviario se ha estancado a pesar del reciente aumento del volumen de fletes nacionales y regionales. La incompatibilidad del ancho de vía con Brasil, la necesidad de rehabilitar una parte sustancial de la conexión ferroviaria con Argentina y Paraguay, y la ausencia de una interfaz ferroviaria obstaculizan seriamente la incorporación de los ferrocarriles de Uruguay a una cadena logística integrada que conecte el puerto con sus zonas de influencia del interior. La mejora de la eficiencia en el sistema ferroviario es importante para contar con una alternativa viable

al transporte por carretera. Un sistema multimodal que utilice tanto el ferrocarril como las carreteras contribuirá también al aumento del volumen de fletes ferroviarios.

1.3 Mejorar la cobertura de las operaciones multimodales

Para mejorar las posibilidades de que Uruguay se convierta en un centro logístico es necesario optimizar el uso de todos los modos de transporte disponibles para desarrollar una red logística multimodal eficiente.

Aunque Uruguay cuenta con la infraestructura necesaria para ofrecer servicios de logística multimodales sin interrupciones, los diversos componentes de la infraestructura logística funcionan actualmente como sistemas separados, con muy poca complementariedad. En su estado actual, la interfaz entre puerto y tierra, especialmente el transporte multimodal ferroviario-marítimo en el puerto de Montevideo sigue estando ampliamente infrautilizada. Se deben adoptar medidas razonadas para desarrollar interfaces eficientes entre estos componentes. El transporte multimodal requiere la posibilidad de transportar mercancías en contenedores con plazos concretos y de manera flexible.

El concepto de carga rodada¹ ofrece posibilidades para el transporte de tránsito, especialmente entre Uruguay y Argentina. El concepto de carga rodada, que se emplea eficazmente en la cuenca del Danubio, no solo generaría gran flexibilidad para el transporte de tránsito, sino que reduciría también los retrasos en los pasos de fronteras, los tiempos de carga, la contaminación y los accidentes de carretera. La implementación del concepto de carga rodada requiere un régimen reglamentario común para los países participantes.

En Uruguay, se pueden diseñar y extender las interfaces modales y las operaciones multimodales mediante el desarrollo de ciudades de las mercancías. Las ciudades de las mercancías, que están específicamente construidas para el traslado intermodal de mercancías, ofrecen una manera de aumentar la capacidad del puerto con almacenamiento y sistemas de movilización de carga fuera de sus instalaciones. Dichas ciudades de las mercancías se desarrollarían cerca del puerto de Montevideo y el aeropuerto Carrasco, y se enmarcarían e integrarían dentro del régimen del puerto franco.

¹ La carga rodada se refiere a los barcos diseñados para transportar la mercancía que no requiere grúas para su carga y descarga, sino que se embarca y desembarca en vehículos rodados.

1.4 Ratificar las iniciativas de infraestructura transnacionales

La mejora de la accesibilidad al interior más allá de las fronteras nacionales uruguayas es crucial para reforzar las posibilidades de que Uruguay se convierta en un centro regional. La accesibilidad a la región interior requiere mayor interconectividad entre las redes de transporte de Uruguay y las de sus países vecinos. El aumento de la interconectividad exige la cooperación regional y, por lo tanto, depende directamente del progreso de las iniciativas de integración regional, como las emprendidas en el marco de MERCOSUR, ALADI e IIRSA. Se podrían aprovechar más eficazmente estas plataformas para generar un consenso acerca de la necesidad de infraestructura transnacional y promover la facilitación del comercio regional.

En concreto, Uruguay debe aprovechar que la IIRSA haya identificado la ubicación central del puerto de Montevideo dentro del eje “MERCOSUR-Chile”. El objetivo específico de los recientes proyectos de la cartera de la IIRSA para Uruguay es fortalecer la posición del país como centro logístico regional mediante la mejora de las interfaces entre mar y tierra. Las mejoras de la eficiencia en un puerto de acceso podrían beneficiar a todos los países que forman parte de la cadena de transporte.

2. Reorientar las aduanas hacia la facilitación del comercio

La dependencia de Uruguay del comercio internacional exige contar con instituciones eficientes y eficaces para facilitar el comercio. La ineficiencia de las operaciones aduaneras encarece los costos de transporte y debilita la capacidad de Uruguay para atraer inversiones y comercio. La ambición de Uruguay de convertirse en un centro logístico requiere reconvertir las aduanas para que faciliten el tránsito de comercio tanto nacional como regional. Esto requiere lograr el equilibrio adecuado entre la necesidad de seguridad y el respaldo a la actividad comercial.

Los aspectos fundamentales que necesitan reformarse son: la gestión de los recursos humanos, la auditoría y la inspección. Teniendo en cuenta su función dual de facilitador del comercio y de agencia para la protección de las fronteras, el servicio aduanero tiene que hallar un equilibrio apropiado para propiciar la eficiencia y la seguridad de las cadenas logísticas integradas. La reforma implica: aumentar las capacidades de recursos humanos,

simplificar los procedimientos de levante y despacho, adoptar un sistema de ventanilla única y un análisis eficaz de la gestión de los riesgos, cumplir las normas internacionales y cooperar con otras agencias fronterizas y el sector privado. Estas medidas son prerequisites esenciales para una organización aduanera eficiente y flexible que facilite los flujos transfronterizos.

La eficacia del régimen aduanero de tránsito es importante para atraer flujos de tránsito. Un régimen aduanero de tránsito eficiente debe permitir que las mercancías transiten por la jurisdicción aduanera de Uruguay sin imponer derechos de importación ni otros cargos, y sin necesidad de inspección física a lo largo del tránsito, más allá del control de la documentación de tránsito, los cierres y las condiciones externas del compartimento de carga o el contenedor.

3. Establecer un entorno operacional y reglamentario propicio para las actividades comerciales

Aunque el marco reglamentario de la logística en Uruguay ha sido bastante progresista e importante para el crecimiento del sector, **es necesario contar con un marco reglamentario complementario para establecer un clima más seguro para los negocios.** El éxito de Uruguay como centro regional depende además de la **cooperación de sus socios comerciales** para desarrollar y aplicar todas las reglas necesarias para una cadena logística integrada.

Promover el acceso sin discriminación a la infraestructura y adoptar salvaguardias para la defensa de la competencia. Los proveedores de servicios de logística necesitan poder acceder a la infraestructura existente para operar. Se podría mejorar el actual marco reglamentario mediante la introducción de leyes que garanticen el acceso sin discriminación a la infraestructura y fomenten su uso. También requiere salvaguardias para la defensa de la competencia que garanticen que los operadores de infraestructuras no puedan impedir que otros presten servicios. Las salvaguardias para la defensa de la competencia también evitarían posibles conflictos de intereses en los casos en que los propietarios/reguladores sean también proveedores de servicios; por ejemplo, el caso de la Administración Nacional de Puertos (ANP), que actualmente no solo regula el puerto, sino que también participa como accionista minoritario en la Terminal Cuenca del Plata (TCP), una

terminal de contenedores. Dicho marco reglamentario complementario es necesario para establecer un clima más seguro para los negocios.

La cooperación entre los socios comerciales sigue siendo una condición importante para lograr la integración de la cadena logística. Aunque las políticas unilaterales uruguayas continuarán siendo importantes para el desarrollo de la industria logística, para seguir avanzando, especialmente dentro de la facilitación del tránsito, será necesaria una colaboración más firme de los socios comerciales en una serie de aspectos. Por ejemplo, la colaboración transfronteriza es necesaria para abordar las restricciones a las que se enfrenta una cadena logística transnacional e integrada. Por ejemplo, el desarrollo de transporte de carga rodada requerirá coordinación y colaboración con Argentina y Paraguay.

Necesidad de abordar los controles fronterizos y mejorar el régimen de tránsito. También existe una necesidad urgente de abordar otras áreas de cooperación entre el MERCOSUR y los países asociados. En particular, hay que mejorar los controles fronterizos para reducir los retrasos y mejorar la prestación de servicios. Es más, el transporte por carretera es el modo principal de entrega de mercancías en tránsito y, aunque existe un régimen de transporte terrestre bien desarrollado, su funcionamiento se ve menoscabado por la inadecuación de los sistemas informáticos, la insuficiencia de infraestructura y la ausencia de personal capacitado en los países vecinos que requieren decisiones de inversión del país responsable.

Una estrategia regional de levantamiento de las restricciones sobre las operaciones de cabotaje ofrece muchas posibilidades de reducir los costos de transporte. Las evidencias disponibles sugieren que el levantamiento de dichas restricciones reduciría las tasas de flete, generaría un mejor uso del excedente de capacidad y una mayor frecuencia de los servicios, minimizaría la necesidad de excepciones, fomentaría una mayor competición en el mercado y aumentaría los volúmenes comerciales, especialmente de mercancías transportadas por mar y ríos. Sin embargo, dicha liberalización tendrá que abordarse gradualmente, teniendo en cuenta a los operadores de cada país e, idealmente, después de la armonización de los regímenes reglamentarios.

4. Acciones complementarias

Iniciativas de recolección de datos

Para el desarrollo de políticas eficaces sobre transporte y facilitación del comercio es esencial contar con estadísticas fiables y actualizadas acerca de la logística. Hasta la fecha, las estadísticas oficiales carecen de suficiente cobertura para ofrecer un panorama detallado del tamaño y las actividades de todo el sector. Tampoco existe información exhaustiva acerca de los costos logísticos en Uruguay. Dicha información es necesaria para poder entender mejor los costos totales de los diferentes modos de transporte, establecer una fuente de datos de referencia para los profesionales del transporte y ayudar a evaluar la eficacia de las políticas oficiales en función de objetivos predeterminados.

Fortalecimiento de la capacidad para el desarrollo general del sistema logístico

La importancia del fortalecimiento de la capacidad y el desarrollo profesional continuado de todos los agentes involucrados en la logística, especialmente el transporte por carretera y la DNA. Aunque los proveedores de servicios de logística dentro de zonas francas poseen un alto nivel de sofisticación, para que un sistema logístico sea eficiente es necesario contar con una fuerza laboral calificada en toda la cadena logística. Por esta razón son importantes el fortalecimiento de la capacidad y el desarrollo profesional continuado de todos los agentes. Por consiguiente, el sistema educativo uruguayo debe ocuparse de atender las necesidades de la comunidad logística.

5. Observaciones finales

El exceso de dependencia en compañías navieras puede acarrear riesgos. El puerto de Montevideo se beneficia actualmente de la estrategia de la mayor compañía naviera de América Latina (CSAV) para intensificar el uso de este puerto como centro de transbordo de carga procedente del sur de Argentina. En este caso, el puerto se beneficia también de las restricciones vigentes sobre el cabotaje, que limitan el movimiento de carga en embarcaciones con bandera extranjera entre puertos argentinos. No obstante, la dependencia en compañías navieras puede acarrear riesgos teniendo en cuenta su conocida tendencia a trasladar sus actividades y que, en el pasado, han ido de puerto en puerto en busca de la mejor oferta económica (Sánchez y Wilmsmeier, 2006).

Aunque Montevideo es actualmente el puerto más grande de transbordo de carga del río de la Plata, el puerto de Río Grande se está convirtiendo en un serio competidor. Río Grande (Brasil) tiene varias ventajas con respecto a Montevideo. Mientras que la actividad de transbordo de carga es crucial para que Montevideo alcance un volumen suficiente de fletes para atraer a los servicios de transporte de mercancías, Río Grande tiene acceso a una importante zona interior propia que genera numerosas economías de escala. El puerto de Río Grande también puede acoger a barcos más grandes que los puertos de Montevideo y Buenos Aires. A diferencia de otros, su acceso portuario no depende del dragado de largos canales de acceso.

El futuro desarrollo de infraestructura portuaria en la costa oriental de América del Sur también influirá en la estructura de los servicios de las compañías navieras. Una vez que puertos principales, como el de Santos (Brasil), cuenten con mayor profundidad, es probable que las compañías navieras empiecen a cambiar sus atraques. Si los puertos no están preparados, las compañías navieras los eludirán y solo les suministrarán servicios de acceso (por ejemplo, Buenaventura, Colombia). Esto reduciría la conectividad directa de los puertos uruguayos y disminuiría el atractivo de Uruguay como centro logístico.

La expansión de los mercados básicos tradicionales y los nuevos mercados especializados, además de centrarse en el desarrollo de un punto de acceso para Paraguay, parecen una buena opción para aumentar la competitividad y reducir la dependencia en compañías navieras.

Capítulo

Introducción

1



INTRODUCCIÓN

1.1 Acontecimientos recientes en el sector logístico

1. **En los últimos años se ha presenciado una expansión rápida del comercio internacional y un cambio drástico de la estructura comercial.** La liberalización del comercio de bienes y servicios, las nuevas redes integradas de transporte, los avances en la tecnología de la información y las comunicaciones y las modernas actividades de logística han creado oportunidades de negocio sin precedentes para las industrias del comercio y el transporte, ya que las compañías recurren cada vez más a las cadenas globales de suministro para actividades que van del abastecimiento de materias primas de múltiples fuentes a la producción y la distribución del producto

acabado. Las empresas también están adoptando cada vez más medidas para concentrar la mercancía en centros de distribución regional con el fin de mejorar su competitividad mediante la reducción del inventario y de los costos de adquisición de materias primas, y con la oferta de servicios rápidos y oportunos orientados al cliente y servicios de logística de valor agregado.

2. **El comercio internacional transcurre cada vez más a lo largo de rutas comerciales importantes que conectan una red jerárquica de centros logísticos.** Estos centros son nodos especiales que forman parte de una red logística global que se replica a diferentes escalas: nacional, regional e internacional. Para poder desempeñar una función estratégica en el transporte global, los centros

logísticos tienen que poder facilitar una conectividad eficiente entre varios nodos de una red de transporte. La principal ventaja de dichos centros es que ejercen de catalizadores de la aglomeración y las economías de escala, fundamentales para la reducción del costo unitario del transporte internacional de mercancías. En 2007, los 20 puertos más importantes gestionaron alrededor del 50% del tráfico portuario de contenedores en el mundo. Las grandes rutas comerciales conectan a Asia oriental con América del Norte, Asia oriental con Europa y Europa con América del Norte. América Latina y África se encuentran fuera de las grandes rutas comerciales.

3. **El transporte en contenedores ha desempeñado un papel esencial en la logística moderna del transporte.** Los contenedores, inventados a finales de los años sesenta, permiten las operaciones de transporte intermodal que posibilitan un servicio puerta a puerta. Tradicionalmente, los servicios de transporte estaban condicionados por las características de los productos que manejaban, el uso de contenedores facilitó el transporte intermodal de mercancías (ferrocarril, barco, camión). El uso de contenedores ha llevado a la evolución de complejos patrones globales de movimiento llevando al surgimiento de compañías globales de transporte en contenedores que ofrecen servicios de un punto a otro. La manera en que los diversos intermediarios pueden ofrecer los servicios necesarios de manera ininterrumpida y eficiente se ha convertido en un factor crítico para el mantenimiento de una ventaja comercial (Phillips, 1993).

4. **Los puertos internacionales han pasado de su función original de movilización de carga para importación/**

exportación a convertirse en centros internacionales de transbordo de mercancías y puntos de acceso para la distribución regional. Dado que, hoy en día, alrededor del 90% del volumen del comercio mundial se transporta por mar, y el tráfico marítimo casi se duplicó entre 2003 y 2007 (UNCTAD, 2008), los puertos desempeñan un papel central en la logística de transporte moderna. Las instalaciones portuarias también están cada vez más conectadas con zonas logísticas especializadas, que operan como centros de distribución regional y prestan servicios importantes, como, por ejemplo, depósito aduanero y logística de valor agregado (es decir, escaneo de mercancías, adaptación y servicios posventa).

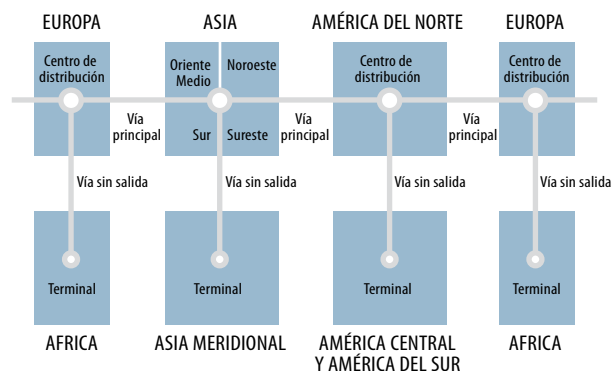
5. Las características anteriores son evidentes en los patrones de los grandes flujos comerciales globales que tienen generalmente una orientación de este a oeste (gráfico 1). La mayoría de los flujos transcurren entre Asia oriental y América del Norte, Asia oriental y Europa, y Europa y América del Norte. Partiendo de este hecho, Rimmer (2004) caracteriza las compañías navieras y los centros portuarios de distribución utilizando una analogía con las vías principales y las vías sin salida (gráfico 2). Las vías principales conectan los principales centros económicos del hemisferio septentrional, con conexiones menores con los centros del hemisferio meridional. La distancia más corta para dar la vuelta al mundo es a lo largo de la línea del ecuador. Por lo tanto, no es sorprendente que la mayoría de los grandes centros portuarios del mundo estén situados a lo largo del ecuador, aunque principalmente en Asia oriental (gráfico 3). Sin considerar los puertos chinos, la mayoría de los puertos más grandes del mundo son centros de transbordo de carga.

Gráfico 1. Grandes flujos comerciales globales



Fuente: UNCTAD (2007).

Gráfico 2. Sistema global de centros de distribución radiales



Fuente: Rimmer (2004).

Gráfico 3.

Los diez puertos más grandes del mundo, 2007

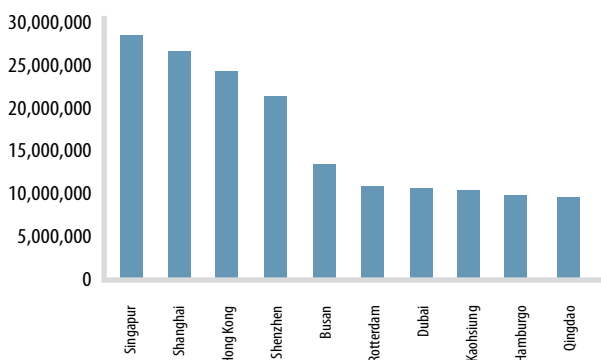
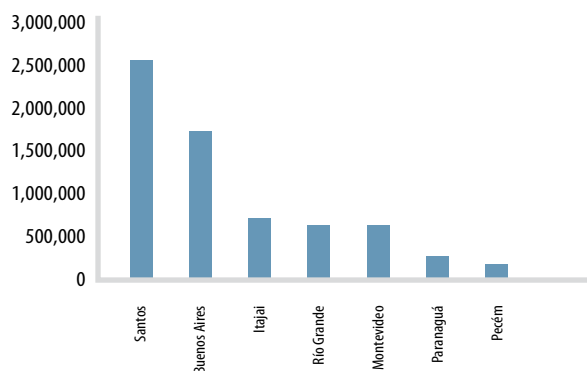


Gráfico 4.

Los puertos más grandes, costa oriental de ALC, 2007



6. El surgimiento y la prosperidad de los centros logísticos dependen de su capacidad para reducir costos.

El costo y el tiempo de la logística dependen en parte de la geografía y, por consiguiente, en la mayoría de los casos, el desarrollo de centros logísticos depende de su ubicación con respecto a los flujos principales de tráfico. La UNCTAD (1992) sostiene que un puerto tiene una ubicación estratégica si cuenta con al menos una de las siguientes tres características: está ubicado sobre las principales rutas marítimas, se encuentra dentro o cerca de un gran centro de producción o consumo, y tiene un emplazamiento natural profundo con importantes posibilidades de desarrollo hacia el interior. Pero los factores que determinan los costos logísticos van más allá de la geografía; la calidad de la infraestructura (Banco Mundial, 2006), la eficiencia de las actividades de logística (Guasch y Kogan, 2006) y la eficacia de las instituciones de facilitación del comercio (Wilson y otros, 2004) también son muy importantes.

7. La eficiencia y la eficacia en costos del sistema logístico facilitan el comercio y fomentan el crecimiento y la competitividad.

Para muchos países, los costos de logística (costos asociados, por ejemplo, con el transporte, el almacenamiento y la distribución de mercancías desde el productor hasta el consumidor) son a menudo un impedimento mayor para el comercio que los aranceles externos (González y otros, 2008). La reducción de los costos de logística tiene un impacto significativo sobre el crecimiento y la competitividad (Banco Mundial, 2010b), dado que la eficiencia de los sistemas de transporte facilita el comercio al permitir el acceso de productores y consumidores locales a los mercados internacionales.

1.2 El caso de Uruguay

A pesar de que América Latina se encuentra fuera de las principales rutas comerciales del mundo, el aumento del volumen de comercio en los últimos años ha conllevado el crecimiento del tráfico regional y la aparición de algunos centros regionales. Según la UNCTAD (2008), los puertos de América Latina y el Caribe manejaron el 6,8% del tráfico mundial de contenedores en 2006. El volumen de tráfico ha ido creciendo rápidamente durante la última década, en términos de tráfico tanto de contenedores como de productos básicos a granel. De hecho, la tasa de incremento del tráfico de productos básicos a granel ha sido mayor, gracias a la bonanza de los precios que precedió a la actual crisis financiera y comercial global. En términos de volumen general de tráfico, Brasil registró la cifra más alta seguido por México, Argentina y Chile, lo que refleja el dominio del comercio a granel en estos países. Sin embargo, en el período de 2004 a 2007, Belice, Colombia y Uruguay registraron las mayores tasas de crecimiento del volumen de movimiento de carga en los puertos.

8. Durante las últimas dos décadas, Uruguay se ha convertido en un centro regional para el Cono Sur. El puerto de Montevideo maneja actualmente alrededor del 7% de todo el transporte en contenedores del MERCOSUR. Más de cuatro quintas partes del volumen de comercio del país pasa por el puerto de Montevideo. Actualmente, el 63% de las mercancías que pasan por los puertos de Uruguay proceden de sus zonas interiores de influencia (Paraguay, Bolivia y partes de Argentina y Brasil). En el gráfico 2 se presenta la zona interior de influencia de diferentes puertos del Cono Sur y se identifican las

posibilidades de expansión interior de Uruguay (Hodara, Opertti y Puntiliago, 2008). (consulte el recuadro 7 para obtener más información).

9. **Uruguay está bien posicionado geográficamente para actuar como punto de acceso para el comercio regional y centro de tránsito regional.** El puerto de Montevideo, principal puerto de Uruguay, está ubicado en el centro de la cuenca del río de la Plata y es un punto de acceso central para los mercados de las zonas suroriental y central de América del Sur. Además, es el punto de acceso al sistema fluvial Paraguay-Paraná, que no solo conecta con el interior de Argentina y Uruguay, sino también con dos países sin salida al mar, Paraguay y Bolivia, y partes del interior suroccidental de Brasil. Dada su ubicación geográfica, el puerto de Montevideo ha sido un punto de acceso estratégico a estos mercados desde finales del siglo XIX.

10. **Un marco regulatorio favorable ha fomentado el reciente desarrollo de Uruguay como centro logístico.** En particular, las leyes de zonas francas y puertos francos (la Ley n.º 15921 aprobada en 1987, y la Ley n.º 16246 aprobada en 1992, respectivamente) establecieron un marco regulatorio que posibilitó la prestación de servicios de logística por proveedores tanto nacionales como extranjeros. Tras la aprobación de la Ley de Puertos Francos en 1992 se produjo un crecimiento especialmente marcado de los servicios de transporte marítimo y los servicios portuarios durante 1993 y 1994.

1.3 Una justificación de las reformas para facilitar el comercio

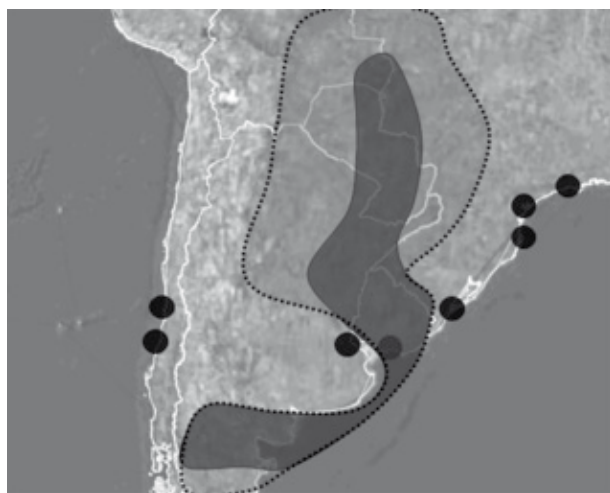
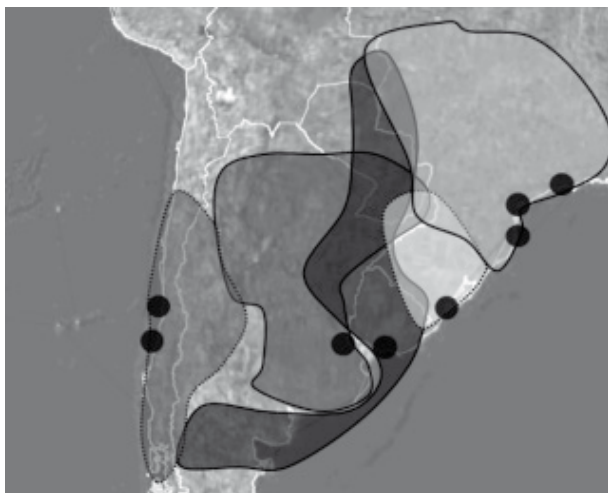
11. Para muchos países, los costos de logística (costos asociados con el transporte, el almacenamiento y la distribución de mercancías desde el productor hasta el consumidor) a menudo representan para el comercio un impedimento mayor que los aranceles externos (González et al. 2008).

12. Dado que los centros logísticos surgen y prosperan en función de su capacidad para reducir los costos, la reducción de los costos de logística parece especialmente importante para Uruguay. El costo y el tiempo de la logística dependen en parte de la geografía, pero también influye claramente la **eficacia en la facilitación del comercio** (Wilson et al., 2004).

13. **La facilitación del comercio puede definirse ampliamente como una serie de políticas destinadas a reducir los costos de logística.** Estas políticas pueden abarcar desde la simplificación y estandarización de los procedimientos aduaneros, hasta la inversión en proyectos de infraestructura física como mejoras de puertos o construcción de carreteras. En un entorno internacional de reducción de los aranceles, la facilitación del comercio ha ocupado un lugar destacado en las discusiones de políticas como la próxima alternativa política clave para disminuir los costos comerciales de los países en desarrollo.

Gráfico 5.

Zona portuaria interior de Uruguay



Fuente: Hodara, Opertti y Puntiliago (2008).

RECUADRO 1. CARGA DE IMPORTACIÓN/EXPORTACIÓN Y CARGA DE TRANSBORDO

Existen fundamentalmente dos tipos de carga: carga de importación/exportación y carga de transbordo. El manejo de la carga de importación/exportación es esencial para que un país desarrolle su economía e industria nacionales. El cargo de transbordo es diferente: dicha carga no es vital, sino opcional, para el desarrollo de la economía de un país. Además, el tránsito de carga genera ingresos adicionales y ofrece otras oportunidades de desarrollar el sector logístico partiendo de los recursos de la industria de la carga de transbordo. Al atraer economías de escala, la actividad de transbordo de carga puede beneficiar aún más a los exportadores e importadores locales al permitirles acceder a costos de transporte más competitivos.

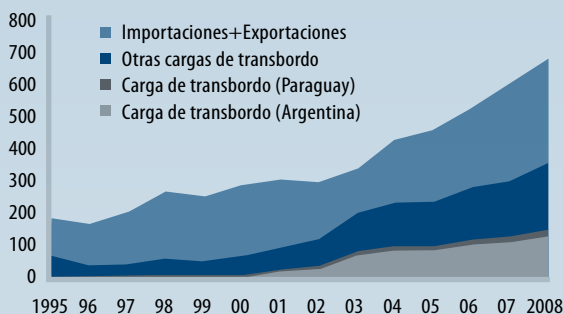
El concepto de transbordo se define normalmente como el movimiento de carga a través de un puerto intermedio en su tránsito desde el puerto de origen hasta el puerto de destino. Esta descripción corresponde a la perspectiva de la compañía naviera. Desde la perspectiva de un puerto, la carga de transbordo puede definirse como toda la carga que llegue a un puerto desde otro país, independientemente del modo de transporte. Con el desarrollo de las redes de transporte terrestre y la apertura de las fronteras terrestres para el transporte entre países, los puertos compiten por mercancías procedentes de una zona interior más extensa. Esta extensión de la zona interior de influencia está estrechamente relacionada con el desarrollo del transporte intermodal.

La carga de importación/exportación constituye alrededor de la mitad del tráfico de contenedores en el puerto de Montevideo. En 2008, la carga de transbordo supuso el 52% de las 637 000 TEU manejadas en el puerto de Montevideo. Los transbordos de carga aumentaron marcadamente de alrededor de 70 000 TEU en 2000 a 350 000 TEU en 2008, debido a la fuerte subida de la carga de transbordo procedente de Argentina, que aumentó de 4000 TEU a 128 000 TEU durante el mismo período. La carga de transbordo procedente de Paraguay constituye una pequeña porción del total (19 000 TEU).

El fuerte crecimiento de la carga de transbordo desde 2001 se explica por dos factores: 1) Desde 2001, los exportadores argentinos han recurrido cada vez más al puerto de Montevideo para el transbordo de mercancías, especialmente de contenedores refrigerados de fruta y hortalizas procedentes de la Patagonia. El aumento de la eficiencia conlleva que las operaciones de transbordo en Montevideo ahorren un día de tránsito para la exportación de fruta. Los transbordos de frutas y hortalizas procedentes de San Antonio Este y Bahía Blanca constituyen 70 000 TEU del volumen total manejado por el puerto de Montevideo. 2) En 2001, empezó a funcionar el puerto de contenedores de la Terminal Cuenca del Plata. El consorcio belga Katoen Natie administra la TCP y posee el 80% de sus acciones, y la Administración Nacional de Puertos controla el 20% restante. La privatización de la terminal consolidó el proceso de modernización del sistema portuario, que se inició en 1992 con la promulgación de la Ley de Puertos Francos. Mediante una extrapolación de los datos sobre carga de transbordo de San Antonio Este y Bahía Blanca, para los que se dispone de información detallada desglosada por destinos, Sgut (2009) calcula que el 71,1% de la carga transbordada en el puerto de Montevideo iba destinada al norte de Europa, 21% al Mediterráneo y 6,1% a América del Norte.

Gráfico 6.

Tráfico de carga en contenedores en el puerto de Montevideo, en miles de TEU



Fuente: Sgut (2009).

Cuadro 1. Exportaciones totales de carga en contenedores transbordada en Montevideo, en TEU

Destino	Porcentaje del total
Norte de Europa	71,1%
Mediterráneo	21,0%
América del Norte	6,1%
Lejano Oriente	1,1%
Oriente Medio	0,7%
Brasil	0,02%
TOTAL	100%

14. **Las medidas para facilitar el comercio pueden percibirse en dos dimensiones: inversión en infraestructura “física” (autopistas, ferrocarril, puertos, etcétera) y en infraestructura “institucional” (transparencia, eficiencia aduanera, reformas institucionales, etcétera).** Esta distinción es particularmente interesante porque compara los beneficios y los costos de la inversión o la reforma de política en ambas dimensiones. Las grandes inversiones en proyectos de infraestructura física para mejorar la calidad de la infraestructura no generan necesariamente por sí solas una reducción de los precios del transporte o un aumento de la eficiencia del sistema logístico; a menudo, es necesario adoptar también medidas complementarias de reforma regulatoria. Una muestra de ello es que ciertas barreras regulatorias (restricciones del acceso al mercado, regulaciones técnicas y aduaneras) pueden proteger a operadores logísticos ineficientes y desalentar la participación de operadores más eficientes en costos. Por lo tanto, las reformas para mejorar la competencia son cruciales para reducir los costos comerciales y mejorar el sistema logístico en su conjunto. Es probable que las medidas de mejora de la infraestructura física produzcan mejores resultados en un entorno más competitivo.

15. **El análisis cuantitativo ofrece fundamentos empíricos para la justificación y evaluación del impacto de la reforma de facilitación del comercio en Uruguay.** Portugal-Pérez y Wilson (2009) utilizan la información derivada de varias medidas de facilitación del comercio comúnmente utilizadas (la sección sobre comercio transfronterizo de *Doing Business*, el Foro Económico Mundial, Transparencia Internacional y el Indicador del Desempeño Logístico del Banco Mundial) y para desarrollar indicadores de facilitación del comercio para la infraestructura “física” e “institucional” con el fin de cuantificar el impacto de las medidas de reforma sobre el comercio (véase el recuadro 4 para los detalles metodológicos)².

16. **Uruguay está a la zaga de la región con respecto a la eficiencia en el comercio transfronterizo.** El cuadro 2 clasifica a los países latinoamericanos de mejor desempeño en función de cuatro criterios de facilitación del comercio. Uruguay aparece en el segundo puesto en términos del clima de negocios, y octavo con respecto tanto a la infraestructura como la TIC. El desempeño de

Uruguay es menos destacable en términos de eficiencia en el comercio transfronterizo, debido al gran número de documentos exigidos y el tiempo que lleva completar los procedimientos de exportación e importación.

17. **Se espera que las reformas para facilitar el comercio produzcan considerables avances comerciales.** Las estimaciones ilustrativas de Portugal-Pérez y Wilson (2009) demuestran que mejoras en la calidad de la infraestructura hasta alcanzar un nivel mínimo equivalente a la mitad del de Estados Unidos podrían aumentar las exportaciones uruguayas en alrededor de US\$872 millones. La eficiencia del comercio transfronterizo parece ser otro indicador importante a tener en cuenta. Si la inversión y las reformas regulatorias llegaran a reducir el número de documentos y el tiempo necesario para cumplir con los procedimientos de exportación e importación a un nivel equivalente a la mitad del de EE. UU., se estima que las exportaciones crecerían alrededor de un 3,7% (o un monto equivalente a US\$166,5 millones en comparación con las exportaciones en 2007).

18. **Las reformas para facilitar el comercio destinadas a mejorar la eficiencia y la eficacia en los costos del sistema logístico deben beneficiar tanto al comercio nacional como a los flujos de tránsito regionales. A su vez, se espera que las economías de escala derivadas del mayor volumen comercial mejoren aún más la eficacia en los costos del sistema logístico de Uruguay.**

1.4 El camino por recorrer

19. **El atractivo de Uruguay como centro logístico se debe a varios factores.** Su ubicación central en el suroeste del mercado suramericano, su condición de zona de libre comercio, la mayor competitividad de sus tiempos de tránsito a destinos importantes en comparación con Buenos Aires, los bajos costos portuarios³ y la conexión con áreas de producción del interior a través de la vía fluvial Paraguay-Paraná.

20. **Las posibilidades de Uruguay de convertirse en un centro logístico regional dependen de su capacidad de aumentar el tamaño de sus operaciones a la vez que reduce los costos generales de logística.** Por lo tanto, el objetivo de las reformas políticas debe ser facilitar los flujos comerciales tanto nacionales como regionales.

2 La infraestructura “física” está relacionada con instalación como puertos y redes de carreteras, mientras que la infraestructura “institucional” abarca cuestiones como la transparencia, la eficiencia aduanera, el clima para los negocios, etc.

3 Con un valor tres veces por debajo del de Buenos Aires en 2003 (Wilmsmeier 2009).

RECUADRO 2: MEDICIÓN DE LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO

Portugal-Pérez y Wilson (2009) aprovechan la información derivada de varias medidas de la facilitación del comercio utilizadas habitualmente (la sección sobre comercio transfronterizo de *Doing Business*, el Foro Económico Mundial, Transparencia Internacional y el indicador del desempeño logístico del Banco Mundial) y desarrollan indicadores de la facilitación del comercio mediante un análisis de factores principales (véase el cuadro 7). El análisis de factores consiste en un método estadístico que analiza la conducta de una serie de variables correlacionadas con el fin de identificar un factor subyacente no observado, que corresponde supuestamente al factor común de la variación de las variables. Con este método se estima la contribución (carga) de cada variable en los indicadores sintéticos obtenidos a partir de un total de 17 indicadores utilizados habitualmente para medir varios aspectos de la facilitación del comercio (*Doing Business*, el Foro Económico Mundial, el indicador del desempeño logístico y Transparencia Internacional) (véase el cuadro 3 del anexo IV). Se emplean dos criterios para seleccionar los indicadores que se incluirán en el análisis de factores principales. Primero, cada indicador tiene que abarcar más de un centenar de países. Segundo, se debe disponer de cada indicador para el período de 2004 a 2007.

A partir de los 17 indicadores incluidos se obtienen cuatro indicadores sintéticos distintos de la facilitación del comercio que cubren las siguientes dimensiones:

- *Infraestructura física*: mide el nivel de desarrollo y calidad de puertos, aeropuertos, carreteras e infraestructura ferroviaria.
- *Tecnología de la información y las comunicaciones (TIC)*: mide el grado en que una economía tiene y usa tecnología de la información y las comunicaciones para mejorar la eficiencia y la actividad económica.
- *Eficiencia del comercio transfronterizo*: mide el nivel de eficiencia de las exportaciones y las importaciones de cada país.
- *Entorno para los negocios/reglamentario*: mide el nivel de transparencia y reglamentación que hace que cada economía sea más propicia para hacer negocios.

Las estimaciones del impacto de la reforma para facilitar el comercio sobre las exportaciones se basan en el modelo de gravitación, que desde Tinbergen (1962) se ha convertido en el caballo de batalla para el análisis comercial. En el cuadro 1 del anexo IV se muestran estimaciones del impacto sobre las exportaciones de cada variable. Para controlar la solidez se utilizan dos métodos de estimación: los mínimos cuadrados ordinarios y el procedimiento más sólido en dos etapas de Heckman, ambos métodos de estimación arrojan resultados comparables.

Las observaciones empíricas subrayan la importancia de las medidas de facilitación para el comercio. Los países en los que las instituciones de facilitación del comercio son más eficaces registran mayores volúmenes comerciales. Estas observaciones son sólidas frente a las otras variables de control que se introducen generalmente en los modelos de gravitación: el comercio tiende a ser más intenso entre los países con aranceles bajos, próximos a sus socios comerciales y con un idioma común.

Las estimaciones de los coeficientes del cuadro 1 (primera columna) del anexo IV pueden utilizarse para simular el impacto de varias reformas para la facilitación sobre el comercio en Uruguay y otros países latinoamericanos. Dado que el modelo de gravitación incluye los aranceles, los resultados de la reforma también pueden expresarse en términos de recortes de los aranceles *ad valorem*. El punto de referencia de las reformas es la mejora del indicador de la facilitación del comercio de cada país exportador hasta alcanzar un nivel equivalente a la mitad del de Estados Unidos.

El cuadro 2 del anexo IV muestra las mejoras correspondientes del "equivalente *ad valorem*" para cada indicador de la facilitación del comercio en los países latinoamericanos de la muestra, hasta alcanzar un nivel equivalente a la mitad del de Estados Unidos.

Dicha estrategia debe tener en cuenta tres requisitos principales 1) fortalecer el sistema logístico portuario para que ejerza de punto de acceso de mercancías para Uruguay, 2) convertir a Montevideo en un centro intermodal altamente eficiente para las mercancías argentinas, paraguayas y brasileñas y 3) desarrollar sistemas logísticos eficientes en el interior.

21. **Los tres requisitos están relacionados y se refuerzan mutuamente.** El manejo eficaz en función de los costos de las mercancías para la importación/exportación nacional es fundamental para el desarrollo de la economía y la industria uruguayas. El tránsito de carga genera las economías de escala necesarias para hacer posible que los exportadores e importadores locales se beneficien de los

Cuadro 2. Indicadores de la facilitación del comercio: Países de América Latina con mejor desempeño, 2007

Indicadores físicos				Indicadores institucionales			
País	Infraestructura física	País	TCI	País	Comercio transfronterizo	País	Entorno para los negocios
Chile	0,65	Chile	0,76	Panamá	0,94	Chile	0,66
Panamá	0,61	Brasil	0,65	México	0,79	Uruguay	0,62
Jamaica	0,52	Jamaica	0,61	Colombia	0,74	Costa Rica	0,45
El Salvador	0,52	Guatemala	0,59	Jamaica	0,73	El Salvador	0,39
Honduras	0,44	Panamá	0,58	Nicaragua	0,72	Guatemala	0,34
México	0,42	México	0,51	Chile	0,71	Perú	0,32
Guatemala	0,40	El Salvador	0,49	Brasil	0,70	Colombia	0,31
Uruguay	0,39	Uruguay	0,48	El Salvador	0,68	México	0,31
Colombia	0,32	Costa Rica	0,48	Argentina	0,68	Panamá	0,30
Ecuador	0,30	Venezuela	0,46	Costa Rica	0,66	Honduras	0,29
Argentina	0,30	Perú	0,46	Bolivia	0,66	Jamaica	0,28
Brasil	0,27	Colombia	0,43	Perú	0,64	Brasil	0,26
Venezuela	0,26	Argentina	0,41	Honduras	0,62	Nicaragua	0,21
Guyana	0,26	Honduras	0,40	Ecuador	0,62	Bolivia	0,18
Costa Rica	0,26	Ecuador	0,27	Guyana	0,59	Guyana	0,18
Perú	0,25	Nicaragua	0,26	Guatemala	0,56	Argentina	0,14
Nicaragua	0,25	Guyana	0,23	Uruguay	0,55	Ecuador	0,11
Paraguay	0,14	Bolivia	0,22	Paraguay	0,48	Paraguay	0,10
Bolivia	0,14	Paraguay	0,16	Venezuela	0,35	Venezuela	0,06

Fuente: Portugal-Pérez y Wilson (2009).

costos más competitivos del transporte de mercancías y de la mayor frecuencia del servicio. Además, el tránsito de carga genera ingresos adicionales y ofrece la oportunidad de desarrollar el sector logístico de Uruguay partiendo de los recursos de la industria de la carga de transbordo.

22. **A pesar de los avances logrados, el indicador del BM del desempeño logístico muestra que Uruguay está a la zaga de otros países y dentro de la región.** Según el IDL de 2007, Uruguay se encuentra en el puesto 79.º de 150 países, por detrás de Argentina, Brasil y Chile, y su desempeño está por debajo de los promedios de los países de América Latina y el Caribe y de ingreso medio alto. La clasificación por subcomponentes es la siguiente: eficiencia aduanera (86.º), calidad de la infraestructura (70.º), asequibilidad y disponibilidad de transporte internacional de mercancías (100.º), competencia logística (85.º), capacidad de seguimiento y localización (77.º), costos de la logística nacional (103.º) y puntualidad de los servicios (82.º) (véase el recuadro 4).

23. **De cara al futuro, es importante integrar mejor los diversos componentes de la cadena logística para seguir mejorando el sistema logístico de Uruguay.** Uruguay ha experimentado avances importantes, especialmente en la eficiencia de sus puertos y terminales, y ha desarrollado un sistema logístico de primera clase dentro de su contexto de zona franca. Uruguay tiene posibilidades de convertirse en un centro logístico regional, pero para poder aprovechar al máximo estas posibilidades, es necesario invertir más en infraestructura para facilitar la multimodalidad y la intermodalidad. Esto debe compaginarse con reformas para la facilitación del comercio nacional y regional. El objetivo de la evolución en el futuro debe ser el desarrollo de un sistema integrado de cadena logística con especial hincapié en la intermodalidad. Para que esto se haga realidad, como mínimo, la política sobre transporte, la DNA y el marco reglamentario tienen que orientarse hacia la promoción de una cadena logística integrada, a nivel tanto nacional como transnacional.

1.5 Alcance, objetivo y cobertura del informe

24. En respuesta a la petición del Gobierno, este estudio evalúa las posibilidades de Uruguay de convertirse en un centro de logística y distribución regional. Se analiza la competitividad del sistema logístico de Uruguay desde una perspectiva internacional y se ofrecen recomendaciones sobre políticas para seguir mejorando la eficiencia. El estudio se centra en las políticas relacionadas con la mejora de la facilitación del comercio nacional y regional, y evalúa el impacto económico más amplio de dichas reformas sobre los costos de la logística y el comercio.

25. El resto de este informe está organizado de la siguiente manera:

- En el capítulo 1 se describen los recientes acontecimientos en el sector de las actividades de logística de Uruguay y se cuantifica la importancia del sector en la economía uruguaya. Se presta especial atención al desarrollo de la capacidad institucional, así como los acontecimientos que están teniendo lugar dentro del ámbito de la zona de libre comercio de Uruguay.
- En el capítulo 2 se evalúan la infraestructura y los servicios de transporte marítimo de Uruguay. Se dedica especial atención al puerto de Montevideo,

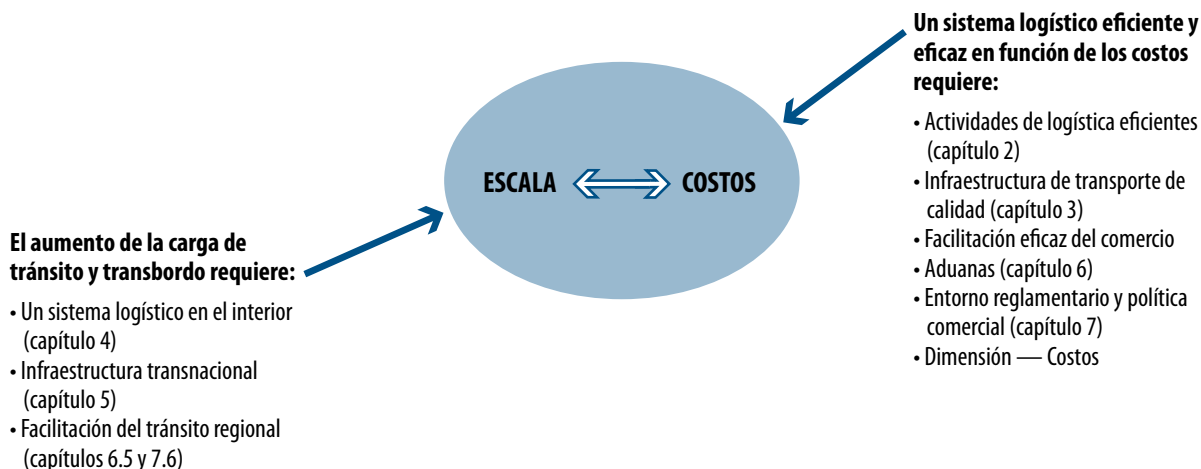
que es un componente clave de la infraestructura para la facilitación del comercio de Uruguay. Se describe también la infraestructura portuaria, los servicios de transporte de mercancías y el marco reglamentario vigente; y se comparan los costos del transporte marítimo de Uruguay con los de Argentina y Brasil, sus competidores directos con respecto a los servicios de transporte por mar. En este capítulo se cuantifica también el impacto de los costos del transporte marítimo sobre el comercio internacional partiendo de un modelo de gravitación con aumento del costo del transporte.

- Teniendo en cuenta que las posibilidades de Uruguay de convertirse en un centro de distribución regional dependen de la atracción de mercancías de la región, en el capítulo 3 se evalúa la accesibilidad a la zona interior de influencia de los puertos desde un punto de vista multimodal. Se describen las características de los sistemas de transporte por carretera, ferrocarril, ríos y aire, y las posibilidades de desarrollar una plataforma logística multimodal, esencial para el éxito de las operaciones de un centro logístico.
- Dado que la accesibilidad a la zona interior también requiere una mayor interconectividad con la red de transporte regional, en el capítulo 4 se ofrece una breve descripción general de las iniciativas de integración regional existentes en el terreno de la infraestructura transnacional. En este capítulo se repasa brevemente

Gráfico 7.

Hoja de ruta del informe

Las economías de escala y la eficiencia en función de los costos son esenciales y se refuerzan mutuamente. Ambas son necesarias para la prosperidad de Uruguay como centro de distribución regional.



la influencia de tres iniciativas regionales, en concreto, la IIRSA, el desarrollo de infraestructuras en el marco del MERCOSUR y la Hidrovía Paraguay-Paraná.

- Las aduanas desempeñan un papel clave en la facilitación del comercio, ya que la eficiencia de su gestión tiene consecuencias directas en la competitividad. En el capítulo 6 se describe la práctica actual del sistema aduanero de Uruguay y se presenta una estrategia de modernización de las aduanas para promover la facilitación del comercio.
- En el capítulo 7 se examina el impacto del entorno reglamentario nacional e internacional sobre los servicios de logística en Uruguay. Se presta especial atención al papel de la política comercial nacional en el desarrollo de los servicios de logística en Uruguay. También se examina el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) y su relación con los servicios de logística, y se analiza la repercusión del Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios del MERCOSUR sobre los servicios de logística.

Capítulo

Actividades de logística en Uruguay

2



ACTIVIDADES DE LOGÍSTICA EN URUGUAY

26. En este capítulo se describen los recientes acontecimientos en el sector de las actividades de logística de Uruguay y se cuantifica la importancia del sector en la economía uruguaya. Se presta especial atención al desarrollo de la capacidad institucional, así como los acontecimientos que están teniendo lugar dentro del ámbito de la zona de libre comercio de Uruguay. La carencia de datos disponibles impide una evaluación detallada de la importancia económica y el desempeño del sector de las actividades de logística de Uruguay.

2.1 El alcance del sector

27. Muchas definiciones han intentado captar la esencia de los servicios de logística. Una definición

utilizada habitualmente describe la logística como “tener el producto adecuado, en el lugar adecuado y en el momento adecuado”. El Council of Supply Chain Management Professionals (anteriormente Council of Logistics Management) define la logística como “...el proceso de planificación, implementación y control del flujo y el almacenamiento eficientes y eficaces de bienes, servicios e información relacionadas desde el punto de origen hasta el punto de consumo, con el propósito de ajustarse a los requisitos del cliente”. En este documento adoptamos la lista de comprobación de la OMC de los servicios de logística que agrupa a las terceras partes proveedoras de servicios de transporte y logística en las siguientes categorías:

- servicios básicos de logística de carga

- servicios conexos de logística de carga
- servicios no básicos de logística de carga u otros servicios conexos de logística

28. Los servicios de consultoría sobre la cadena de suministro y los servicios de gestión del transporte se consideran *servicios básicos de logística de carga*. Se trata en ambos casos de servicios básicos que ofrecen la mayoría de las empresas de servicios de logística y se prestan con frecuencia de manera independiente o junto con otros servicios de logística. Los servicios de consultoría sobre la cadena de suministro abarcan el diseño de la red y las estrategias de distribución globales, para los que se determina la ubicación de los almacenes y las necesidades de transporte. Estos servicios de consultoría también pueden incluir previsión y planificación del inventario, estrategias de diseño de productos, evaluación de las necesidades de tecnología de la información, e identificación y gestión de proveedores. Sin embargo, dichos servicios especializados no se ofrecen generalmente de manera independiente, sino que se suelen adaptar a las necesidades del cliente. Los servicios de gestión del transporte incluyen el almacenamiento, la movilización de carga, los servicios de agencias de transporte y los servicios de agentes de aduanas.

29. Los *servicios conexos de logística de carga* son los servicios de transporte esenciales para el movimiento de bienes a lo largo de la cadena de suministro. La mayoría de los proveedores de servicios básicos de logística también ofrecen servicios de transporte. Los servicios conexos de logística de carga pueden ser prestados por empresas que utilizan su propio equipo y flota de transporte o por intermediarios entre los clientes y las compañías de transporte.

30. Los *servicios no básicos de logística de carga* incluyen el mantenimiento y la reparación de la flota, los servicios de embalaje, los servicios de informática y los servicios conexos. Se trata de insumos o servicios de valor agregado para la cadena de suministro, pero no necesariamente generan ingresos. Los siguientes dos ejemplos de la Comisión de Comercio Internacional de EE. UU. (USITC) son ilustrativos: El mantenimiento regular y la reparación del equipo de transporte aseguran la integridad de las flotas de transporte, no se ofrecen necesariamente como servicios de terceras partes para empresas clientes (USITC,

2005). Además, aunque los servicios de transmisión de datos y mensajes y otros servicios de comunicaciones son servicios esenciales de valor agregado necesarios para seguir el movimiento de bienes, a menudo están integrados en los servicios básicos de logística de carga o los servicios conexos de logística de carga.

31. En general, los servicios básicos de logística de carga y los servicios conexos de logística de carga se consideran los aspectos más importantes de los servicios de logística. Por lo tanto, en este informe nos concentramos principalmente en las actividades de servicios de logística dentro de estas dos categorías.

2.2 Evolución del sector de logística en Uruguay

Orígenes históricos

32. Gracias a su puerto natural, Montevideo se convirtió desde muy pronto en un lugar de tránsito de mercancías procedentes de Argentina, Brasil y Paraguay. Montevideo fue fundada por los españoles a principios del siglo XVIII como un bastión militar, y su puerto natural hizo que pronto compitiera con Buenos Aires como centro comercial. La historia del principio del siglo XIX en Uruguay está marcada por las luchas entre Brasil y Argentina, así como entre las fuerzas coloniales para el dominio de la región formada por Argentina, Brasil y Uruguay. Debido a un tratado adoptado con la mediación de Gran Bretaña, la rivalidad entre los vecinos Argentina y Brasil se saldó con la independencia de Uruguay en 1828. No obstante, los británicos tenían sus propios intereses comerciales, ya que el puerto de Montevideo era superior al de Buenos Aires en varios aspectos que lo hacían un punto central para el transporte de mercancías a través del Atlántico⁴. A partir de la década de 1850, Montevideo se convirtió en el centro de un creciente sector agrícola. Entre 1860 y 1911, los británicos construyeron una red de ferrocarril que contribuyó considerablemente al crecimiento de Montevideo y la conectó con las zonas rurales. Hacia finales del siglo XIX, Montevideo se convirtió en un importante centro económico en la región. Gracias a su puerto natural, se convirtió en un lugar de tránsito de mercancías procedentes de Argentina, Brasil y Paraguay. Las ciudades de Paysandú y Salto, ambas en el río Uruguay, también experimentaron un desarrollo similar.

⁴ El puerto de Montevideo, que ofrece acceso al Atlántico está mejor posicionado que el puerto de Buenos Aires, ya que las corrientes del río de la Plata depositan lodo en la parte meridional del río a lo largo de la costa argentina y especialmente en Buenos Aires, lo que hace que el dragado del puerto y sus canales de acceso sea significativamente más fácil en Montevideo.

Gráfico 8.

Actividades de servicios de logística



Nota: Adaptado a partir de USITC (2005) y la lista de comprobación de servicios de logística de carga de la OMC.

33. A finales de la década de 1950, debido en parte a la caída de la demanda comercial mundial de productos agrícolas, la situación económica y política de Uruguay se deterioró, y dio lugar a una dictadura militar de 1973 a 1985. **El regreso a la democracia en 1985 conllevó una reorientación hacia la integración nacional y un interés renovado en el desarrollo de Uruguay como centro logístico.** Los puertos uruguayos se han expandido rápidamente durante las últimas tres décadas y los servicios de transporte aumentaron su proporción en el total de los servicios del 18% en 1980 al 34% en 2006.

Acontecimientos recientes

34. El acontecimiento más reciente en el sector de la logística de Uruguay está estrechamente relacionado con un marco reglamentario específico: **las leyes de zonas de libre comercio y de puertos francos (la Ley n.º 15921 aprobada en 1987 y la Ley n.º 16246 aprobada en 1992, respectivamente).** Estas leyes establecieron un marco reglamentario que fomentó que las empresas multinacionales centralizaran sus inventarios en Uruguay

para distribuir la mercancía a los clientes de la región. El marco reglamentario de puerto franco/zona franca aseguró un mayor nivel de protección para la mercancía en comparación con cualquier otro país de la región. En virtud de este marco jurídico, los bienes se mantienen “en tránsito internacional”, es decir, fuera de la jurisdicción aduanera. Por lo tanto, al no estar nacionalizada, la mercancía puede redirigirse fácilmente, si fuera necesario, a otro destino sin necesidad de cumplir procedimientos de exportación. Además, las zonas francas ofrecen considerables ventajas fiscales y financieras.

35. **Desde finales de los años noventa, las empresas multilaterales han concentrado cada vez más mercancía en las zonas de libre comercio de Uruguay para su distribución regional.** La condición de “en tránsito” de la mercancía garantizó la flexibilidad de funcionamiento de los centros de distribución regional como parte de la gestión de la cadena de suministro. Con la aparición de los centros de distribución regional, las actividades de logística en Uruguay se adaptaron y maduraron más allá de la logística de transporte tradicional, que hasta

entonces consistía principalmente en el transporte y la movilización de carga.

36. Los CDR requieren operaciones logísticas complejas que conllevan la consultoría sobre la cadena de suministro y el diseño de la red global, y estrategias de distribución. Los servicios de consultoría sobre la cadena de suministro también incluyen previsión y planificación del inventario, estrategias de diseño de productos y apoyo informático. Según Operti (2009a), los proveedores de servicios de logística en las zonas francas de Montevideo, Libertad, Colonia, Florida, Rivera y Colonia Suiza, así como en los puertos de Montevideo y Nueva Palmira, han adoptado sistemas de gestión de almacenes y directrices operacionales acordes con las últimas normas internacionales (por ejemplo, ISO 9000, ISO 14000, OSHAS 18000, BASC y CT-PAT).

37. Alrededor de un tercio de las exportaciones de servicios de transporte se realizan desde dentro de ZF. Fuera de las zonas de libre comercio de Uruguay, los servicios de logística de terceras partes se encuentran todavía en una fase inicial de desarrollo, ya que muchos negocios locales siguen utilizando sus propios servicios de transporte y distribución.

38. El establecimiento de centros de distribución regional aumentó el nivel de sofisticación del sector de servicios de logística que opera dentro de las zonas de libre comercio, pero generalmente este proceso de aprendizaje no se extendió fuera de las zonas francas. Operti (2009b) atribuye el nivel relativamente bajo de Uruguay dentro del indicador del desempeño logístico del Banco Mundial (véase el recuadro 2) al hecho de que el IDL se concentra en la logística de transporte para las importaciones y las exportaciones nacionales, y no cubre las operaciones más sofisticadas de los CDR que tienen lugar dentro de las zonas de libre comercio uruguayas⁵. Según Operti (2009a) algunos operadores de logística de las zonas francas de Uruguay están considerando incluso la posibilidad de replicar su modelo de negocio en otros lugares de América Latina; por ejemplo, El Salvador, Colombia, Chile, Panamá, Paraguay y Ecuador; donde los proveedores de servicios de logística uruguayos ya han establecido enlaces con éxito.

39. Las ZF son atractivas para los proveedores de servicios de logística debido a “la velocidad de salida al mercado” en la gestión de la cadena de suministro, la reducción de la demora con respecto a la entrega directa, la centralización del inventario y la reducción

RECUADRO 3: EL CICLO DE VIDA DE LA ACTIVIDAD LOGÍSTICA EN URUGUAY

Operti (2009) estructura el ciclo de vida de la actividad logística en Uruguay en cuatro fases:

Período	Característica clave	Proporción estimada de las exportaciones de servicios de logística dentro del PIB
1985-1998:	Las leyes sobre zonas de libre comercio y puertos francos establecen el marco reglamentario. Modelo de negocio: operaciones tradicionales de logística que incluyen carga, descarga y distribución nacional.	1,5%
1998-2008:	Las compañías multinacionales utilizan cada vez más las zonas francas como base para su centro de distribución regional; provisión de servicios de logística de valor agregado para los bienes en tránsito internacional.	3,9%
Después de 2009:	Compañía local adopta la logística de la cadena de suministro; institucionalización e internacionalización del modelo de logística uruguayo.	5,0%-7,5%

Nota: La fuente para las estimaciones de las exportaciones de servicios de logística/PIB para el período 2002-08 es Prolog (2001-2003-2006-2008) y las proyecciones para 2015-20 son de Cluster de Logística y Prolog.

5 <http://blogs.periodistadigital.com/cenytmecosur.php/2009/03/18/uruguay-se-ha-posicionado-como-centro-de>

de los costos de administración e inventario. En un estudio realizado por Costa Oriental S. A. en 2007 de 30 empresas internacionales y proveedores de servicios de logística, que tienen o planean tener un centro de distribución regional en Uruguay, se identificaron las siguientes razones por las que deciden establecerse en el entorno de puerto franco/zona de libre comercio de Uruguay. Las razones principales son: a) el entorno de puerto franco/zona de libre comercio permite “velocidad de salida al mercado” en la gestión de la cadena de suministro; b) los CDR de Uruguay facilitan las operaciones oportunas, lo que reduce las demoras en comparación con la entrega directa; c) la centralización del inventario en los puertos francos/las zonas de libre comercio ofrece flexibilidad en términos tanto de volumen como de diseño de productos (adaptados al cliente final); d) tener un CDR en Uruguay reduce los costos administrativos y e) la disminución de los costos de inventario como consecuencia de la reducción de las retenciones de inventario en el destino final.

40. **El aumento de la demanda subrayó obstáculos operacionales en la distribución, y la gestión del inventario destacó la necesidad de una gestión profesional de la cadena de suministro en la economía nacional.** Entre 2004 y 2008, muchas empresas uruguayas se enfrentaron a una fuerte demanda derivada de la recuperación de la economía nacional y las condiciones externas favorables. El aumento repentino de la demanda subrayó obstáculos operacionales en la distribución y la gestión del inventario y, como consecuencia, las empresas locales se dieron cuenta de la necesidad de profesionalizar la gestión de su cadena de suministro, inspirándose en el alto nivel de profesionalización de los proveedores de servicios de logística en las ZF.

41. **Se estima que el sector de la logística de Uruguay ha crecido hasta contar con 9000 empresas en 2007.** *Cluster de Logística* estima que a finales de la década de 1990, el sector de la logística de Uruguay estaba integrado por 4092 empresas que empleaban a 37 000 trabajadores. Alrededor del 60% de las empresas se dedicaban al transporte por carretera, mientras que la segunda actividad más importante (115 empresas) estaba relacionada con la logística portuaria. Se estima que el sector de la logística de Uruguay ha crecido hasta contar con 9000 empresas en 2007. *Cluster de Logística* calcula además que, durante 2005, circularon 135 904 contenedores en tránsito por el país. *Cluster de Logística*

estima que los proveedores nacionales de servicios de logística agregan un valor de US\$2350 a cada contenedor, lo que se traduce aproximadamente en US\$320 000 millones de exportaciones de servicios relacionados con el tránsito durante 2005. En “*Prospectiva Tecnológica 2015*”, un estudio de la Universidad de Montevideo, se estima que cada contenedor o camión en tránsito por Uruguay requiere 261 horas de mano de obra. El estudio concluyó que cada nueve TEU en tránsito generan un valor agregado de un empleo creado en una empresa local. Si el 5% de todos los TEU descargados en Uruguay son objeto de logística de valor agregado, es probable que se generen 5 500 000 horas de trabajo en el país.

2.3 Hacia la institucionalización de la logística en Uruguay

42. **La importancia creciente del sector de la logística en Uruguay ha desencadenado un proceso formal de institucionalización de la logística en el país. Este fenómeno vino precedido por varias iniciativas de los sectores tanto público como privado.** En 2001, la comunidad portuaria y logística uruguaya, liderada por el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU), organizó el primero de una serie de eventos bienales (Prolog) que sirvieron de plataforma para la introspección y el análisis de la situación de los principales proyectos relacionados con la logística en Uruguay. El programa de estas reuniones ha evolucionado con la maduración del sector de la logística.

43. **Prioridad de fortalecimiento e identificación de la comunidad logística en 2003.** En su primera reunión, Prolog se centró en la convergencia en un régimen único para el tránsito internacional de mercancías, es decir, la unificación de los marcos jurídicos que se aplican a las zonas de libre comercio y los puertos francos. El principal objetivo de la segunda reunión, en 2003, fue fortalecer y otorgar una identidad a la comunidad logística de Uruguay. En Prolog 2006, la logística se definió como una política de Estado y finalmente, en Prolog 2008, los participantes llegaron a un consenso acerca de la necesidad de institucionalizar el sector de la logística, dado que las exportaciones de servicios de logística habían alcanzado los US\$1250 millones en 2008.

44. **En 2005, se formaron grupos de trabajo para analizar el sector.** El *Cluster de Logística*, creado en 2005, estableció diferentes grupos de trabajo para preparar

RECUADRO 4: INDICADOR DEL DESEMPEÑO DE LA LOGÍSTICA EN URUGUAY

El indicador del desempeño de la logística (IDL) se basa en un estudio sobre el terreno de los operadores (transportistas de carga y servicios de mensajería urgente globales) en todo el mundo. El IDL consiste tanto en la percepción como en medidas objetivas, y ayuda a desarrollar perfiles de la “facilidad de uso” de la logística de un país. Mide el desempeño a lo largo de la cadena de suministro logística dentro de un país y se divide en tres partes:

- percepciones del entorno para la logística de los países socios comerciales;
- información sobre el entorno para la logística en el país sede de las operaciones;
- datos de desempeño en función del tiempo y el costo para el país sede de las operaciones.

El IDL mide las percepciones del entorno para la logística en función de siete dimensiones: i) eficiencia del proceso de levante y despacho por el servicio aduanero y otras agencias fronterizas, ii) calidad de la infraestructura de transporte y tecnología de la información para la logística, iii) facilidad y asequibilidad de la organización del transporte internacional de mercancías, iv) competencia de la industria logística local, v) capacidad de seguimiento y localización de envíos internacionales, vi) costos de la logística nacional y vii) puntualidad de la llegada a destino de los envíos. Permite la comparación entre países y regiones, y se basa en un estudio anual de los transportistas internacionales de carga. Para el estudio se usa un cuestionario, que se puede responder de manera anónima a través de Internet, en el que se pide a profesionales de servicios de logística de todo el mundo que evalúen las condiciones en sus países de residencia, además de en ocho países con los que trabajan. El desempeño de los países se evalúa mediante una escala de 5 puntos (1 es la calificación más baja y 5 la más alta) para las siete dimensiones.

Según el IDL de 2007, Uruguay se encuentra en el puesto 79.º de 150 países, por detrás de Argentina, Brasil y Chile, y su desempeño está por debajo de los promedios de los países de América Latina y el Caribe y de ingreso medio alto. La clasificación por subcomponentes es la siguiente: eficiencia aduanera (86.º), calidad de la infraestructura (70.º), asequibilidad y disponibilidad de transporte internacional de mercancías (100.º), competencia logística (85.º), capacidad de seguimiento y localización (77.º), costos de la logística nacional (103.º) y puntualidad de los servicios (82.º).

Los países con los mejores IDL son centros importantes de transporte y logística (Singapur) o albergan un sector sólido de servicios de logística (Suiza). Los servicios de logística de estos países tienden a beneficiarse de las economías de escala, y suelen originar innovación y cambios tecnológicos.

Cuadro 3. Indicador del desempeño logístico

País	IDL (clasificación global entre paréntesis)	Aduana	Infra- estructura	Transporte internacional de mercancías	Competencia logística	Seguimiento y localización	Costos de la logística nacional	Puntu- alidad
Singapur	4,19 (1)	3,9	4,27	4,04	4,21	4,25	2,7	4,53
Irlanda	3,91 (11)	3,82	3,72	3,76	3,93	3,96	2,65	4,32
Finlandia	3,82 (15)	3,68	3,81	3,3	3,85	4,17	2,22	4,18
Chile	3,25 (32)	3,32	3,06	3,21	3,19	3,17	2,68	3,55
Argentina	2,98 (35)	2,65	2,81	2,97	3	3	2,84	3,5
Brasil	2,75 (61)	2,39	2,75	2,61	2,94	2,77	2,58	3,1
ALC	2,57	2,38	2,38	2,55	2,52	2,58	2,97	3,02
Países de ingreso medio alto	2,85	2,64	2,70	2,84	2,80	2,83	2,94	3,31
Uruguay	2,51 (79)	2,29	2,38	2,4	2,45	2,57	2,78	3

Portugal-Pérez y Wilson (2009) estiman que tan solo una mejora de los servicios aduaneros y las actividades de logística hasta alcanzar un nivel equivalente aproximadamente a la mitad del registrado en EE. UU. generaría un aumento del 3,7% en las exportaciones uruguayas (o un monto equivalente a US\$166,5 millones más en comparación con las exportaciones en 2007).

un informe que se presentaría en 2009, con un censo y un mapa estratégico del sector⁶ que sería utilizado en el futuro por toda la comunidad logística. Se espera que los resultados del censo, que aún no están disponibles, llenen un vacío importante de datos, lo que permitirá evaluar mejor la importancia económica y el desempeño de las actividades logísticas en Uruguay.

45. Para el desarrollo de políticas eficaces sobre transporte y facilitación del comercio es esencial contar con estadísticas fiables y actualizadas acerca de la logística. Hasta la fecha, las estadísticas oficiales carecen de suficiente cobertura para ofrecer un panorama detallado del tamaño y las actividades de todo el sector. Tampoco existe información exhaustiva acerca de los costos logísticos en Uruguay. Dicha información es necesaria para poder entender mejor los costos totales de los diferentes modos de transporte, establecer una fuente de datos de referencia para los profesionales del

transporte y ayudar a evaluar la eficacia de las políticas oficiales en función de objetivos predeterminados.

46. La promoción de la profesionalización y la eficiencia de la logística en Uruguay es positiva, ya que la industria del transporte y la logística es un sector profesional moderno que utiliza tecnologías complejas para responder a las demandas cambiantes del comercio internacional. Para poder competir a nivel internacional, se requiere una fuerza laboral altamente calificada. Aunque los proveedores de servicios de logística dentro de las ZF de Uruguay poseen un alto nivel de sofisticación, para que un sistema logístico sea eficiente es necesario contar con una fuerza laboral altamente calificada en toda la cadena logística. Por esta razón son importantes el fortalecimiento de la capacidad y el desarrollo profesional continuado de todos los agentes involucrados en la logística, especialmente en el transporte por carreteras y aduanas.

RECUADRO 5. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOGÍSTICA (CONALOG) Y EL INSTITUTO NACIONAL DE LOGÍSTICA (INALOG)

El 20 de mayo de 2009, el Poder Ejecutivo promulgó el Decreto 237/009 para el establecimiento de la Comisión Nacional de Logística (CONALOG). Esta iniciativa fue promovida por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, que estableció un grupo de trabajo con el objetivo de crear el Instituto Nacional de Logística (INALOG). El Ministerio de Transporte considera la CONALOG como un instrumento para acelerar la institucionalización de la logística en Uruguay.

Se está considerando la aprobación del proyecto de ley para la creación del INALOG, presentado al Parlamento el 10 de agosto de 2009. Una vez aprobado dicho proyecto, la CONALOG será sustituida por el INALOG. La nueva institución tendrá la misma estructura y los mismos objetivos que su predecesora. Mientras que todos los fondos de la CONALOG proceden del sector público, el INALOG contará con recursos propios y tendrá competencia para invertir en proyectos relacionados con la logística.

La CONALOG está dirigida por la Directora Nacional de Logística, Planificación e Inversiones, y su consejo está compuesto por representantes del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Relaciones Exteriores, así como del sector privado.

Los principales objetivos de CONALOG/INALOG son: promover la profesionalización y la eficiencia de la logística en Uruguay con la intención de aumentar la competitividad exportadora de los servicios de logística, fortalecer a Uruguay como centro de distribución regional, promover una reglamentación específica para el sector, coordinar acciones y políticas sectoriales con el resto del país, ofrecer asesoramiento al Gobierno sobre cuestiones relacionadas con la logística para que emprenda investigaciones a nivel nacional y regional en busca de alternativas para el desarrollo del sector, ofrecer asesoramiento en las negociaciones internacionales que afecten al sector, promover la marca "Uruguay Logístico" y ofrecer capacitación a los agentes logísticos en todos los niveles.

6 Programa PACPYMES, Ministerio de Industria, Energía y Minería del Uruguay, convenio con la UE. <http://www.pacpymes.gub.uy/web/logistica/inicio>.

7 Se prestan múltiples servicios portuarios (uso del puerto, servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento, suministro eléctrico, servicios de remolque, etcétera). Además, hay servicios logísticos asociados con las mercancías como carga y descarga, transporte, transferencia; tránsito; retirada; almacenamiento de tanques, eliminación de residuos y abastecimiento de barcos. De todos los mencionados, los servicios de almacenamiento y tránsito son especialmente importantes. Las compañías multinacionales que operan en los principales mercados participan en la prestación de estos servicios.

2.4 Servicios de transporte y logística: Datos cuantitativos

47. En Uruguay, alrededor de un tercio de las exportaciones corresponden al transporte o actividades de servicio relacionadas con el transporte. La principal actividad dentro de este sector es la actividad portuaria⁷. La exportación de servicios de transporte tiene lugar tanto dentro como fuera de las ZF. Casi un tercio de los servicios de transporte exportados se realizan dentro de las ZF y se caracterizan por su considerable utilización de actividades de logística. En las ZF, las actividades que se llevan a cabo consisten principalmente en la logística relacionada con alguna transformación de los bienes. En la evolución de la especialización dentro de las exportaciones de servicios de transporte, las ZF tienen un papel destacado pero se mantiene el dominio de la actividad portuaria de transbordo. De cada diez contenedores llenos que llegan a Montevideo, seis se transbordan hacia otro destino, tres entran en el territorio nacional como importaciones y uno se transfiere a la zona franca (Lalanne y otros, 2009). En el gráfico 8 se presenta la evolución de la producción de servicios de transporte y almacenamiento durante los últimos 20 años. Esta evolución muestra una tendencia al crecimiento durante todo el período, que se intensificó a partir de 2003, después de superar la caída de la actividad económica provocada por la crisis en 2002. En 1988, el sector representaba una proporción del 5,1% de la

actividad económica total, mientras que en 2008 esta cifra llegó al 7,3%.

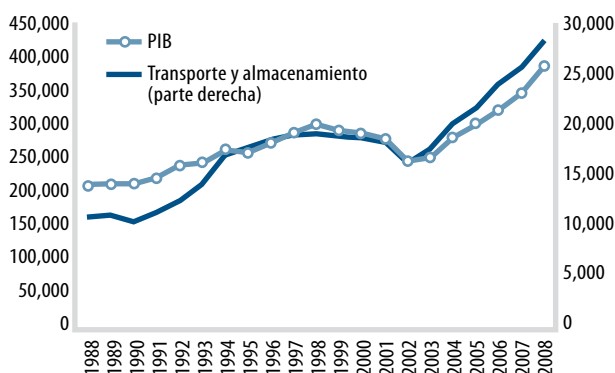
48. La proporción de las actividades de apoyo y transporte auxiliar (entre ellas las asociadas con el transporte aéreo y marítimo y el almacenamiento) dentro del PIB aumentó del 1,5% en 1988 al 3,6% en 2008. Este aumento se debió principalmente a la importancia creciente del transporte marítimo y los servicios portuarios, que pasaron del 1% del PIB en 1988 al 3,1% en 2008. En 2008, los servicios de transporte marítimo y portuarios relacionados constituyeron alrededor del 43% del valor total agregado en los servicios de transporte y almacenamiento. La proporción de la producción de actividades de apoyo y transporte auxiliar (entre ellas las asociadas con el transporte aéreo y marítimo y el almacenamiento) dentro del valor agregado en los servicios de transporte y almacenamiento aumentó del 30% en 1988 a alrededor del 50% en 2008⁸.

49. Tras la aprobación de la Ley de Puertos Francos en 1992 se produjo un crecimiento especialmente marcado de los servicios de transporte marítimo y los servicios portuarios durante 1993 y 1994 (véase el gráfico 2).

50. Durante 1998 y 2005, se produjo un aumento de la productividad del sector del transporte en general, derivado principalmente de las actividades

Gráfico 9.

Valor agregado al total de los servicios de transporte y almacenamiento y PIB, 1988-2008, con precios de 1983

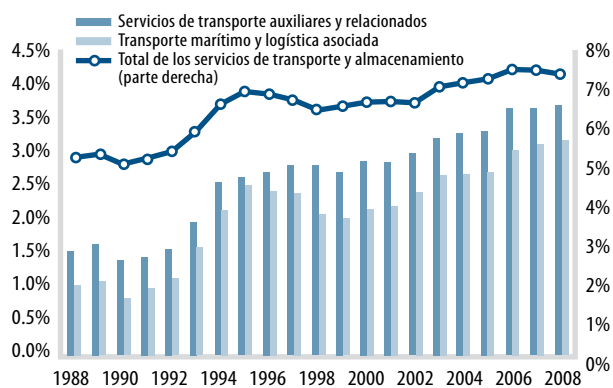


Fuente: BCU, proporcionados por Lalanne y otros. (2009).

8 Las cuentas nacionales de Uruguay siguen la clasificación industrial internacional uniforme (CIIU) de la ONU. Los servicios de transporte, almacenamiento y comunicaciones están incluidos en la categoría I de la CIIU (revisión 3). Dentro de esta categoría, los códigos 60 a 63 cubren los servicios de transporte y almacenamiento, mientras que el código 64 corresponde a las comunicaciones. El código 60 corresponde al transporte por vía terrestre y al transporte por tuberías, el 61 al transporte por vía acuática, el 62 al transporte por vía aérea y el 63 a las actividades de transporte complementarias y auxiliares, y las actividades de agencias de viajes.

Gráfico 10.

Proporción dentro del PIB de los servicios de transporte marítimo y los servicios portuarios relacionados, actividades de transporte complementarias y auxiliares, y servicios de transporte y almacenamiento.



Fuente: Basado en Lalanne y otros (2009), BCU.

logísticas relacionadas con el transporte marítimo y los servicios portuarios. En el cuadro 1 se muestra el empleo en el sector del transporte. Alrededor del 4% de la fuerza laboral total está empleada en este sector y este porcentaje se ha mantenido ampliamente estable durante 1997 y 2005. La estabilidad relativa de la fuerza laboral, combinada con un fuerte aumento de la producción, conlleva incrementos significativos de la

productividad. Aunque la productividad del sector del transporte en general aumentó durante 1998 y 2005, el aumento se debió principalmente a las actividades logísticas relacionadas con el transporte marítimo y los servicios portuarios (véase el gráfico 3). La productividad del transporte por carretera no experimentó dicho aumento y ha disminuido incluso desde 2002. (Lalanne y otros 2009).

Cuadro 4. Número de trabajadores en el sector del transporte, en miles

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Transporte por vía terrestre y por tuberías	20,2	21,1	20,3	20,3	18,8	17,0	16,7	18,2	19,5
Transporte por vía acuática y área y servicios complementarios y auxiliares	43,7	45,6	47,0	44,9	42,7	35,1	33,8	36,7	39,3
Total de servicios de transporte	63,9	66,7	67,3	65,2	61,5	52,1	50,4	54,9	58,8
Total, Uruguay	1522	1584	1584	1544	1467	1365	1334	1392	1463

Fuente: BCU.

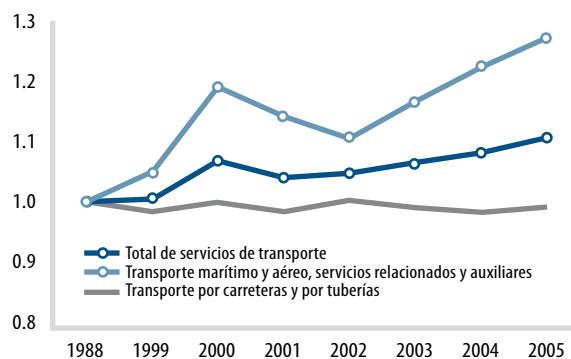
Cuadro 5. Transporte de carga: 2000-2007, miles de toneladas

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Tasa promedio de crecimiento
<i>Transporte de carga</i>									
Exportaciones	1535	1221	909	1033	1.011	1,02	1091	1196	-3,5
Importaciones	1443	1195	884	935	1152	1,31	1326	1226	-2,3
Tránsito	26,9	21,6	16,2	18,8	11,8	18,3	22,8	22,2	-2,7
Otros	40,9	25,2	13,8	14,1	12,4	11,2	16,2	20,7	-9,3
TOTAL	3047	2463	1824	2001	2188	2361	2458	2466	-3,0
<i>Transporte por ferrocarril</i>									
Importaciones	24,8	11,7	0,06	0,4	2,4	0	7	0	
Exportaciones	202	227	190	156	235	328	291	228	1,7
Tránsito	0,5	2,1	7,2	0	0	0	0	0	
TOTAL	227	240	197	157	237	328	298	228	0,1
<i>Transporte aéreo</i>									
Importaciones	10,9	13,1	7,9	9,9	11,5	11,3	12	12,4	1,9
Exportaciones	9,7	12,8	12,3	13,2	13,9	14,8	12,7	12,2	3,3
TOTAL	20,6	25,9	20,2	23,1	25,4	26,1	24,7	24,6	2,6
<i>Transporte marítimo (puerto de Montevideo)</i>									
Descarga	2121	1959	2204	2,25	1396	2541	3427	3697	8,3
Carga	2023	2211	2164	2692	3869	4,64	5298	5699	15,9
TOTAL	4144	4171	4368	4942	5265	7181	8725	9396	12,4
Movimiento de carga en puertos del interior (en toneladas)	3790	4234	3699	5425	6636	6585	6804	6435	7,9

Fuente: Lalanne y otros (2009), BCU.

Gráfico 11.

Productividad laboral en ciertas actividades logísticas en Uruguay



Nota: Productividad laboral: producción por trabajador, mostrada como un índice en el que 1998 equivale a 1. Fuente: Basado en Lalanne y otros. (2009), BCU.

2.5 Conclusión

51. **Un marco reglamentario favorable ha sido un fuerte incentivo para el reciente desarrollo del sector de actividades logísticas de Uruguay.** En concreto, las leyes de zonas francas y puertos francos (la Ley n.º 15921 aprobada en 1987, y la Ley n.º 16246 aprobada en 1992, respectivamente) establecieron un marco reglamentario que posibilitó la prestación de servicios de logística por proveedores tanto nacionales como extranjeros. La legislación portuaria permitió a los proveedores de servicios manejar mercancías en tránsito, mientras que la legislación sobre zonas francas ha hecho posible que los proveedores de servicios agreguen valor a los bienes comerciados, más allá de actividades tales como el embalaje y la recogida⁹. El destino principal de las mercancías que pasan por las zonas francas son los países del MERCOSUR y, en menor medida, otros mercados regionales.

52. **En Uruguay, alrededor de un tercio de las exportaciones corresponden al transporte o actividades de servicio relacionadas con el transporte.** La principal actividad dentro de este sector está relacionada con la actividad portuaria. La exportación de servicios de transporte tiene lugar tanto dentro como fuera de las ZF. Casi un tercio de los servicios de transporte exportados se realizan dentro de las ZF y se caracterizan por su considerable utilización de actividades de logística. En las ZF, las actividades que se llevan a cabo consisten

principalmente en la logística relacionada con alguna transformación de los bienes. En la evolución de la especialización dentro de las exportaciones de servicios de transporte, las ZF tienen un papel destacado pero se mantiene el predominio de la actividad portuaria de transbordo.

53. **La actividad logística dentro de las ZF es más avanzada.** Fuera de las zonas de libre comercio de Uruguay, los servicios de logística de terceras partes se encuentran todavía en una fase inicial de desarrollo, ya que la mayoría de los negocios locales utilizan sus propios servicios de transporte y distribución. El establecimiento de centros de distribución regional aumentó el nivel de sofisticación del sector de servicios de logística que opera dentro de las ZF, pero, hasta ahora, este proceso de aprendizaje no se ha extendido demasiado más allá de las zonas francas.

⁹ En los puertos, los bienes pueden someterse a ciertas transformaciones siempre que no se modifique su naturaleza. Las actividades permitidas se limitan al almacenamiento, reembalaje, ensamblaje, consolidación, movilización y fraccionamiento.

Capítulo

Infraestructura y servicios de transporte marítimo

3



INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS DE TRANSPORTE MARÍTIMO

En este capítulo se evalúa la infraestructura y los servicios de transporte marítimo de Uruguay. Se dedica especial atención al puerto de Montevideo, que es un nodo clave de la infraestructura para la facilitación del comercio de Uruguay. En este capítulo se describen la infraestructura portuaria, los servicios de transporte de mercancías y el marco reglamentario vigente para el transporte marítimo; también se comparan los costos del transporte marítimo de mercancías en Uruguay con los de Argentina y Brasil, los competidores directos de Uruguay con respecto a los servicios marítimos.

3.1 Introducción

54. Con el aumento del comercio global por mar, los costos del transporte marítimo de mercancías se han convertido en un importante factor determinante del comercio internacional y la competitividad. El

comercio marítimo creció debido a la globalización y la integración regional y global de la producción y los mercados. Según la UNCTAD (2007), el tráfico marítimo en 2007 llegó casi a duplicar la cifra de 2003. Dado que los obstáculos artificiales del comercio, y en concreto las barreras arancelarias, han ido desapareciendo en las

últimas décadas, los costos de los fletes se han convertido en un importante factor determinante del comercio internacional y la competitividad. En general, es probable que la reducción de costos del transporte de mercancías favorezca más el bienestar de los países que la disminución de las barreras comerciales artificiales.

55. El comercio marítimo es muy importante para Uruguay: cerca del 70% de los bienes entran o salen de Uruguay a través de un puerto de mar. El comercio está dominado por el puerto de Montevideo, que está bastante bien ubicado en el centro como un punto de acceso para los mercados de las zonas suroriental y central de América del Sur. Es el punto de entrada del sistema fluvial Paraguay-Paraná, que conecta con el interior de Argentina y Uruguay, y con dos países sin salida al mar, Paraguay y Bolivia, y el interior suroccidental de Brasil. También cuenta con buenas conexiones por carretera con los países vecinos.

56. Los centros de transporte marítimo se ocupan de dos tipos de flujos de tráfico: el tráfico dentro de la zona interior de influencia de un puerto y el movimiento de tránsito. El primer tipo de tráfico se genera en función de la ubicación del centro con respecto a la región que atiende, mientras que el segundo depende de la capacidad del centro para prestar un servicio a lugares de tránsito, un concepto denominado intermediación. La ubicación relativa de un puerto desempeña un papel importante que repercute sobre su capacidad para ejercer de lugar intermedio. Un centro con una fuerte posición de intermediación puede mejorar su penetración al interior y contar con una ventaja competitiva con respecto a otros puertos sin acceso a sistemas intermodales. El mejor ejemplo de ello es el considerado mejor puerto del mundo, Singapur, que está situado en el estrecho del Malacca, una importante línea de transporte de mercancías. También está cerca de la región con el crecimiento más rápido del mundo. Desde esta perspectiva y debido a su situación geográfica, el puerto de Montevideo ofrece un punto de acceso a los mercados de Argentina, Brasil, Paraguay y Bolivia, y tiene muchas posibilidades de atender al mercado más amplio de la región suroriental de América del Sur.

57. La capacidad de un puerto de ejercer de centro logístico depende mucho de sus características, eficiencia

operacional, servicios de transporte de mercancías y conexiones por tierra. En el resto de este capítulo se examinan los tres primeros factores, mientras que el capítulo siguiente trata sobre el último de ellos.

3.2 El puerto de Montevideo

58. Las características físicas de un puerto repercuten sobre los volúmenes de tráfico y, por consiguiente, sobre su capacidad para ejercer de centro logístico. La capacidad de acoger grandes embarcaciones es importante ya que los barcos contribuyen a las economías de escala a través de su volumen. Hasta hace poco, el crecimiento rápido del comercio internacional se ha visto acompañado de la movilización y la utilización creciente de grandes buques contenedores. El éxito de las operaciones globales de la cadena de suministro depende de la accesibilidad de los buques contenedores a los centros portuarios marítimos. Cuanto menos calado, menos capacidad de carga tendrán las embarcaciones que se pueden acoger. Las embarcaciones más grandes que están movilizando cada vez más las grandes compañías navieras requieren una profundidad de al menos 13 metros en los canales.

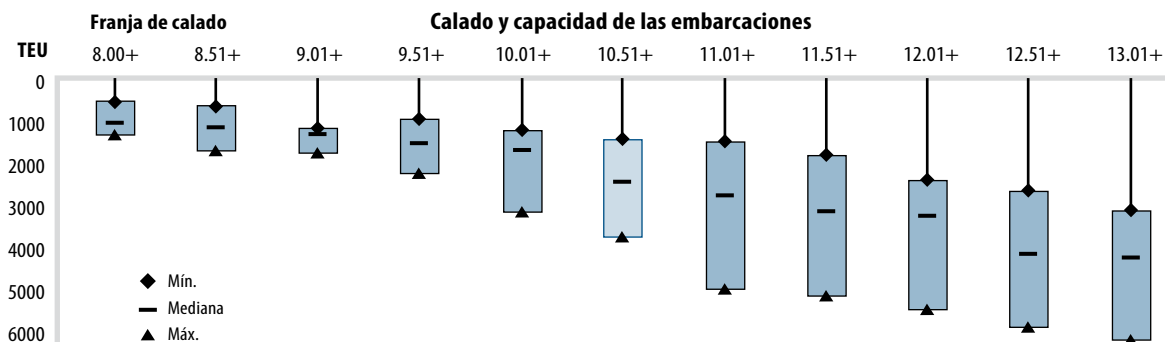
59. El puerto de Montevideo carece de suficiente profundidad para acoger algunas de las embarcaciones más grandes que utilizan cada vez más las compañías navieras. Tienen una profundidad promedio de 10,5 metros (el canal de acceso tiene 11,5 metros). Sin embargo, algunos de los muelles solo disponen de 10 metros de profundidad. Una de las razones de la poca profundidad del canal es que el puerto de Montevideo se encuentra en la desembocadura de un río, lo que implica que el canal se objeto de entarquinamiento¹⁰. Por consiguiente, el puerto de Montevideo no puede acoger actualmente a grandes embarcaciones. Las pruebas empíricas señalan una relación entre el calado y el tamaño de una embarcación (véase el gráfico 10) y no todos los puertos del mundo son capaces de acoger grandes embarcaciones. Por lo tanto, dada su limitada profundidad, la capacidad máxima de los buques contenedores que puede manejar el puerto de Montevideo es de aproximadamente 3500 TEU.

60. Los proyectos de inversión que se están implementando permitirán que el puerto de Montevideo

¹⁰ Los puertos situados en las desembocaduras de los ríos son generalmente propensos al entarquinamiento. En el caso de Montevideo, la corriente del río deposita sedimentos en su lado meridional a lo largo de la costa argentina y, especialmente, en Buenos Aires. Como consecuencia, el puerto de Buenos Aires tiene menos profundidad, entre 9,5 metros y 9,75 metros. No obstante, los canales de ambos puertos requieren labores de dragado, y esto es probablemente más fácil en Montevideo que en Buenos Aires. Sin embargo, el gran volumen de tráfico en el puerto Buenos Aires hace posible que recupere el costo asociado de manera mucho más eficaz que el de Montevideo.

Gráfico 12.

Relación entre el calado y la capacidad de las embarcaciones



Nota: El gráfico indica la capacidad de los buques de contenedores en TEU, en función de ciertas franjas de calado. Los resultados se basan en el examen de 950 embarcaciones. Cuanto más cerca se encuentre la mediana de una de las franjas de calado, mayor será la concentración de embarcaciones cuya capacidad encaja entre la mediana y el final de la franja.

Fuente: Palsson (1998).

acaja embarcaciones más grandes en el futuro, lo que incluye buques con una capacidad superior a 6000 TEU.

Las autoridades están aumentando la profundidad del canal y los muelles en el puerto de Montevideo mediante el dragado para incrementar la profundidad disponible del canal de acceso de 11,5 metros a 12,5 metros y aumentar el calado del muelle a 14 metros. Las labores ya están generando algunos resultados, por ejemplo el buque Río de la Plata de Hamburg Süd, que opera entre Montevideo y Buenos Aires, pudo atracar por primera en el puerto a principios de 2009. El buque tiene 285 metros de eslora y transportaba 5905 TEU.

61. **Aparte de la profundidad, los puertos contiguos a ciudades, como el de Montevideo, se enfrentan a la limitación adicional de la ausencia de terreno para su expansión.** Puede que la expansión no siempre sea posible debido a la densidad, las limitaciones de terreno y la congestión de las arterias de tráfico. Por ejemplo, Hong Kong ha tenido que lidiar con las limitaciones de espacio tanto dentro de los puertos como en el exterior de ellos. Las medidas adoptadas han consistido en el aumento de la eficiencia y la productividad del puerto. Singapur también ha usado una estrategia similar, que conlleva especialmente un alto nivel de eficiencia de los centros logísticos cercanos al puerto. La eficiencia de un centro se deriva de su terminal. Los centros portuarios suelen concentrarse en las redes multimodales con el fin de mantener su atractivo y poder aprovechar al máximo las posibilidades de las economías de escala. Montevideo, que se enfrenta a limitaciones de su expansión hacia el interior, tendrá que adoptar estrategias para incrementar

su eficiencia conforme los terrenos para expansión se vayan haciendo más escasos.

3.3 Infraestructura portuaria

62. **La capacidad de un puerto de convertirse en un centro logístico depende de factores tanto endógenos como exógenos.** La disponibilidad de infraestructura y la eficiencia general del puerto son especialmente importantes. Los centros de distribución responden a los cambios estructurales y la competencia expandiendo su infraestructura y racionalizando los flujos para poder responder a la demanda. Como consecuencia del aumento de la competencia, todos los centros logísticos se han comprometido en expandir su infraestructura.

63. **Un factor crítico en el caso de Montevideo es el hecho de que el puerto solo cuenta, en la actualidad, con un emplazamiento especializado en el manejo de buques contenedores.** Hay otros tres emplazamientos para todas las operaciones de buques contenedores, pero están equipados con grúas móviles y sus muelles son de uso público (no forman parte de la terminal de contenedores). La Terminal Cuenca del Plata (TCP) opera la zona de la terminal de contenedores de Montevideo, denominada muelle de escala. Dentro de esta terminal se ha construido otro lugar de atraque, y se espera que opere con cuatro grúas de pórtico para finales de 2009. Aparte de la terminal principal de contenedores, hay cinco emplazamientos en los muelles públicos que manejan contenedores. Sin embargo, utilizan grúas móviles y sus operaciones no son eficientes en términos

Cuadro 6. Puerto de Montevideo: Características de la infraestructura y el equipo para operaciones con contenedores

	2009		2010	
	TCP	Muelles públicos 3, 4, 5, 8 y 9	TCP	Muelles públicos 3, 4, 5, 8 y 9
GRÚAS DE PÓRTICO	4		8	
GRÚAS MÓVILES		6		6
Muelle (m)	288	819	638	819
Área (hectáreas)	15,2		30	

ni de productividad ni de calidad del servicio. En el cuadro 7 se muestra la infraestructura disponible actualmente.

64. **Los sectores tanto privado como público prestan servicios dentro del puerto de Montevideo.** Hay cierta competición entre los dos sectores. También existe una competición limitada dentro de los puertos entre operadores privados y terminales (Montevideo y Nueva Palmira). A pesar de que el marco reglamentario para las operaciones portuarias privadas en Uruguay es progresista (véase el capítulo 7), no es raro que existan restricciones sobre el tipo de carga que puede movilizarse. Estas restricciones, además de los retrasos en las autorizaciones, han limitado el desarrollo de terminales privadas en comparación, por ejemplo, con Argentina y Paraguay.

65. **Está prevista una segunda terminal en el puerto de Montevideo y se espera que esté operativa para 2015.** Aunque Montevideo se ha concentrado tradicionalmente en la competición con el puerto de Buenos Aires, una segunda terminal, que podría contar con otro operador, agregaría una nueva dimensión a la competición dentro de la cuenca del río de la Plata. Además, se ha propuesto el desarrollo de un puerto seco. Se prevé que el puerto seco ofrecerá un acceso equitativo a todos los operadores logísticos. Por lo tanto, la titularidad y la operación de un puerto seco tiene que abordarse con cuidado para minimizar los conflictos¹¹.

3.4 Desempeño portuario

66. **Le medición de la eficiencia portuaria no es fácil, y las comparaciones en función del desempeño son aún más difíciles.** La medida de la eficiencia es una función de varios aspectos y actividades interrelacionados que no pueden recogerse en una

sola medida o un solo indicador. Por consiguiente, los puertos han desarrollado una serie de indicadores de la eficiencia que usan como base para evaluar su desempeño. Uno de los indicadores más comunes es el número total de contenedores cargados y descargados. Además, la movilización de contenedores es un criterio importante para las compañías navieras, ya que constituye el componente más grande de la duración del servicio en escala, al afectar la velocidad de carga y descarga de los barcos en el muelle. La movilización de contenedores se expresa normalmente en términos de la cantidad de carga movilizada por hora de atraque. A las autoridades portuarias les interesa maximizar la utilización del muelle, un factor que influye tanto en los cargos portuarios impuestos a las compañías navieras como en el volumen real de carga movilizado.

67. El número de contenedores movilizados también depende de la calidad y la cantidad de infraestructura complementaria disponible, como el número de muelles para contenedores y de grúas de pórtico. El número de grúas en el puerto está estrechamente relacionado con el número de TEU por hora de grúa del puerto.

68. **Es importante que los servicios estén integrados y que el puerto se considere una parte integral de una cadenalógica.** Las embarcaciones recalán normalmente en los puertos para obtener más de un servicio. El puerto se convierte en el punto de coordinación y simplificación de las actividades de la cadena de suministro. También se ofrecen otros servicios a las compañías navieras, como abastecimiento de combustible, pilotaje, almacenamiento, almacenamiento en frío y otros servicios de valor agregado. Es importante que estos diversos servicios estén integrados y que el puerto opere como un componente integral de una cadena logística.

11 Para un análisis de los puertos secos en relación con los ciclos de vida de los puertos véase Cullinane y Wilmsmeier (2009).

RECUADRO 6: REGLAMENTACIÓN DEL TRANSPORTE MARÍTIMO

El puerto de Montevideo lleva operando como un puerto franco desde 1992. Fue la primera terminal de la costa atlántica de América Latina en la que empezaron a circular libremente mercancías sin necesidad de una autorización formal. Esto transformó el puerto en un centro logístico, en el que las compañías internacionales podían centralizar sus mercancías para su distribución posterior en la región. Las operaciones permitidas en virtud de esta ley incluyen la carga y descarga, y el llenado y vaciado de contenedores. Las disposiciones sobre puerto franco constituyen una salvaguardia general para las mercancías en la región. De hecho, una de las principales razones para el crecimiento reciente del tráfico que pasa por el puerto de Montevideo fue su transformación en un puerto franco. El marco reglamentario para el puerto de Montevideo está establecido por la Ley 16246/992, que cuenta con cinco reglamentos: i) Decreto 412/992, Reglamento de la Ley de Puertos; ii) Decreto 413/992, Reglamento de habilitación de empresas prestadoras de servicios portuarios; iii) Decreto 57/994, Régimen general de los servicios portuarios; iv) Decreto 183/994, Reglamento de Operaciones Portuarias y Capitanía del Puerto; y v) Decreto 455/994, Reglamento de los puertos libres uruguayos. Se prevén nuevas reformas, ya que las autoridades han manifestado sus planes de transformación del marco reglamentario para que contemple el modelo de puerto propietario avanzado o de administrador principal del puerto.

En la actualidad, el transporte por vía acuática en Uruguay está regulado por la Dirección General de Transporte Marítimo y Fluvial, dependiente de la Dirección Nacional del Transporte dentro del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO) y la Dirección Registral y de Marina Mercante de la Armada. Las tasas de flete no están reguladas.

Aunque el marco reglamentario de los puertos de Uruguay es progresista, todavía existen algunos puntos débiles. En particular, existen cuatro restricciones fundamentales:

- a. No hay ningún organismo oficial dotado de todos los recursos y estructura necesarios para ejecutar políticas para la Marina Mercante. Actualmente, las funciones de control están divididas entre el Ministerio de Defensa y una dirección dentro del MTO que se ocupa del transporte marítimo y fluvial.
- b. La falta de un acuerdo bilateral entre Argentina y Brasil limita la participación de embarcaciones con bandera uruguaya. Al no existir restricciones sobre el tráfico bilateral, cualquier embarcación de un tercer país puede operar entre los puertos argentinos y uruguayos. Esto ofrece una ventaja competitiva a las compañías navieras que exportan desde la zona del litoral fluvial argentino, donde no existen servicios regulares. Los exportadores de estos puertos decidieron contratar servicios de acceso a Montevideo y usan, por lo tanto, el transporte fluvial para llegar al puerto de destino. Para ello a) usan pabellones de conveniencia en el tramo desde el origen hasta Montevideo con un costo más bajo que el costo de flete hasta Buenos Aires, donde debe utilizarse un barco argentino; b) después de cargar pueden obtener el conocimiento de embarque que permite al exportador recuperar su carta de crédito. Si se opera a través de Buenos Aires, el conocimiento de embarque se emite después de la carga, lo que implica que el exportador recibe normalmente la carta de crédito una semana después; y c) se ahorra un día en el tráfico desde Patagonia a Montevideo.
- c. El acuerdo sobre transporte por vía acuática entre Brasil y Uruguay no protege los intereses de Uruguay. Aunque Uruguay ha suscrito un tratado con Brasil que señala que el tráfico bilateral debe realizarse preferiblemente en barcos con bandera de alguno de los dos países, hay muy poco tráfico entre los dos países y el poco que hay se produce generalmente por carretera. Es más, teniendo en cuenta que, en la práctica, no cuenta con una flota, Uruguay autoriza casi sistemáticamente la operación de terceras partes en ambos países.
- b. Las restricciones de la libertad de navegación en los cursos de agua internos afectan a la participación de las embarcaciones con bandera uruguaya.

69. Los volúmenes manejados en el puerto de Montevideo se multiplicaron por más del doble en la última década y aumentaron mucho más rápido que los de otros puertos de la región. Tráfico de carga en contenedores a través del puerto de Montevideo durante el período de 1999 a 2008. Durante este período de diez años, el volumen de tráfico ha registrado un crecimiento significativo de más del 170%. Como se muestra en el

cuadro 20, se ha producido un incremento significativo del volumen de carga de transbordo desde 1999. El volumen aumentó de 51 000 TEU en 1999 a 333 000 TEU en 2008. En 2008, la carga de transbordo supuso el 52% de la carga manejada en el puerto. Sin embargo, mientras que el volumen de transbordo ha aumentado significativamente en el puerto de Montevideo, ha crecido mucho más rápido en otros puertos de la región.

Cuadro 7. Cambios históricos del movimiento de carga en contenedores en el puerto de Montevideo entre 1999 y 2008 (en miles de TEU)

Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Importaciones y exportaciones	199	219	208	179	138	195	222	245	299	324
Carga de transbordo (Argentina)	4	4	18	28	71	85	86	102	110	130
Carga de transbordo (Paraguay)	5	6	7	7	13	13	13	15	16	19
Otras cargas de transbordo	42	58	69	80	112	132	134	158	171	202
Total de cargas de transbordo	51	68	94	114	196	230	232	275	298	351
Total general	250	287	302	293	334	425	455	519	596	675
Crecimiento anual (%)	-5,9%	14,8%	5,0%	-2,9%	14,0%	27,2%	7,0%	14,2%	14,9%	13,2%

Fuente: Study of containerized traffic demand in the Port of Montevideo, Martin Sgut, Administración Nacional de Puertos (ANP), 2009.

70. Según las estadísticas de la UNCTAD, los centros clave de transbordo de carga de la región son: a) Manzanillo, Panamá, donde el 84,4% del total del volumen de carga es carga de transbordo; b) Kingston, Jamaica (85,9%); c) Freeport, Bahamas (99%); y d) Balboa, Panamá (84,9%). Otros puertos que se están posicionando como centros de transbordo son los de Cartagena, Colombia, y Point Lisas, Trinidad y Tabago. Como resultado de estas nuevas incorporaciones, ha disminuido la concentración del volumen de carga manejado en los puertos de América Central.

71. Aparte del aumento general de la capacidad de transporte de mercancías, en general, la capacidad de transporte en contenedores refrigerados ha crecido considerablemente en toda la región. Los cambios de la composición del comercio y la importancia creciente de los productos alimentarios (por ejemplo, fruta y pescado) también han aumentado la demanda de capacidad de transporte de carga refrigerada. La capacidad de transporte refrigerado en la región se multiplicó por más del triple entre 2000 y 2007. La capacidad de transporte refrigerado entre los puertos de la costa oriental de la región y Asia y Europa se multiplicó por más del triple entre 2004 y 2007 (UNCTAD, 2008).

72. **La expansión del Canal de Panamá y otros acontecimientos portuarios han impulsado a varios puertos a desarrollar centros portuarios en la región de América Latina y el Caribe.** La ampliación del canal ofrecerá nuevas oportunidades para que barcos más grandes presten estos servicios. La capacidad de transporte de carga en las rutas de América del Sur ha ido aumentando con el incremento de la demanda comercial, y la capacidad de rutas entre América Latina y América

del Norte y Europa se ha multiplicado por más del doble entre 2000 y 2007 (UNCTAD, 2008).

73. **Un aumento de las escalas de barcos en Montevideo reducirá probablemente el costo por unidad.** Si el puerto de Montevideo puede aumentar el número de servicios directos que recalcan en sus instalaciones, la reducción consiguiente de los costos de transporte podría beneficiar a los transbordos de carga, los flujos de tránsito y el comercio local. Es más, la oferta de servicios de transporte de mercancías está directamente relacionada con la dimensión y la eficiencia de las operaciones de un puerto. La mejora del acceso a una zona portuaria interior extendida y la inversión en infraestructura portuaria para atraer mayores niveles de transbordo de carga son necesarias para incrementar la dimensión y la eficiencia de las operaciones portuarias. Sin embargo, dichas economías de escala solo pueden hacerse realidad si la inversión en infraestructura va acompañada del necesario crecimiento de la demanda.

3.5 Servicios de transporte de mercancías

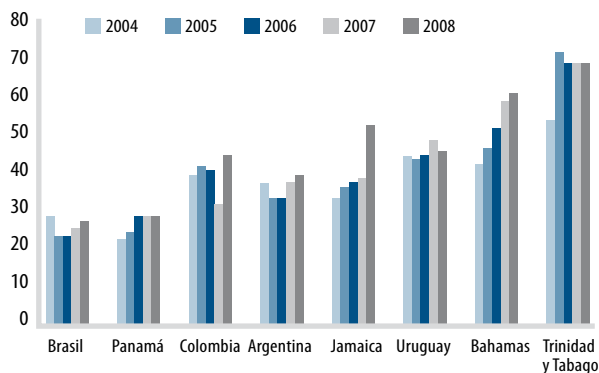
74. **El desarrollo de centros portuarios es fruto de una estrecha cooperación entre compañías navieras, transportistas y empresas de desarrollo y operación de puertos.** Además de las limitaciones físicas, la conectividad y los servicios de transporte de mercancías también influyen de manera importante en la creación y el desarrollo de centros portuarios. En los últimos tiempos, se ha experimentado una gran consolidación del transporte de mercancías en el mundo y las compañías navieras han empezado a ofrecer servicios pendulares alrededor del mundo, especialmente en las principales rutas comerciales de este a oeste. Por lo tanto, el desarrollo

de centros portuarios es un resultado de la estrecha cooperación entre compañías navieras, transportistas y empresas de desarrollo y operación de puertos.

75. Hoy en día, Uruguay tiene menos conectividad del transporte marítimo de línea que sus países vecinos. La UNCTAD lleva calculando el índice de conectividad del transporte marítimo de línea desde 2004, con el objetivo de evaluar el acceso a servicios de transporte marítimo de línea desde un nivel nacional. Ofrece un panorama de la estructura de la red y los patrones de conectividad, y contribuye al análisis del valor global y las cadenas de suministro, y sus redes de transporte correspondientes. Se calcula el índice para 163 países en función de cinco componentes: número de barcos, su capacidad de transporte de contenedores en unidades equivalentes a 20 pies (TEU), el número de empresas, el número de servicios y el tamaño máximo de las embarcaciones, haciendo siempre referencia a los barcos movilizados para prestar servicios de transporte marítimo de línea a un país. El país primer clasificado en 2008 fue China, con 137 puntos.

76. En contraste, ese año, Uruguay obtuvo 23 puntos y se clasificó en el puesto 45.º del mundo (gráfico 12). En comparación, Brasil y Argentina ocuparon los puestos 27.º y 39.º, respectivamente. La consecuencia para Uruguay es que, para poder desarrollar un centro logístico regional, tendrá que continuar mejorando su conectividad e identificar posiblemente un mercado especializado. Aunque la puntuación de Uruguay ha mejorado en comparación con los 16 puntos obtenidos en 2004, su clasificación general no cambió prácticamente (2004: 44; 2008: 45), mientras que otros países experimentaron mejoras similares de su desempeño en comparación con Uruguay.

Gráfico 13.
Índice de conectividad del transporte marítimo de línea



Fuente: UNCTAD.

77. El puerto de Montevideo se beneficia actualmente de la estrategia de Compañía Sudamericana de Vapores (CSAV) para intensificar el uso de este puerto como centro de transbordo de carga procedente del sur de Argentina. En este caso, el puerto se beneficia también de las restricciones vigentes sobre el cabotaje, que limitan el movimiento de carga en embarcaciones con bandera extranjera entre puertos argentinos. Sin embargo, la dependencia en las compañías navieras acarrea posibles riesgos dada su tendencia conocida a trasladar sus operaciones (por ejemplo, el caso de Kingston). Históricamente, las compañías navieras han ido de puerto en puerto en busca de la mejor oferta económica.

78. El puerto de Río Grande es un competidor importante para la carga de transbordo, especialmente teniendo en cuenta que puede disponer de una zona interior significativa, es profundo y no depende del dragado de largos canales de acceso como el río de la Plata.

79. El futuro desarrollo de infraestructura portuaria en la costa oriental de América del Sur también influirá en la estructura de los servicios de las compañías navieras, que depende principalmente de consideraciones acerca de los costos. Una vez que puertos principales, como el de Santos, cuenten con una profundidad de 14 metros, es probable que las compañías navieras empiecen a cambiar sus atraques. Si los puertos no están preparados, las compañías navieras los eludirán y solo les suministrarán servicios de acceso (por ejemplo, Buenaventura, Colombia). Esto reduciría la conectividad directa de los puertos uruguayos y disminuiría el atractivo de Uruguay como centro logístico y punto de acceso intermodal.

3.6 Sistema de gestión portuaria

80. A pesar de que algunos componentes de la gestión del puerto de Montevideo están informatizados, los procesos son principalmente bidireccionales y varios sistemas carecen de integración. Aunque no se utiliza papel para el intercambio de datos entre compañías de transporte marítimo y las autoridades aduaneras, así como para los transbordos de carga entre las compañías navieras y la autoridad portuaria, otros procedimientos, especialmente los relacionados con las importaciones y las exportaciones nacionales, requieren gran cantidad de documentación, que a menudo se duplica. La gestión de la carga en el puerto podría mejorarse considerablemente con un sistema de ventanilla única, que conecte a los

agentes privados y públicos que operan en el puerto. Se estima que, por cada contenedor que pasa por el puerto, se genera un mínimo de 27 documentos, con un costo de US\$5 cada uno. El costo total de la documentación alcanza los US\$135 por contenedor. El **sistema de ventanilla única** se analiza en detalle en el capítulo sobre aduanas de este informe.

81. En general, el procesamiento de carga en el puerto se enfrenta a varios problemas:

- Toda la carga se pesa al entrar y al salir del puerto. De hecho, los camiones se pesan dos veces (llenos y vacíos). Esto genera retrasos y fomenta una conducta de captación de rentas.
- A pesar de que la TCP cuenta con un sistema de programación para camiones, la mayoría experimentan períodos de espera promedio de 3 horas.
- Cuando el servicio aduanero o cualquier otra autoridad competente tiene que inspeccionar la carga de importación o exportación, el camión debe trasladarse a una instalación diferente denominada “la Florida”, ya que no existen centros de inspección en la zona de la terminal del puerto.
- Alrededor de la zona de inspección de la Florida hay varios intermediarios que ofrecen asistencia con la documentación, lo que también aumenta los retrasos y contribuye a una conducta de captación de rentas.

82. **Aumento de los gastos generales de las operaciones con contenedores en el puerto de Montevideo debido a los problemas antes mencionados.** No obstante, los costos podrían reducirse mediante la instalación de un sistema informatizado común. Es muy probable que la ausencia de un sistema eficaz contribuya a las ineficiencias operativas. Es más, es imposible hacer un seguimiento de la carga a través del puerto, algo que ahora requieren algunos mercados debido al aumento de la rigurosidad de las normas de seguridad internacionales.

3.7 La función del puerto de Montevideo en el contexto regional ¹²

83. Teniendo en cuenta la gran proximidad entre los puertos de Uruguay, Argentina y Brasil, la función que desempeña cada puerto dependerá probablemente en parte de sus costos y de su eficiencia en comparación con

los puertos vecinos. Por lo tanto, es importante evaluar la importancia relativa de varias dimensiones de la competitividad de cada puerto y determinar su relevancia para el caso particular de Montevideo. Se intentó realizar dicho análisis, partiendo de un volumen considerable de documentación¹³, en función de varios factores determinantes del costo del transporte marítimo, entre ellos: distancia, tiempo de tránsito, volumen, valor, tasa de movilización de contenedores en el puerto, conectividad del transporte marítimo de línea y eficiencia fronteriza.

84. Algunas de las observaciones son importantes y bastante pertinentes para entender la función que puede desempeñar Uruguay en la logística regional. Las observaciones más importantes son las siguientes:

85. Hay una fuerte relación entre el valor unitario del producto y los costos de transporte: los productos con más valor tienen que soportar costos superiores de transporte por unidad de peso. Un aumento del 10% del valor unitario del producto incrementa los costos de transporte en un 4% en Uruguay, 5,6% en Argentina y 7,7% en Brasil.

86. **El volumen de los envíos confirma la importancia de las economías de escala.** Brasil cuenta con las mayores economías de escala, lo que es de esperar teniendo en cuenta el tamaño de su zona interior. Esta observación subraya claramente la importancia del volumen en el comercio, para que un país pueda lograr ahorros mediante economías de escala. En el caso de Uruguay, la expansión hacia el interior, para aumentar el tamaño de la demanda y la oferta, será crucial para incrementar su competitividad internacional en el transporte marítimo. El próximo capítulo se ocupa de este aspecto.

87. **La movilización de contenedores en el puerto es otro factor determinante clave de los costos del transporte marítimo.** El movimiento de carga dentro del puerto tiene mayores consecuencias para el comercio uruguayo: un aumento del movimiento del 10% se asocia con una reducción del 2,3% del costo del transporte en Uruguay, y ligeramente inferior en Brasil (1,5%) y Argentina (1,6%). No obstante, ha que tener cierta cautela en la interpretación de los resultados, ya que el movimiento de carga en el puerto es un simple indicador sustitutivo y, como tal, solo puede interpretarse como el efecto de las economías de escala en las operaciones portuarias.

¹² Esta sección se basa en el documento de antecedentes elaborado para este estudio por Fiess, Martínez-Zarzoso y Wilmsmeier (2009).

¹³ Hummels (1999); Hummels (2001); Hoffmann, Micco, Sánchez, Pizzolitto, Sgut y Wilmsmeier (2001); Wilmsmeier, Hoffmann y Sánchez (2006); Wilmsmeier y Martínez-Zarzoso (2006).

Cuadro 8. Impacto sobre los costos de transporte y el comercio, en porcentaje

	Argentina	Brasil	Uruguay
Impacto sobre los costos del transporte			
Reducción del 10% del tiempo de tránsito entre puertos	-6,7%	-4,7%	-1,2%
Mejora del 10% de la tasa de movilización de contenedores	-1,6%	-1,5%	-2,3%
Mejora del 10% de la conectividad portuaria	-9,7%	-8,9%	-9,8%
Reducción del 10% del tiempo necesario para cumplir los procedimientos fronterizos	no significativo	-5,0%	-3,2%
Impacto sobre el comercio			
Reducción del 10% de los costos del transporte marítimo	3,3%	5,5%	3,6%

Fuente: Martínez-Zarzoso y Wilmsmeier (2009).

88. **El tiempo de tránsito influye en los costos del transporte de mercancías.** Una reducción del 10% del tiempo de tránsito disminuye un 1,18% los costos *ad valorem* del transporte en Uruguay, mientras que las reducciones correspondientes de los costos del transporte en Brasil y Argentina son del 4,7% y del 6,7%, respectivamente. Wilmsmeier y Martínez-Zarzoso (2006) y Wilmsmeier y Hoffmann (2006) subrayan el hecho de que el tiempo es una mejor variable sustitutiva de los costos de operación que la distancia, ya que no solo tiene en cuenta las diferentes velocidades de las embarcaciones, sino también en número de atraques (escalas) durante un viaje.

89. **La conectividad portuaria tiene un mayor impacto sobre los costos del transporte que el tiempo de tránsito y los movimientos de carga en el puerto.** Una mejora del 10% de la conectividad portuaria reduce un 9,8% los costos del transporte de importaciones de Uruguay (8,9% en el caso de Brasil y 9,7% en el caso de Argentina).

90. **El tiempo necesario para importar y exportar también influye en los costos del transporte.** En el cuadro 12 se presenta el efecto de las reducciones del número de días para importar/días para exportar sobre los costos del transporte interior. Una reducción del 10% del tiempo necesario para completar todos los procedimientos de importación disminuye un 3,2% los costos del transporte en el caso de Uruguay y un 5% en el caso de Brasil, mientras que esta variable no es estadísticamente significativa en el caso de Argentina.

91. Cuando se analizan los costos del transporte de mercancías por tipo de producto, Uruguay y Argentina tienen aparentemente costos de transporte ligeramente

inferiores a los Brasil para las materias primas, como pulpa de madera, cueros animales y minerales metalíferos (CIU 2), mientras que los costos de Brasil y Argentina son más baratos para los combustibles minerales (CIU 3). Al parecer, solo Argentina tiene costos ventajosos con respecto a los bienes manufacturados (CIU 6) y la maquinaria (CIU 7), mientras que este tipo de mercancías conllevan un costo superior del transporte en Uruguay y Brasil. Los costos de transporte de bienes dentro de la categoría CIU 8 son más caros en los tres países, con el costo más alto en Brasil, seguido de Uruguay.

92. **Al utilizar un modelo de gravitación para determinar el impacto de los costos del transporte marítimo sobre el comercio, se observó que una reducción del 10% de los costos del transporte conlleva un aumento del 5,3% en el comercio.** En el caso de Uruguay, el efecto es menor pero significativo: una reducción del 10% en los costos de transporte conlleva un aumento del 3,6% en el comercio. Al comparar el mismo efecto en cada país, observamos que la reducción de los costos del transporte parece tener el máximo impacto sobre el comercio brasileño. En este caso, una reducción del 10% en los costos de transporte conlleva un aumento del 5,5% en el comercio. En el caso de Uruguay, el efecto es menor pero significativo: una reducción del 10% en los costos de transporte conlleva un aumento del 3,6% en el comercio.

3.8 Conclusión

93. **Dada su posición geográfica, Uruguay puede ser un centro subregional para el Cono Sur.** En concreto, Montevideo está bien ubicado para atender el tráfico procedente de Paraguay y de otros países vecinos. Sin

embargo, para que esto ocurra, es necesario mejorar la infraestructura y el equipo de la terminal de contenedores del puerto, mejorar la eficiencia de sus operaciones y atraer más servicios de transporte marítimo de carga. Estas diversas medidas generarán una reducción de los costos del transporte marítimo que no solo beneficiarán a los exportadores e importadores locales, sino que también fortalecerán la posición de Uruguay como centro de transbordo de carga y puerta de acceso comercial.

94. Uruguay tiene la economía más pequeña de los países orientales de América del Sur. Por lo tanto, el crecimiento de los volúmenes suficiente para reducir los costos por unidad requerirá que el puerto sea muy accesible para los países vecinos y esté adecuadamente equipado con una ventaja competitiva sobre los puertos de la región. El aumento de la profundidad del puerto, como ya se ha implementado, es importante para poder acoger embarcaciones más grandes. Las compañías navieras de todo el mundo están movilizand o embarcaciones cada vez más grandes, una tendencia que crecerá con la expansión del Canal de Panamá.

95. **Montevideo no cuenta actualmente con un gran número de atraques.** Si el puerto de Montevideo pudiera reforzar su posición como un centro portuario y aumentar, por consiguiente, el número de servicios directos que atracan en el puerto, la reducción resultante de los costos de transporte beneficiaría a los transbordos de carga, el tránsito y el comercio local. Además, se reconoce que el aumento del tamaño de las operaciones portuarias genera economías de escala. La mejora del acceso a una zona portuaria interior extendida y la inversión en infraestructura portuaria para atraer mayores niveles de transbordo de carga serían importantes para incrementar la dimensión de las operaciones portuarias. Sin embargo, dichas economías de escala solo pueden hacerse realidad si la inversión en infraestructura va acompañada del necesario crecimiento de la demanda. Para atraer más atraques es fundamental que el puerto tenga capacidad para un servicio rápido en escala, lo que depende de muchos factores como el equipo, los procesos, los sistemas y la eficiencia general.

96. Uruguay, en general, y Montevideo, en particular, son el punto de acceso del comercio paraguayo hacia el Este. Cuanto más facilite Uruguay el acceso de Paraguay a servicios comerciales marítimos más se beneficiará del aumento del comercio y los efectos positivos relacionados. El desarrollo del transporte de mercancías

en el interior, así como el enlace ferroviario con el sur de Brasil, son imperativos. Estas cuestiones se analizan en el capítulo siguiente.

Capítulo

Facilitación del comercio
y el tránsito: conexiones
con el interior

4



FACILITACIÓN DEL COMERCIO Y EL TRÁNSITO: CONEXIONES CON EL INTERIOR

4.1 Introducción

97. Los puertos de Uruguay son los nodos y componentes estratégicos fundamentales del sistema logístico uruguayo. Esto se debe a que más del 85% de todas las importaciones y exportaciones se transportan por mar. Al mismo tiempo, la mayoría de las importaciones de Uruguay procedentes de Brasil y Argentina llegan por vía acuática. Por lo tanto, los puertos son importante interfaz de los diversos modos de transporte de Uruguay. Además de mejorar la eficiencia de los puertos, es esencial evaluar la capacidad y la eficiencia operacional del sistema de transporte del interior del país. Este último determina el

tamaño de la zona interior del puerto y su posible alcance comercial.

98. La zona interior del puerto es la región interior que atiende o el área de origen y destino del tráfico que pasa por el puerto. Obviamente, el tamaño de esta área es importante para entender el alcance comercial de un puerto. Los métodos tradicionales para estimar el tamaño del mercado han hecho uso de las tasas de transporte desde el puerto al interior. En este caso, la respuesta sería sencilla y clara: aquellos lugares que puedan ser atendidos por un puerto con un costo inferior al de otros puertos pertenecen a su zona interior. Sin embargo, la realidad

es más complicada que esto. Tendrían que tenerse en cuenta otros factores, especialmente el tiempo que lleva movilizar mercancías y los riesgos asociados con el uso de determinado puerto. Por consiguiente, se puede emplear una medida que combine estos tres factores principales para estimar la extensión geográfica de la zona interior de un puerto. Se trata de una metodología bien establecida para los cálculos sobre transporte utilizando el concepto del costo generalizado. Sin embargo, como suele ocurrir con esta técnica, la zona interior será dinámica en función de varios factores que incluyen el producto, la infraestructura, los servicios, las TIC, etc.

99. Las autoridades portuarias pueden desempeñar un papel crítico en el posicionamiento de un puerto como centro logístico. Para poder lograr esto de manera eficaz, la autoridad portuaria tendrá que desarrollar una visión de la zona interior con el fin de identificar los mercados que tendrá que atender el transporte intermodal y poder aglutinar a varias partes interesadas. Por lo tanto, las autoridades portuarias deben tener una visión estratégica tanto para la costa como para el interior. La autoridad también debe ser consciente de que la globalización conlleva mucha competencia tanto dentro del entorno inmediato como a nivel internacional.

100. La mayor parte del comercio de Uruguay tiene lugar con Argentina y Brasil, mientras que la mayor proporción del tráfico en tránsito tiene como destino Paraguay. La mayor parte del tráfico comercial con destino o procedente de Paraguay se transporta por tierra. En los últimos años, ha habido un aumento del tráfico entre Bolivia y Uruguay, aunque el volumen sigue siendo relativamente pequeño. Es significativo que el 64% del tráfico comercial que entra a la región del MERCOSUR procedente de otros países pase por Uruguay. Esta proporción es mayor de lo esperado teniendo en cuenta el PIB de Uruguay. Por lo tanto, parece ser que el hecho de que Uruguay maneje una parte más grande de dicho tráfico demuestra cierta preferencia por el uso del país como punto de acceso preferido a los países del MERCOSUR.

101. Sin embargo, no hay un equilibrio entre los flujos de entrada y salida de tráfico, ya que el volumen de las exportaciones de los países del MERCOSUR que pasan por Uruguay es muy pequeño en comparación con el volumen de las importaciones. Actualmente, un volumen muy bajo de mercancías regionales se exporta a través del puerto de Montevideo o entra a Uruguay a

través de sus fronteras terrestres. Como se describe en las secciones siguientes, la baja cifra de exportaciones en tránsito no se debe necesariamente a la ausencia de enlaces de transporte por vía terrestre entre Uruguay y sus países vecinos, sino que se puede explicar en parte por la naturaleza de las exportaciones de dichos países, que consisten predominantemente en productos básicos a granel, así como la presencia de puertos competidores.

102. En las siguientes secciones se describen las características de los sistemas de transporte por carretera, ferrocarril, fluvial y aéreo en Uruguay. En la última sección, se evalúan las posibilidades de desarrollar una plataforma logística multimodal, esencial para el éxito de las operaciones de un centro logístico. En el anexo 1 se incluye un desglose del perfil comercial de Uruguay por modalidades.

4.2 Infraestructura de carreteras y servicios de transporte

103. Desde la perspectiva estratégica de una red regional, Uruguay está generalmente bien conectado con todos sus países vecinos. El transporte fluvial, las carreteras y la red de ferrocarril facilitan la conectividad. El alcance de estos diversos modos de transporte define esencialmente la dimensión de la zona interior del puerto de Montevideo. El transporte por carretera, en particular, es el modo predominante de transporte.

104. Las distancias con Argentina y el sur de Brasil no son grandes y pueden cubrirse en unas cuantas horas, lo que permite que se manipulen varios tipos de carga en el puerto, incluso productos agrícolas frescos. El cuadro 9 incluye las distancias a centros económicos importantes en los países vecinos; debido a la disposición geográfica de estos países, en ciertas regiones, como el noreste de Argentina, el sur de Brasil y Paraguay y Bolivia, las distancias son en realidad más cortas de lo que se indica.

105. Uruguay cuenta con una extensa red de carreteras pavimentadas que parten de Montevideo. En 2007, la Dirección Nacional de Vialidad de Uruguay informó que la longitud total de la red vial nacional era de aproximadamente 16 398 kilómetros. Las principales carreteras con la Ruta 1, que conecta Montevideo con Colonia, por la Ruta 3 a Bella Unión. La Ruta 5 va de Montevideo a Rivera, la Ruta 8 conecta Minas con Treinta y Tres y llega hasta Río Branco, la Ruta 9 conecta ciudades de la costa atlántica. En general, las carreteras principales

Cuadro 9. Distancias por carretera entre Montevideo y centros económicos en los países vecinos (kilómetros)

País	Ciudad	Distancia	Notas
Argentina	Buenos Aires	210	(carretera – ferry Juan Lacaze)
	Buenos Aires	598	(vía Fray Bentos)
Bolivia	Santa Cruz de la Sierra	2023	
Brasil	San Paulo	1970	
	Porto Alegre	870	
Chile	Santiago	1900	
Paraguay	Asunción	1550	

de Uruguay se encuentran en buenas condiciones. Algunas partes de las carreteras de la red vial uruguaya son de peaje.

106. **Tres puentes internacionales, situados en las ciudades de Salto, Paysandú y Fray Bentos, conectan Uruguay con Argentina por encima del río Uruguay.** No obstante, el puente General San Martín, que conecta la ciudad de Fray Bentos en Uruguay con Puerto Unzué en Argentina lleva bloqueado desde 2005 por activistas medioambientales, en protesta por el establecimiento de una fábrica de papel cerca de Fray Bentos. Los pasos importantes de la frontera con Brasil están situados en las ciudades de Artigas, Rivera, Río Branco y Chuy.

107. **Varias empresas privadas ofrecen servicios de transporte a través de las fronteras con Argentina, Brasil, Chile y Paraguay.** En 2007, un total de 17 780 vehículos estaban registrados para operaciones de transporte de

carga: 8071 camiones, 2927 tractores, 3410 remolques y 3372 semirremolques. Todos los vehículos con una capacidad de carga superior a 5 toneladas están sujetos a controles obligatorios para poder obtener una licencia de transporte durante un año.

108. **Los retrasos en los puertos y los puestos fronterizos, las bajas tasas de utilización de vehículos y los costos relativamente elevados con respecto a los países vecinos obstaculizan las operaciones de transporte por carretera en Uruguay.**

109. **Los retrasos en los puertos y los pasos fronterizos se derivan de la mala coordinación entre los sistemas de los servicios y las ineficiencias generales.** Los retrasos ocurren especialmente en el puerto y los puestos fronterizos. Los retrasos oscilan entre 3 horas y 6 horas, dependiendo de si los camiones están descargando o recogiendo contenedores llenos o vacíos. Los retrasos

Gráfico 14. Red vial de Uruguay



Gráfico 15. Uruguay: carreteras para carga pesada



RECUADRO 7: ZONA INTERIOR DEL PUERTO DE MONTEVIDEO

El gráfico 15 identifica la zona interior de los ocho puertos más importantes del Cono Sur. Puntigliano y otros (2008) dividen estas zonas en tres subsistemas ampliamente independientes, entre los que hay muy poca competición por el terreno. El cuadro 10 contiene información sobre el tráfico de contenedores en distintos puertos de los diferentes subsistemas.

Cuadro 10. Tráfico de contenedores en los puertos del Cono Sur

	Contenedores movilizados en 2006, TEU	Tasa media de crecimiento en TEU movilizados (2002-2006)
Subsistema septentrional		
Santos	2 460 000	19%
Paranaguá	494 000	12%
Itajaí	688 000	23%
Subsistema meridional		
Río Grande	636 000	12%
Montevideo	519 000	11%
Buenos Aires	1 568 000	10%
Subsistema oriental		
Valparaíso	613 889	16%
San Antonio	673 000	10%

El gráfico 16 muestra una estimación de la zona interna actual (gris oscuro) del puerto de Montevideo y sus posibilidades de expansión a medio plazo (gris claro) según Puntigliano y otros (2008). El puerto de Montevideo ya ejerce actualmente de centro de transbordo de las exportaciones de fruta y pescado de la Patagonia y, en cierta medida, de mercancías procedentes de Rosario y Santa Fe. Puntigliano y otros (2008) señalan que existen muchas posibilidades de atraer mercancías de la cuenca brasileña del río Uruguay, donde los exportadores están considerando rutas alternativas debido a la congestión de los puertos brasileños adyacentes. Según su evaluación, un enlace ferroviario sería clave para atraer carga del sur de Brasil. La parte oriental de Bolivia, y especialmente en la región de Santa Cruz, también tiene una gran importancia logística para Uruguay. Estiman que el costo de enviar soja a Arica es alrededor de US\$59 por tonelada, mientras que el costo de enviarla a Nueva Palmira sería solo de US\$40 por tonelada. La Hidrovía Paraná-Paraguay también tiene muchas posibilidades de atraer las exportaciones de madera y mineral de hierro procedentes de Bolivia, Paraguay y el norte de Argentina. Sin embargo, para aprovechar al máximo estas posibilidades, es necesario una mejora significativa de la facilitación comercial, la intermodalidad y la cooperación regional. Aunque Uruguay podría convertirse en un centro logístico para Paraguay y también el sur de Bolivia, también hay que tener en cuenta la posible competición por la zona interior, derivada del corredor de la IIRSA que conecta Brasil con Chile. Chile está considerando la construcción de un enlace ferroviario con La Paz que sirva de centro logístico para las mercancías bolivianas.

Gráfico 16.

Zonas portuarias interiores en el Cono Sur

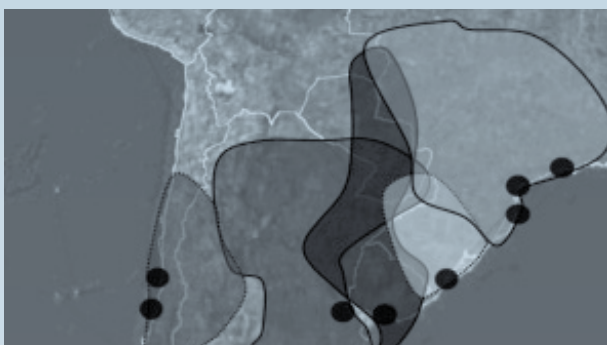
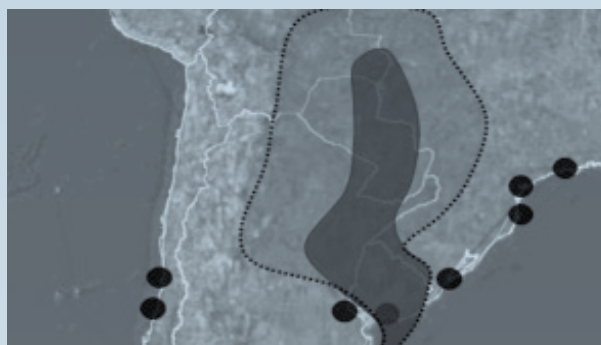


Gráfico 17.

Posible zona portuaria interior de Uruguay



en los puertos se deben a la mala coordinación entre los sistemas de los servicios y las ineficiencias generales. La CEPAL¹⁴ había determinado que algunos de los siguientes problemas contribuyen a los retrasos:

- mala organización de los controles fronterizos, brevedad del horario de trabajo, inadecuación de los incentivos para mejorar el desempeño del personal de los servicios en los pasos fronterizos, mala coordinación de los horarios entre los países. Se estima que la ineficiencia en los pasos fronterizos, especialmente en la frontera entre Uruguay, Argentina y Brasil, puede aumentar el tiempo de tránsito hasta 24 horas;
- mala integración de los sistemas dentro de las áreas de control fronterizo;
- congestión;
- restricciones reglamentarias, comerciales u organizativas que requieren transferencias en las fronteras, agravadas por los problemas organizativos del sector privado en la carga y descarga de mercancías;
- retrasos provocados por el hecho de que los camioneros tengan que cumplir procedimientos de inmigración.

110. En los puertos, los retrasos pueden reducirse con la implementación de prácticas operacionales innovadoras, nueva tecnología e infraestructura de entrada e inspección, mejoras de la facilitación aduanera y la implementación de un sistema de información de la comunidad portuaria.

111. Los servicios de transporte por carretera entre Uruguay y Argentina están afectados por el cierre del paso fronterizo entre Fray Bentos y Puerto Unzué. El cierre ha provocado largos períodos de tránsito, ya que los camiones tienen que usar rutas alternativas que agregan hasta 200 kilómetros de recorrido. En el norte del país, el paso fronterizo de Riviera entre Uruguay y Brasil es el más transitado de los diferentes pasos fronterizos entre Uruguay y sus países vecinos, y sufre algunos de los retrasos más graves.

112. Los retrasos contribuyen a la baja tasa de utilización de vehículos. Los camiones recorren una media de estimada de 8000 kilómetros al mes. Esta tasa de utilización es similar a la de Paraguay, pero generalmente inferior a la de Argentina. En el caso de Argentina, se estima que un camionero recorre entre 10 000 kilómetros y 14 000 kilómetros al mes, mientras que en Paraguay recorren entre 6000 kilómetros y 7000 kilómetros al mes. Los camioneros recorren distancias más largas en Argentina, mientras que, en Uruguay, un viaje de larga distancia es normalmente un trayecto de 450 kilómetros. Con frecuencia, los retrasos antes mencionados acarrear que un camión solo pueda hacer una recogida o una entrega al día, lo que reduce por lo tanto su eficiencia.

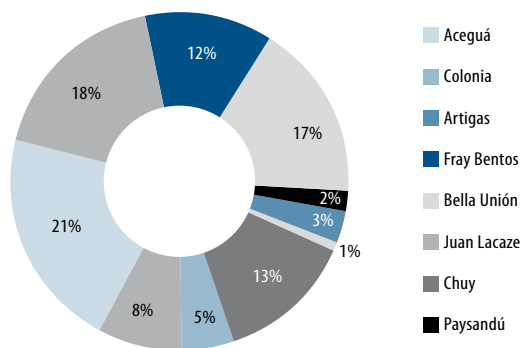
113. Los costos del transporte por carretera en Uruguay son más altos que los de sus países vecinos (cuadro 12). Se calcula que el transporte a 300 kilómetros de distancia de una carga de 28 toneladas en un camión cuesta alrededor de US\$720 en Uruguay, mientras que el mismo recorrido costaría US\$522 en Argentina y solo US\$321 en

Cuadro 11. Principales enlaces y pasos fronterizos por carretera

CARRETERA	Pasos fronterizos
Ruta 1	Colonia
Rutas 1 y 2	Fray Bentos
Ruta 3	Paysandú
Ruta 3	Salto
Ruta 3	Bella Unión
Ruta 5	Riviera
Ruta 8	Aceguá
Ruta 9	Chuy
Ruta 18	Río Branco

Gráfico 18.

Movimientos de fletes a través de los principales puestos fronterizos



14 CEPAL (2003): *Border crossings in MERCOSUR countries: obstacles and their costs*, Boletín FAL, n.º 199, marzo de 2003.

Brasil¹⁵. En general, los costos de transporte por kilómetro de vehículo se reducen conforme aumenta la distancia del recorrido. Esto tiene una explicación sencilla: los costos fijos representan una proporción más pequeña cuando se recorren más kilómetros, al mismo tiempo que disminuye la proporción del tiempo que lleva cargar y descargar. Los costos del viaje pueden ser más competitivos si el camión regresa cargado, lo que es más plausible cuanto más largo sea el recorrido. La brevedad de las distancias recorridas en Uruguay se traduce en una mayor proporción del costo fijo por viaje, en comparación con los países vecinos con mayor extensión geográfica.

114. **Es importante introducir estrategias para equiparar las condiciones regionales, así como para incrementar la eficiencia operacional del sector nacional del transporte por carretera, para que Uruguay pueda convertirse en un centro logístico.** La flota de camiones uruguayos tiene una desventaja competitiva con las flotas argentina y brasileña debido a los subsidios que reciben estas dos últimas tanto para la operación de su flota (por ejemplo, subsidios para combustible) como para la fabricación de camiones; mientras que, en Paraguay, es posible importar camiones usados a precios competitivos. El resultado de estos factores ha sido la reducción de la participación de la flota uruguaya en las operaciones regionales. Las iniciativas para convertir a Uruguay en un centro logístico tienen que incluir estrategias para equiparar las condiciones regionales, además de aumentar la eficiencia operacional del sector nacional del transporte por carretera.

115. Las tasas de flete para el transporte por carretera y otros modos de transporte también son elevadas porque, con frecuencia, solo se transporta carga en un tramo del viaje. Dicho desequilibrio en los flujos de transporte podría reducirse mediante sistemas más eficientes de información, como **intercambios en línea de información sobre fletes** que sirven de “centros de intercambio de información” sobre espacios disponibles para carga cuando se combinan eficientemente con las necesidades de los cargadores. Los intercambios de fletes, también denominados “patios virtuales de contenedores”, podrían beneficiar especialmente a las pequeñas y medianas empresas, que con frecuencia no requieren un contenedor lleno y tienen menos experiencia logística a la gestión de las mercancías en contenedores.

Cuadro 12. Comparación de los costos del transporte por carretera, MERCOSUR

Distancia en kilómetros	Brasil	Argentina	Uruguay
hasta 50	115	165	215
entre 50 y 100	156	237	310
entre 100 y 150	196	303	465
entre 150 y 200	238	374	520
entre 200 y 250	279	447	600
entre 250 y 300	321	522	720
entre 300 y 350	362	577	700
entre 350 y 400	405	602	800
entre 400 y 450	446	665	855
entre 450 y 500	489	727	950

Fuente: Vallarino (2009).

4.3 Ferrocarriles

116. Uruguay cuenta con una red ferroviaria conectada con las redes de los países vecinos. La red tiene una longitud de unos 3073 kilómetros, con un ancho de 1435 milímetros. Una parte significativa de la red no está en servicio. La mayor parte de la red es de vía única salvo un tramo con doble vía de alrededor de 11 kilómetros en Montevideo. El tráfico ferroviario transporta alrededor de 1300 toneladas al año.

117. La red operativa empieza en la frontera con Argentina, en el puente internacional de Salto Grande, donde se une con los enlaces de Salto y Concordia. La conexión permite los servicios de transporte por ferrocarril a Argentina y Paraguay (Encarnación) y todavía más lejos hasta Chile. La red también está conectada con Brasil a través del paso fronterizo de Rivera-Livramento. Se trata de la línea más importante en términos de carga movilizada. Sin embargo, las operaciones se ven obstaculizadas por las diferencias de ancho de vía entre Uruguay y Brasil. La red de Brasil tiene un ancho de vía de un metro. Además, aunque existen instalaciones para el transbordo de mercancías a granel, generales y en contenedores, estas no están actualmente en uso, lo que limita el transporte de mercancías por ferrocarril entre los dos países. Una tercera línea, cerrada en la actualidad, va de Montevideo hasta Río Branco, también en la frontera con Brasil.

15 Información facilitada por Roberto Liatis.

Gráfico 19.
Red de ferrocarriles de Uruguay



Fuente: Sgut (2009).

Cuadro 13. Ferrocarriles de Uruguay: Volúmenes de tráfico

Producto	2006	2007	2008
Arroz	268 455	223 507	269 002
Cebada	88 240	69 300	37 560
Cemento	140 268	121 504	138 133
Escoria	333 957	387 724	392 042
Productos derivados del petróleo	121 368	121 401	127 510
Contenedores	44 332	55 852	57 843
Madera	81 360	85 611	76 570
Caliza	313 107	304 392	288 208
Otros	2228	7959	3353
Total	1 393 315	1 377 250	1 390 221

Fuente: Banco Mundial (2009).

118. La Administración de Ferrocarriles del Estado estima que hay que rehabilitar 700 kilómetros de la red total. En particular, el principal reto a corto plazo es la mejora del enlace entre Cacequí y Santana do Livramento con Brasil¹⁶. Esto agregaría un nuevo enlace entre Brasil y Uruguay, además de la actual conectividad por carretera. Un estudio reciente de Hodara y otros (2008) para el Banco Central del Uruguay estima que esta conexión es rentable y necesaria. Ofrecería una salida alternativa al mar para la región costera fluvial de Brasil.

119. El tráfico ferroviario en Uruguay se concentra en ocho productos principales: arroz, cebada, cemento, escoria, productos derivados del petróleo, madera, contenedores y caliza (consulte el cuadro 13). Su peso combinado constituye el 98% del tonelaje total transportado y el 99% en términos de tonelada por kilómetro¹⁷. En 2008 se transportaron un total de 1 390 221 toneladas. La distancia promedio de los recorridos fue de 216 kilómetros en 2006. El tráfico ferroviario de mercancías se concentra solamente en unos cuantos puntos del país. Los principales puntos y mercancías son:

- arroz desde Treinta y Tres, Tacuarembó Vergara, Salto y Río Branco a Montevideo;
- escoria entre Verdún y Montevideo;
- productos derivados del petróleo de Montevideo a Durazno, Treinta y Tres y Verdún;
- cebada entre Paysandú y Rivera;

- cemento, casi todo entre Verdún y Manga;
- caliza entre Verdún y Paysandú-Queguay, y Montevideo; y madera entre Rivera y Montevideo.

120. **El transporte de mercancías por ferrocarril tiende a competir con el transporte por carretera, que suele ser más competitivo en distancias cortas.** Los volúmenes de tráfico de carga por ferrocarril se han mantenido ampliamente constantes desde 2000. Dado que la economía ha crecido y el tráfico general se ha incrementado en los últimos años, los ferrocarriles transportan una proporción menor del tráfico de carga en comparación con otros modos de transporte. De hecho, dado que la carga recorre generalmente distancias cortas, el transporte de mercancías por ferrocarril tiende a competir con el transporte por carretera, que suele ser más competitivo en distancias cortas.

121. La incompatibilidad del ancho de vía con Brasil, la necesidad de rehabilitar una parte sustancial de la conexión ferroviaria con Argentina y Paraguay, y la ausencia de una interfaz ferroviaria obstaculizan la incorporación de los ferrocarriles de Uruguay a una cadena logística integrada que conecte el puerto con sus zonas de influencia del interior.

122. Una manera de aumentar los volúmenes de transporte por ferrocarril será la adopción de una estrategia intermodal que utilice el transporte tanto por

¹⁶ Hodara, I., Opertti, J., Puntigliano, F. (2008): Logistics Uruguay, BROU.
¹⁷ Mejoramiento de la eficiencia del ferrocarril en Uruguay, Banco Mundial (2009).

carretera como por ferrocarril. Las terminales intermodales para trenes y camiones posibilitarían una transferencia eficiente de mercancías entre el ferrocarril y las carreteras.

4.4 Transporte fluvial

123. **La zona interior extendida del puerto de Montevideo abarca Paraguay, Bolivia y varias regiones interiores de Argentina y Brasil.** Tanto el puerto de Montevideo como el puerto de Buenos Aires están ubicados en las desembocaduras de los cursos de agua de la cuenca del río de la Plata. Estos cursos de agua han sido navegados desde principios del siglo XVI. Los ríos Paraguay y Paraná son corredores naturales para el transporte que se extienden de Norte a Sur y conectan la parte central de América del Sur con el océano Atlántico. La zona interior extendida del puerto de Montevideo abarca Paraguay, Bolivia y varias regiones interiores de Argentina y Brasil. Montevideo está bien ubicado con respecto a los principales centros de los países vecinos. En el cuadro 14 se presentan las distancias por vía acuática a los principales centros económicos de la región.

Cuadro 14. Distancias del transporte por vía acuática entre el puerto de Montevideo y los centros de los países vecinos (millas náuticas)

País	Ciudad	Distancia
Argentina	Buenos Aires	133
	Bahía Blanca	460
	Puerto Madryn	668
Brasil	Río Grande	332
	Santos	901
Chile	Valparaíso	2723
Paraguay	Asunción	1550

Fuente: Administración Nacional de Puertos (ANP).

Cuadro 15. Puerto de Juan Lacaze: Tendencia en el movimiento de camiones (en unidades, 2004 a 2008)

Año	Camiones
2004	11 344
2005	12 099
2006	12 819
2007	13 085
2008	12 814

Fuente: Administración Nacional de Puertos (ANP).

124. **Los cursos de agua del interior de la región son un componente importante de la infraestructura logística regional.** Por ejemplo, en Uruguay, hasta 2007 se produjo un aumento del uso del transporte de carga rodada por el río de la Plata, que conecta Nueva Palmira con Juan Lacaze. Esta alternativa ha reducido el impacto del bloqueo del puente Gualaguaychú-Fray Bentos. En el cuadro 15 se muestran los movimientos de camiones en el puerto de Juan Lacaze. A estos movimientos se suman también algunas actividades de transporte de carga rodada desde el puerto de Colonia, cuya cifra aproximada de 500 camiones al año, está considerablemente por debajo de la de Juan Lacaze.

125. **El aumento de la utilización del sistema fluvial depende de un importante proyecto regional: el proyecto de la Hidrovía.** El objetivo de este proyecto es transformar el sistema fluvial Paraguay-Paraná-Uruguay-La Plata en un canal de 3400 kilómetros para el transporte de mercancías. Los principales componentes del sistema son los ríos Paraguay y Paraná. El objetivo del proyecto de la Hidrovía es contribuir a la mejora de la navegación de este sistema entre los puertos de Cáceres, en Mato Grosso, y Nueva Palmira en Uruguay, en la desembocadura del río de la Plata, el mayor estuario del mundo. Para poder completar el proyecto, se tendrá que dragar el río para que puedan circular embarcaciones grandes (véase el capítulo 5 para obtener más información).

4.5 Transporte aéreo

126. Las operaciones de carga aérea de Uruguay se concentran en el aeropuerto internacional de Carrasco, situado a unos 14 kilómetros de Montevideo. Otros aeropuertos cercanos son el aeropuerto militar de Durazno (en la base de Santa Bernardina) y el aeropuerto internacional de Ezeiza, en Argentina. Sin embargo, a pesar de que la red aeroportuaria nacional cuenta con ocho aeropuertos internacionales, Carrasco es el único de ellos que está equipado para el transporte internacional de carga.

127. **El volumen reducido se debe a la escasa longitud de la pista del aeropuerto.** El volumen de la carga aérea en el aeropuerto internacional de Carrasco se ha mantenido bastante estable durante los últimos años, con unas 24 000 toneladas anuales, que suponen aproximadamente el 1% de los volúmenes totales de carga de Uruguay (véase el cuadro 16). Actualmente, diez aerolíneas internacionales ofrecen conexiones intercontinentales con servicios

Cuadro 16. Los movimientos de carga aérea en el aeropuerto internacional de Carrasco de acuerdo con las operaciones comerciales entre 2000 y 2007, en toneladas.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Importaciones	10 960	13 131	7962	9881	11 501	11 351	12 021	12 417
Exportaciones	9684	12 798	12 275	13 216	13 944	14 798	12 691	12 216
Total	20 644	25 929	20 237	23 097	25 445	26 149	24 712	24 633

Fuente: Dirección Nacional de Transporte del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO).

tanto de pasajeros como de carga. Antes de 2009, una razón importante del volumen reducido era que la pista principal del aeropuerto era demasiado corta para el despegue de vuelos intercontinentales llenos de carga y de combustible. La construcción de una nueva pista hace posible ahora que el aeropuerto acoja grandes aviones, incluso Boeing 747.

128. La terminal de Cargas Uruguay gestiona la terminal de carga en el aeropuerto de Carrasco. La terminal de carga disfruta de las ventajas de un puerto franco para la carga tanto de transbordo como en tránsito (véase el capítulo 7). El objetivo del concesionario actual del aeropuerto es desarrollar un centro regional de distribución de carga. Esta política se ha emprendido en colaboración con PLUNA, la línea área de Uruguay. El concesionario se hizo cargo de la terminal de carga aérea el 1 de marzo de 2004 y, desde entonces, se ha embarcado en un importante plan de inversiones, que incluye la renovación de las instalaciones y la reconfiguración del diseño de la zona operacional. También se han realizado cambios de los procedimientos y la estructura organizativa de la

terminal de carga mediante la incorporación de nuevas tecnologías, nuevos sistemas informatizados y nueva infraestructura para la gestión y el almacenamiento de la carga. La renovación incluyó además mejoras de la seguridad, como instalaciones de puestos de control de vehículos, para cumplir los reglamentos internacionales.

129. Estas medidas han mejorado la calidad de la interfaz intermodal entre el aeropuerto y el transporte por carretera, y han acelerado los procesos y mejorado la eficiencia de la gestión de carga.

130. En el cuadro 17 se incluye un desglose de los costos del transporte aéreo de carga en Uruguay. En el caso del transporte por carretera, el gasto en combustible es el componente más grande del costo. Los costos asociados con el arrendamiento financiero de aeronaves y los gastos administrativos también son significativos.

131. **A corto y medio plazo, parece haber un margen de expansión limitado de los volúmenes de carga a través del aeropuerto de Carrasco.** Actualmente, hay muy poco tráfico nacional para poder generar economías de escala. Como ya se ha señalado, el tráfico de carga no ha experimentado mucho crecimiento desde 2000. Es más, el número de aerolíneas internacionales con servicio en el aeropuerto se ha reducido recientemente, al igual que el número de vuelos locales. A pesar de ello, se está desarrollando una nueva terminal de carga con una extensión de más de 10 000 metros cuadrados. Aunque esto generará una capacidad adicional suficiente para que aumenten los volúmenes de carga aérea que pasan por Carrasco, será crucial atraer la demanda necesaria para que la inversión sea viable.

Cuadro 17. Uruguay: Estructura de costos-precios del transporte aéreo de carga

Componente %
Combustible 31,3%
Comercialización 6,3%
Administración 10,5%
Arrendamiento financiero de aviones 12,6%
Mantenimiento 9,9%
Tripulación 4,5%
Impuestos y servicios 6,6%
Seguros 8,5%
Beneficio neto 10,0%
Total 100%

Fuente: Bounomo (2004).

4.6 Posibilidades de las operaciones multimodales

132. **Uruguay cuenta con la infraestructura necesaria para prestar servicios logísticos multimodales**

sin interrupciones. Sin embargo, los diversos componentes de la infraestructura logística funcionan actualmente como sistemas separados, con muy poca complementariedad. Por lo tanto, es importante que se adopten medidas razonadas para desarrollar interfaces eficientes entre los componentes.

133. La interfaz entre el puerto y el transporte terrestre, especialmente el transporte multimodal ferroviario-marítimo en el puerto de Montevideo, sigue estando ampliamente infrautilizada. El transporte multimodal requiere la posibilidad de transportar mercancías en contenedores con una gran fiabilidad en los plazos y de manera más flexible. Las operaciones intermodales terrestres son una combinación de transporte por ferrocarril y por carretera. Las operaciones pueden realizarse de tres maneras alternativas: a) se pueden transferir contenedores de un modo a otro, b) sobre plataforma (remolque con tractor) y c) transporte con

ruedas para carretera y ferrocarril (*roadrailer*). A nivel internacional, es generalmente más eficiente recorrer la distancia más larga del trayecto por ferrocarril, ya que es más económico para el traslado a larga distancia de grandes cantidades de carga.

134. La operación de carga rodada es una alternativa de desarrollo generalmente más eficiente que conlleva solamente el transporte del remolque, sin el tractor. Este tipo de alternativa se utiliza sobre todo en la cuenca del Danubio. En América del Sur es especialmente interesante para el tráfico entre Uruguay y Argentina. Sin embargo, no se ha puesto en práctica, aunque se ha estudiado por muchas razones, que incluyen la falta de reglamentación.

135. Además de ofrecer una gran flexibilidad para el transporte de tránsito, si se desarrolla, el concepto de transporte rodado, basado en el transporte por río y por carretera, tiene unas cuantas ventajas más como:

RECUADRO 8: DESEQUILIBRIOS EN LA DISTRIBUCIÓN POR MODALIDADES

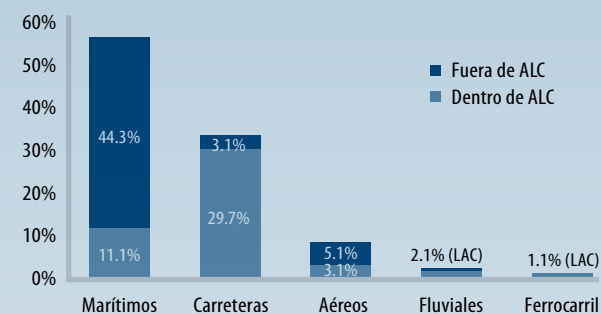
Los desequilibrios de la distribución por modalidades de las exportaciones y las importaciones en función del volumen plantean desafíos para el sistema de transporte de Uruguay y conllevan tasas de flete más altas. La distribución por modalidades del perfil comercial de Uruguay muestra una clara distinción entre el comercio interno con ALC y el comercio fuera de la región, en términos tanto de valor como de volumen del comercio. El comercio fuera de la región está dominado por el transporte por vía acuática, en particular el transporte marítimo de mercancías, y el comercio dentro de la región está dominado por el transporte por carretera (véase el gráfico 19). Los desequilibrios de la distribución por modalidades de las exportaciones y las importaciones en función del volumen plantean desafíos para el sistema de transporte del país. Además, la desigualdad de los flujos de transporte conlleva tasas de flete más altas porque, con frecuencia, solo se transporta carga en un tramo del viaje.

El anexo I contiene más información sobre la distribución por modalidades en Uruguay.

Cuando las observaciones de las cifras por modalidad se ponen en el contexto geográfico de Uruguay, se ponen de manifiesto una serie de cuestiones: La importancia relativa del transporte de mercancías en el interior se deriva del papel de Uruguay como centro del comercio exterior paraguayo. En el caso de Paraguay, Uruguay ejerce de centro intermodal de su comercio exterior: a) ya sea entre nodos de transporte por vía acuática (en el interior y en alta mar) o para el transporte entre carreteras y alta mar; b) la función de centro para el comercio paraguayo también contribuye positivamente a la demanda de servicios de transporte de carga en alta mar; c) es importante señalar el papel del transporte por ferrocarril, que solo se utiliza para las exportaciones a la región. Esto genera un desequilibrio en los flujos de transporte.

Gráfico 20.

Distribución por modalidad de las importaciones procedentes de países latinoamericanos, 2006



Fuente: BTI.

a) reducción de los retrasos en los pasos fronterizos; b) reducción de los costos de carga y descarga (una operación convencional de carga y descarga de contenedores cuesta entre \$150 y \$200, mientras que una operación de carga rodada cuesta entre \$20 y \$30); c) mejora de la seguridad (la seguridad de la carga mejora porque no hay piratería en los ríos navegables de la región, mientras que la seguridad vial es un problema grave); y d) reducción del impacto negativo sobre el medio ambiente, ya que la carga rodada reduciría las emisiones, además de los accidentes de carretera.

136. En Uruguay, se pueden diseñar y extender las interfaces modales y las operaciones multimodales mediante el desarrollo de ciudades de las mercancías. Las ciudades de las mercancías o zonas logísticas se definen como instalaciones construidas especialmente para la transferencia de bienes, ya sea dentro de un modo o entre dos o más modos. Las ciudades de las mercancías ofrecen una manera de aumentar la capacidad del puerto con almacenamiento y sistemas de movilización de carga fuera de sus instalaciones.

137. Aunque hay instalaciones adecuadas de transferencia de carga en las zonas francas, las áreas portuarias son limitadas y el desarrollo de almacenes privados es bastante bajo. En el caso de Uruguay, tiene sentido situar los desarrollos de infraestructuras para la concentración de servicios logísticos, como las ciudades de las mercancías, cerca del puerto de Montevideo y del aeropuerto de Carrasco. La necesidad de este tipo de desarrollo debe enmarcarse e integrarse dentro del puerto franco. También se pueden desarrollar ciudades de las mercancías como instalaciones alternativas para el despacho aduanero del puerto.

138. El principal problema que habría que resolver si tuviera lugar este tipo de desarrollo es de carácter urbano y ambiental, dado que hay pocas áreas disponibles cerca del puerto. La única alternativa posible para que las ciudades de las mercancías estén cerca del puerto es recuperar terreno en la zona de la bahía. Sin

embargo, aunque hay espacio en el área de Punta Sayago, esta zona no está totalmente aprovechada porque se encuentra a bastante distancia del puerto. Al analizar cadenas de suministro específicas se observan algunas de las posibilidades y los requisitos de las operaciones multimodales en Uruguay. Diez productos básicos abarcan el 70% del tonelaje total de las exportaciones. Estos productos básicos, a excepción de los productos derivados del petróleo, son predominantemente materias primas con escaso valor agregado y un coeficiente elevado de peso por volumen. En general, los grupos de productos relacionados comparten una parte o la totalidad de la cadena logística. Por ejemplo, aunque la ternera y el cuero proceden del mismo animal, la ternera tiene diferentes requisitos de transporte posteriores. En el sector de la silvicultura, la madera en bruto (troncos) y las astillas de madera comparten la primera parte de la cadena logística: el transporte de las montañas a los puntos de recolección es el mismo, pero el movimiento varía después en los puertos. Dentro de los tres productos básicos más importantes están también tres granos: arroz, soja y malta. Estos tres granos también comparten la primera fase de producción. La diferencia estriba en los procesos posteriores: el arroz se desgrana y se exporta generalmente en bolsas, mientras que la soja y la malta puede llevarse directamente desde el campo hasta las bodegas de los barcos para su exportación.

139. La agrupación de varios productos en función de la similitud de sus requisitos de transporte resulta en tres “familias” de productos que constituyen en conjunto el 58% del tonelaje exportado por Uruguay (véase el cuadro 18). Estas comparten una fuerte dependencia del transporte por carretera y la exportación por mar, a través de los puertos de Nueva Palmira y Montevideo.

140. El análisis de cadenas de suministro específicas sugiere que el país debe apoyarse en los aspectos en los que tiene más ventajas comparativas para gestionar el aumento actual o futuro de los flujos de tráfico. El país tiene que emprender varias medidas para desarrollar una ventaja competitiva mediante el desarrollo de

Cuadro 18. Productos básicos con cadenas de suministro similares

Productos con cadenas de suministro similares	US\$	Toneladas	Porcentaje total
Carne: ternera, carne congelada y refrigerada	1 209 712 369	251 059	3%
Bosques: madera, troncos y astillas	341 628 860	3 494 517	42%
Grano a granel: soja y malta	497 755 050	1 068 248	13%

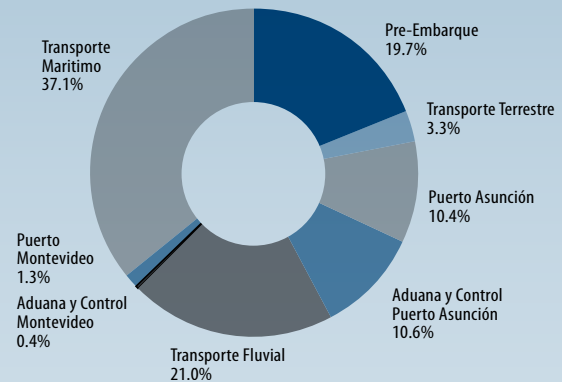
RECUADRO 9: LA CADENA DE SUMINISTRO DE LA CARNE: UN EJEMPLO DE SISTEMA INTERMODAL

A continuación se muestra el ejemplo de la cadena de suministro de ternera para las exportaciones procedentes de Paraguay. El ejemplo ayuda a demostrar las posibilidades que tiene Uruguay para ejercer de punto de acceso de las exportaciones regionales para los productos que requieren una cadena de frío.

El primer eslabón en la cadena de este producto empieza en el terreno con el transporte desde la granja (ganado) hasta la planta de refrigeración en camiones. Hay alrededor de una veintena de plantas con licencia para exportar, repartidas por todo el país, que compran generalmente el ganado en sus áreas de influencia. El transporte desde las granjas recorre distancias de 200 kilómetros a 250 kilómetros. En diciembre de 2008, el costo promedio del transporte de 15 toneladas de ganado (30 cabezas) para un trayecto de 225 kilómetros era alrededor de US\$375. A continuación se procesa la carne y se exporta en contenedores refrigerados. Las exportaciones de carne pasan por el puerto de Montevideo. Las exportaciones en contenedores refrigerados cuestan aproximadamente US\$36 por tonelada. Por lo tanto, el costo de transporte de la carne es de aproximadamente US\$82 por tonelada.

Carne Congelada: Exportación vía Marítima

Participación de las Etapas en el Costo Total Observado



experiencia en ciertos mercados especializados dentro de la región. Dicha especialidad podría ser la manipulación de productos agrícolas frescos procedentes del sur de Brasil, Bolivia y Paraguay. Las tendencias en los volúmenes de tráfico en esta área, que no requieren una enorme capacidad, sino especialización, auguran muchas posibilidades para Uruguay.

4.7 Conclusión

141. **El transporte marítimo es la clave para las posibilidades de Uruguay como centro logístico. Más de cuatro quintas partes del volumen de comercio del país pasan por el puerto.** El puerto es la interfaz estratégica entre los sistemas de transporte marítimos y terrestres. Por otro lado, los sistemas de transporte terrestre definen el tamaño de la zona interior del puerto. La zona de influencia interior del puerto de Montevideo se extiende a Paraguay, el sur de Brasil, Argentina y Bolivia. La medida en que el país puede ejercer de centro logístico regional depende, por lo tanto, de la eficiencia y la capacidad de los sistemas de transporte por carretera, ferrocarril y río.

142. **Uruguay cuenta con todos los modos importantes de transporte para desarrollar una plataforma logística.**

No obstante, los componentes aéreos, fluviales y ferroviarios están infrautilizados debido a la debilidad de la infraestructura y de su eficiencia operacional.

143. **Es imperativo mejorar la eficiencia operacional del sector del transporte por carretera.** Es claro que las tasas de utilización de vehículos en Uruguay son más bajas que en los países vecinos. Esto se debe a la interacción de varios factores como la geografía y los retrasos en los puertos y en los pasos fronterizos. Se deben tomar medidas para abordar las causas de los retrasos, algunas de las cuales se proponen en otras partes de este informe.

144. **Los ferrocarriles de Uruguay solo pueden tener un papel limitado en la logística en la región.** El tráfico ferroviario se ha estancado en los últimos años, a pesar del reciente aumento del volumen de fletes nacionales y regionales. Hay que rehabilitar parte de la red. Aunque dicha rehabilitación será probablemente costosa, pueden mejorarse las interfaces entre el ferrocarril y otros modos de transporte. Esto tendrá dos efectos: primero, llevará a una mejor integración del sistema de transporte y, segundo, se pueden aumentar los volúmenes de transporte de carga por ferrocarril, lo que mejoraría la viabilidad de las líneas. Sin embargo, no se prevé que el

ferrocarril desempeñe un papel importante en el sistema logístico uruguayo, por lo menos si no se mejora la red y hasta que se mejore.

145. Los cursos de agua del interior de la región son un componente importante de la infraestructura logística regional, pero no se aprovechan totalmente. Una estrategia razonada para el desarrollo de una infraestructura de transporte de carga rodada es esencial para aprovechar las grandes posibilidades que ofrece el transporte fluvial en la región.

146. A corto y medio plazo, hay un margen limitado para el crecimiento del volumen de carga área a través del aeropuerto de Carrasco. No hay bastante tráfico nacional para poder beneficiarse de las economías de escala. Sin embargo, conforme el país vaya escalando posiciones en la cadena de valor, aumentarán los volúmenes y la contribución del transporte aéreo.

147. La mejora de las posibilidades de Uruguay de convertirse en un centro logístico estriba en el desarrollo de una red logística multimodal eficaz y eficiente que utilice todos los modos de transporte disponibles. Esto requiere contar con sistemas rápidos de intercambio de carga. Aparte del puerto, las ciudades de las mercancías previstas pueden desarrollarse de manera estratégica como otros centros para la transferencia de carga. Sin embargo, aunque existan plataformas multimodales, es imperativo mejorar la eficiencia operacional de todos los componentes del sistema.

Capítulo

Infraestructura transnacional: iniciativas y desafíos

5



INFRAESTRUCTURA TRANSNACIONAL: INICIATIVAS Y DESAFÍOS

148. En este capítulo se ofrece una breve descripción de las iniciativas de integración regional en el terreno de la infraestructura transnacional, que tendrán consecuencias para las posibilidades de Uruguay de convertirse en un punto de acceso regional del comercio, ya que la accesibilidad a la zona interior más allá de las fronteras nacionales de Uruguay es necesaria para atraer mercancías regionales. En este capítulo se examina brevemente la influencia de tres iniciativas regionales, en concreto: la IIRSA, el desarrollo de infraestructura dentro del MERCOSUR y la Hidrovía Paraguay-Paraná.

5.1 Introducción

149. **La mejora de la accesibilidad al interior más allá de las fronteras nacionales uruguayas es crucial para reforzar las posibilidades de que Uruguay se convierta en un centro regional.** La accesibilidad a la zona interior regional requiere mayor interconectividad de las redes de transporte de Uruguay con sus países vecinos, lo que ofrecerá la infraestructura necesaria para expandir el comercio transfronterizo. Las posibilidades de éxito y desarrollo de la interconectividad regional dependen de la cooperación regional y, por lo tanto, están directamente

relacionadas con el progreso de las iniciativas de integración regional.

150. En la actualidad, se están organizando y gestionando iniciativas de integración regional a través del MERCOSUR, la ALADI y la IIRSA. Se podrían aprovechar más eficazmente estas plataformas para generar un consenso acerca de la necesidad de infraestructura transnacional y promover la facilitación del comercio regional. La experiencia europea demuestra claramente que la cooperación y la coordinación internacionales en el terreno del transporte y el comercio pueden fortalecer el comercio y la competitividad de toda la región. La implementación del transporte fluvial internacional en el delta del río Danubio es un ejemplo del desarrollo de una cadena integrada de transporte a lo largo de un sistema fluvial, del que se pueden extraer lecciones para el desarrollo de la Hidrovía Paraná-Paraguay.

5.2 La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana

151. La IIRSA también se centra en la reducción de las barreras comerciales internas, los obstáculos infraestructurales y las ineficiencias del marco reglamentario a nivel regional. La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA¹⁸) se estableció en 2000 como un foro de diálogo para fortalecer el desarrollo de la infraestructura de transporte, energía y comunicaciones en América del Sur. La IIRSA parte de la visión de que la integración física de América del Sur contribuye a un desarrollo más sostenible. La IIRSA también se centra en la reducción de las barreras comerciales internas, los obstáculos infraestructurales y las ineficiencias del marco reglamentario a nivel regional.

152. La IIRSA está integrada por 12 países sudamericanos¹⁹ y ofrece un mecanismo de coordinación e intercambio de muy alto nivel entre los Gobiernos. Tres organismos multilaterales financieros de la región, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata, han sido los principales promotores de esta iniciativa y aportan también financiamiento para proyectos.

153. Lenta implementación de los proyectos. Si se implementa totalmente, la IIRSA tendrá un impacto significativo de mejora de la infraestructura transnacional en América del Sur. Según la IIRSA, los flujos comerciales suramericanos se han concentrado a lo largo de diez corredores, denominados centros de integración y desarrollo, cuya importancia se espera que crezca aún más en el futuro. Con el objetivo de promover el desarrollo de estos centros, la IIRSA se fija un criterio mínimo común en términos de calidad de la infraestructura, con el fin de promover los sectores productivos a lo largo de cada corredor. La cartera inicial de proyectos, establecida en la *Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010*, consiste en 31 proyectos de integración acordados por todos los países participantes sobre la base de un ejercicio de planificación territorial realizado por la IIRSA. Estos 31 proyectos se seleccionaron por su fuerte impacto estratégico sobre la integración física de América del Sur.

154. Hasta ahora, la implementación de los proyectos ha sido lenta. Hasta la fecha, solo se están ejecutando o se han concluido unos cuantos proyectos, mientras que la mayoría siguen en la etapa de perfil o preparación. Si se implementa totalmente, la IIRSA tendrá un impacto significativo de mejora de la infraestructura transnacional en América del Sur.

Uruguay en el contexto de la IIRSA

155. En el contexto de la IIRSA, Uruguay forma parte del eje "MERCOSUR-Chile". En general, los proyectos de la IIRSA para Uruguay apuntan claramente a un enfoque en tres modos de transporte para el fortalecimiento del acceso al interior. Esto incluye la facilitación del transporte de mercancías por ríos y el desarrollo de puertos fluviales, la renovación y la expansión del sistema ferroviario y la ampliación de la red vial²⁰. Hasta 2008, los proyectos de la IIRSA para Uruguay se centraban en las carreteras, la infraestructura ferroviaria y los pasos fronterizos. En los gráficos 20 y 22 se muestran los proyectos para Uruguay y su situación en 2009.

156. En 2008 y 2009 se incluyeron tres nuevos proyectos para Uruguay en la cartera de la IIRSA. El objetivo específico de estos proyectos es fortalecer la posición del país como centro logístico regional mediante la mejora de los interfaces entre mar y tierra:

18 Sitio web de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana: www.iirsa.org.

19 Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Uruguay, Suriname, Venezuela.

20 Para ver una lista completa de los proyectos IIRSA uruguayos, consulte www.iirsa.org.

Gráfico 21.

Situación de los proyectos de la IIRSA en 2009



Fuente: IIRSA.

- construcción de un puerto seco cerca del puerto de Montevideo;
- modernización del puerto de Montevideo y obras complementarias;
- traslado de la terminal de pesca de Montevideo.

La iniciativa de incluir el puerto de Montevideo en la cartera de la IIRSA partió de la idea de que Montevideo es un puerto central para el eje MERCOSUR-Chile.

157. Podría surgir una competencia por la zona interior de otro corredor de la IIRSA, cuyo objetivo es el fortalecimiento de los enlaces de transporte entre Chile y Brasil (eje de Capricornio).

158. Aunque los avances infraestructurales dentro del eje MERCOSUR-CHILE podrían conllevar claramente que

Uruguay se convierta en un centro para Paraguay y el sur de Bolivia, podría haber competencia de otro corredor de la IIRSA, cuyo objetivo es el fortalecimiento de los enlaces de transporte entre Chile y Brasil (eje de Capricornio). En este contexto, Chile está considerando la construcción de un enlace ferroviario con La Paz que sirva de punto de acceso para las mercancías bolivianas.

5.3 Iniciativas del MERCOSUR

Fondo para Convergencia Estructural

159. A nivel del MERCOSUR, se han adoptado recientemente varias decisiones con el objetivo de equiparar las condiciones para las cadenas de producción y reducir las asimetrías entre países miembros. Un acontecimiento importante fue la creación del Fondo para

la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), en julio de 2006. El objetivo del FOCEM es reducir las asimetrías infraestructurales existentes entre los países miembros del MERCOSUR. Las metas principales de este fondo son: 1) promover la cohesión estructural y social, en particular de los países miembros más pequeños y las regiones menos desarrolladas, 2) apoyar las estructuras institucionales y fortalecer el proceso de integración (MERCOSUR/CMC/DEC. Nº 17/06). La lista actual de proyectos piloto es compatible con los objetivos estratégicos de desarrollo de los países miembros más pequeños, y un número significativo de proyectos piloto están ubicados en Paraguay. Solo los países miembros, y no los países asociados como Bolivia, tienen acceso al financiamiento.

Plan Estratégico para la Superación de las Asimetrías en el MERCOSUR

160. En julio de 2007, el MERCOSUR estableció un grupo de trabajo de alto nivel para elaborar un plan estratégico para la superación de las asimetrías existentes. Este plan estratégico se basa en una serie de criterios, todos ellos relacionados con la mejora de la competitividad de los países sin litoral marítimo y las economías menores. El objetivo del pilar I, en particular, es el desarrollo y la integración de las economías de los países sin litoral marítimo del MERCOSUR. Se centra en la mejora de la infraestructura física; la facilitación, expansión y diversificación de las exportaciones en el comercio dentro y fuera de la región; y la neutralización de los efectos adversos de la "mediterraneidad". (MERCOSUR/CMC/DEC n.º 33/07).

161. Ambas iniciativas reconocen la necesidad de cohesión estructural, política y social dentro del MERCOSUR, que, si se implementara totalmente, podría promover significativamente la facilitación del comercio regional.

5.4 La Hidrovía Paraguay – Paraná

162. La Hidrovía es una iniciativa de cinco países de la cuenca del río de la Plata para convertir los ríos Paraguay y Paraná en un canal de transporte industrial. De acuerdo con el plan original desarrollado en 1997 por la Comisión Intergubernamental de la Hidrovía (CIH), con el respaldo del Banco Interamericano de Desarrollo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, habrían tenido lugar alteraciones del río, como dragado, retirada de rocas y canalización estructural en centenares de lugares a lo largo del sistema fluvial de 3400 kilómetros

que va desde Cáceres, Mato Grosso, en Brasil, hasta Nueva Palmira, en Uruguay. En el gráfico 21 se muestra un mapa del sistema de la Hidrovía Paraguay-Paraná.

163. Sin embargo, dado que el proyecto de la Hidrovía está situado en el Pantanal, el humedal tropical más grande del mundo, los científicos pronosticaron que la canalización del río Paraguay provocaría una reducción de los humedales, con las consiguientes pérdidas de biodiversidad. Por lo tanto, los estudios originales para el proyecto fueron descalificados tras los análisis técnicos independientes organizados por la Coalición Ríos Vivos. Esta organización no solo divulgó objeciones técnicas al proyecto, sino que también contribuyó a la organización de una amplia coalición de organizaciones ambientales, sociales e indígenas para ofrecer alternativas a la Hidrovía junto con las comunidades locales de toda la región.

164. Actualmente, el futuro de la Hidrovía es incierto. La Corporación Andina de Fomento (CAF) ha aportado un financiamiento de US\$940 000 a la CIH para complementar los estudios originales. Estos nuevos estudios recomiendan labores aún más intensas de dragado y retirada de rocas para garantizar el paso de convoyes de barcazas por 23 pasos fluviales "críticos", entre ellos el canal de Tamengo (Bolivia) y entre Corumbá y el río Apa en el Pantanal.

165. Aunque se han estudiado en detalle los problemas físicos de la Hidrovía Paraná-Paraguay, no se han logrado avances significativos en la retirada de obstáculos físicos. El costo estimado de la eliminación de barreras físicas es de alrededor de US\$60 millones. La ejecución de estas actividades se ha retrasado debido a varios factores, que incluyen la falta de interés político (en particular de Argentina, Brasil y Uruguay), la falta de recursos financieros, la falta de equipo adecuado para el dragado y las preocupaciones relativas al impacto ambiental sobre los regímenes hidrológicos del Pantanal.

Posibles dificultades para el desarrollo de un punto de acceso y un centro intermodal en Montevideo

166. La falta de dragado y señalización en las regiones río arriba del Paraguay-Paraná generan actualmente limitaciones del servicio de transporte fluvial. La falta de dragado limita el calado máximo de los barcos y no garantiza la estabilidad de la profundidad de los ríos. Dada su posición geográfica en el delta del río de la Plata, Uruguay tiene una posición estratégica dentro

del sistema fluvial Paraguay-Paraná, una de las arterias principales del comercio paraguayo: Montevideo para la carga en contenedores y Rosario, Nueva Palmira, y otras para la carga a granel. Las principales exportaciones de Paraguay son productos a granel que requieren un sistema de transporte basado en economías de escala de las operaciones comerciales. La falta de dragado y señalización en las regiones río arriba del Paraguay-Paraná generan actualmente limitaciones del servicio de transporte fluvial. La falta de dragado limita el calado máximo de los barcos y no garantiza la estabilidad de la profundidad de los ríos: la sequía persistente de octubre de 2007 redujo el calado máximo a unos dos metros en la región de Asunción. La falta de señalización impide también la navegación nocturna del río. Además, la señalización a lo largo del río al norte de Santa Fe, Argentina, es rudimentaria y, con frecuencia, se retira o se hace un mal uso de la señalización existente. Finalmente, los reglamentos vigentes exigen a los barcos extranjeros utilizar pilotos ciudadanos del país en el que naveguen y los reglamentos de cabotaje existentes prohíben a los barcos con bandera extranjera prestar estos servicios a lo largo del curso de agua.

167. Las actividades propuestas de dragado y profundización podrían reducir los costos del transporte fluvial hasta un 30%. Este ahorro podría variar en función de la ruta de transporte y los puertos utilizados para la carga y descarga. En condiciones óptimas, el ahorro podría llegar al 50% de los costos actuales.

168. La cooperación y el intercambio activo entre las diferentes iniciativas se encuentran en una fase bastante primaria. Se traduce básicamente en el envío de información e informes y, en ocasiones, la asistencia conjunta a reuniones. Cabe señalar que hay un margen considerable para aprovechar las sinergias entre las diversas iniciativas. Uruguay está bien posicionado para beneficiarse de cualquier mejora de la conectividad con sus países vecinos.

Gráfico 22.

La Hidrovía Paraguay-Paraná y los puertos



Fuente: ALAF (2000): *Diagnóstico del Transporte Internacional y su Infraestructura en América del Sur (DITIAS): Transporte ferroviario. Montevideo, Uruguay.*

Gráfico 23.

Proyectos de la IIRSA relacionados con Uruguay



(*) Dado que el proyecto Ferrovías para la Integración puede incluir los nuevos tramos ferroviarios, Uruguay hará una revisión de qué tramos comprende este proyecto, con el fin de verificar si los nuevos proyectos lo substituyen.

Capítulo

Eficiencia aduanera y facilitación del comercio

6



EFICIENCIA ADUANERA Y FACILITACIÓN DEL COMERCIO

6.1 Introducción

169. Las aduanas desempeñan un papel clave en la facilitación del comercio, ya que la eficiencia de la gestión aduanera tiene un impacto directo sobre los costos comerciales: los largos retrasos en el despacho de las importaciones, las exportaciones y las mercancías en tránsito tienen consecuencias directas sobre la competitividad general de un país. A pesar de los grandes esfuerzos por simplificarlos y armonizarlos, los procedimientos aduaneros continúan representando una barrera crucial para el comercio internacional. Al mismo

tiempo, los procedimientos aduaneros siguen siendo muy importantes en el contexto de la recaudación de ingresos y la seguridad general. Por lo tanto, para que un régimen aduanero sea eficiente es necesario un delicado equilibrio entre la facilitación del comercio y la protección de las fronteras.

170. Varios aspectos de la Dirección Nacional de Aduanas de Uruguay se mantienen bastante anticuados, a pesar de los considerables esfuerzos de modernización de los sistemas de información. Los aspectos fundamentales que necesitan reformarse son: la gestión de los recursos

humanos, la auditoría y la inspección²¹. Las ineficiencias en estos aspectos contribuyen a la ineficacia del control fronterizo, los elevados costos comerciales y los malos resultados de la facilitación del comercio, todo lo cual perjudica la competitividad de Uruguay. Para promover que Uruguay se establezca como centro regional, también es necesario un régimen aduanero para las mercancías en tránsito.

Situación actual

171. **Las primeras iniciativas para modernizar la Dirección Nacional de Aduanas (DNA) se remontan al período 1995-2000.** Los primeros esfuerzos de modernización, financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), lograron una reestructuración e informatización completas de los procedimientos aduaneros y la adopción del sistema LUCIA de gestión de las aduanas. El sistema LUCIA se basa en las mejores prácticas y cumple el Convenio de Kyoto sobre control aduanero²².

172. El objetivo de una segunda ronda de reformas, también financiadas por el BID, fue fortalecer la función de las aduanas en la facilitación del comercio. Gracias al financiamiento del BID, la DNA ha emprendido la ejecución de 14 proyectos relacionados con las aduanas, que se centran en los siguientes aspectos: i) asignar a la DNA una función de facilitación del comercio, ii) dotar a la DNA de la infraestructura necesaria para desempeñar estas nuevas funciones de facilitador del comercio e iii) identificar y diseñar las reglas y los procedimientos

necesarios para que la DNA ejerza esta nueva función. Sin embargo, a pesar de su aprobación en 2006, las iniciativas de reforma en estos aspectos todavía no han generado ningún avance significativo²³.

173. A pesar de los esfuerzos de reforma, Uruguay todavía tiene mucho camino por recorrer. Uruguay ocupa actualmente el 86.º puesto de 150 países en términos de aduanas dentro del indicador del desempeño logístico del Banco Mundial (IDL, 2007). Dentro del Cono Sur, el desempeño de Uruguay está por detrás del de Argentina, Brasil y Chile, aunque por delante del de Paraguay. La cifra de Uruguay es inferior a la media de los países de ALC (véase el cuadro 19).

6.2 Problemas principales: burocracia e ineficiencia

174. **La desactualización de los procedimientos de aduana y la ineficiencia de la gestión de los recursos humanos limitan seriamente la eficiencia y la transparencia de las operaciones aduaneras.** La dependencia de Uruguay del comercio internacional exige contar con instituciones eficientes y eficaces para facilitar el comercio. Aunque los sistemas de tecnología de la información de las aduanas son de última generación, la desactualización de los procedimientos de aduana y la ineficiencia de la gestión de los recursos humanos limitan seriamente la eficiencia y la transparencia de las operaciones aduaneras. Es más, los trámites con documentación impresa siguen siendo generalizados²⁴; lo que no solo retrasa el proceso y

Cuadro 19. Indicador del desempeño logístico: Dimensión sobre aduanas

País	IDL		Aduana	
	Puntuación	Clasificación	Puntuación	Clasificación
Chile	3,25	32	3,32	24
Argentina	2,98	45	2,65	51
Brasil	2,75	61	2,39	74
ALC (media regional)	2,57	--	2,38	--
Uruguay	2,51	79	2,29	86
Paraguay	2,57	71	2,20	100

21 El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ya está financiando un proyecto de modernización que, a pesar de haber sido aprobado en 2006, todavía no ha producido avances significativos.

22 Otro logro importante de la reforma fue la incorporación del plan de reestructuración de la DNA al marco de la Ley de Reforma del Estado, en el que se abordaron las cuestiones relacionadas con la organización y los recursos humanos.

23 En una entrevista del 18 de noviembre de 2009, el Director de Aduanas indicó que estas iniciativas se habían suspendido.

24 Uruguay ha aprobado recientemente una ley sobre documentación y firma electrónica que permitirá que las actividades aduaneras prescindan del papel. Es necesario adoptar la legislación necesaria para que esta iniciativa siga adelante.

RECUADRO 10. LA ADUANA CHILENA COMO MEJOR PRÁCTICA.

Chile, con la mejor puntuación de ALC en la dimensión sobre aduanas del IDL, es un ejemplo de mejor práctica. En Chile se pueden presentar diferentes formularios de aduanas por vía electrónica, ya que se han informatizado todos los procesos. La Ordenanza de Aduanas de Chile y los reglamentos relacionados permiten procedimientos aduaneros simplificados, como el despacho avanzado y la tramitación electrónica, también aprueba los controles *a posteriori* de las autoridades aduaneras y el intercambio de información entre diferentes organismos públicos. Chile cuenta con comités regionales y nacionales para la supervisión y la recaudación, que están integrados por representantes de las autoridades de aduanas, hacienda e impuestos. En Chile, más del 80% de las importaciones se procesan electrónicamente antes de su llegada al destino final. Chile es uno de los pocos países de ALC que ha implementado un programa serio de modernización, cuyos aspectos principales incluyen: introducción de indicadores del desempeño para la gestión, reestructuración de los procesos aduaneros, intensificación del uso de TIC, modernización de la gestión de los recursos humanos, adopción de la gestión de riesgos para mejorar la eficiencia de las inspecciones y aumento de la coordinación con otras agencias de supervisión.

aumenta los costos relacionados, sino que también abre la posibilidad de corrupción.

Procedimientos complicados y costosos

175. Los indicadores del Banco Mundial sobre la actividad comercial (*Doing Business*) tienen en cuenta los costos y los procedimientos relacionados con la importación y la exportación de mercancías estandarizadas para cada país. Se registran todos los procedimientos oficiales: que empiezan con el acuerdo contractual final entre las dos partes y terminan con la entrega de los bienes. Los procedimientos se desglosan en: preparación de documentación, despacho aduanero y control técnico, movilización en puertos y terminales, transporte en el interior y manipulación. En el cuadro 20 se presenta un desglose del costo, tanto en términos del dinero gastado como del tiempo necesario para cumplir los

procedimientos de exportación e importación. Teniendo en cuenta el costo que supone perder un día más en tránsito, el tiempo que pasa la mercancía en la aduana refleja el costo de oportunidad que podría generar durante el retraso del despacho aduanero.

176. Se tarda un promedio de 19 días en completar los procedimientos de exportación, con un costo total de US\$1100, en comparación con las mejores prácticas internacionales de 5 días (Dinamarca) y US\$ 450 (Malasia)²⁵. A pesar de que los costos asociados con las diferentes etapas del proceso de exportación son bastante similares, algunos procedimientos tardan considerablemente más que otros. Este es especialmente el caso de la preparación de la documentación relacionada con la aduana. De los 19 días que se tarda en completar los procedimientos de exportación, 9 se dedican a la preparación de la documentación del flete. En Uruguay, los agentes

Cuadro 20.

	Exportaciones			Importaciones		
	Documentos para exportar (número)	Documentos para importar (días)	Costo de exportar (US\$ por contenedor)	Documentos para importar (número)	Tiempo que lleva importar (días)	Costo de importar (US\$ por contenedor)
Uruguay	10	19	1100	10	2	1330
Argentina	9	13	1480	7	16	1810
Brasil	8	12	1450	7	16	1440
Chile	6	21	745	7	21	795
Mejor práctica	2 (Francia)	5 (Dinamarca)	450 (Malasia)	2 (Francia)	3 (Singapur)	439 (Singapur)

25 Comparación internacional del comercio transfronterizo (Banco Mundial, *Doing Business* 2010).

aduaneros son los únicos agentes autorizados por la ley (Ley n.º 13925/1970) para realizar cualquier operación relacionada con las aduanas. Los otros 10 días se dedican a actividades relacionadas con la aduana (2 días), la logística portuaria (4 días) y el transporte y la manipulación en el interior (4 días).

177. Los procedimientos de importación llevan aún más tiempo y son más costosos: cumplir los procedimientos de importación lleva alrededor de 22 días y cuesta US\$1330. Aunque se tarda más o menos lo mismo en preparar los documentos para la importación que para la exportación, el despacho de la aduana lleva una parte mayor de tiempo, con un promedio de 5 días. Singapur tiene la mejor práctica internacional en términos de procedimientos para la importación: solo se tarda 3 días y cuesta US\$439.

178. Las comparaciones entre países sugieren que alrededor de un tercio de los costos del comercio están asociados con las aduanas. En el caso de Uruguay, es probable que los costos indirectos relacionados con las aduanas sean significativamente superiores, ya que alrededor del 70% de los contenedores se someten a una inspección física. Esto incrementa significativamente los costos de la logística, dado que los contenedores tienen que descargarse para ser inspeccionados y volver a cargarse.

179. **La falta de conectividad multilateral entre los agentes públicos y privados que operan en el puerto de Montevideo genera una multiplicación innecesaria de las transacciones.** En la región existe la tendencia a adoptar ventanillas únicas para acelerar la tramitación de la documentación tanto antes como después de la autorización de la importación/exportación en el puerto,

independientemente de la necesidad de optimizar las interacciones entre las partes involucradas en las operaciones portuarias.

180. Es más, no se ha institucionalizado un programa para promover el intercambio entre los organismos públicos y los operadores del sector privado. Dicho programa es crucial para alcanzar un consenso acerca de las prioridades en la modernización de la gestión de las fronteras. Teniendo en cuenta que hay muchos agentes involucrados en los procesos de modernización de la gestión de las fronteras (con ventajas para muchos y desventajas para algunos), **se debe realizar un análisis de las partes interesadas para complementar cualquier estrategia de modernización.**

181. **Sgut (2009) identifica otras ineficiencias relacionadas con las aduanas en las operaciones portuarias:**

- Aunque el puerto de Montevideo cuenta con sistemas para gestionar la transferencia de datos, en la mayoría de los casos, los procesos son bidireccionales y, en general, no están integrados. Por ejemplo, el intercambio de datos entre los importadores y los exportadores, y los expedidores y la aduana requiere la presentación de documentación física, a pesar de que existe un sistema de autorización y tramitación electrónicas. Aparte del seguimiento de los contenedores transbordados, que está altamente informatizado, la mayoría de las transacciones entre los transportistas y las aduanas, y entre los transportistas y la terminal del puerto, no están informatizadas.
- Toda la carga se pesa a la entrada y a la salida del puerto, lo que provoca retrasos considerables y ofrece margen para procedimientos “informales”.

Cuadro 21. Comercio transfronterizo, *Doing Business 2010*

	Características de los procedimientos de exportación		Características de los procedimientos de exportación	
	Duración (días)	Costo en US\$	Duración (días)	Costo en US\$
Preparación de documentos	9	375	10	440
Despacho de aduanas y control técnico	2	250	5	250
Movilización en los puertos y las terminales	4	300	4	390
Transporte y manipulación en el interior	4	175	3	250
Totales	19	1100	22	1330

Fuente: Banco Mundial (2010a).

RECUADRO 11: MEJORES PRÁCTICAS INTERNACIONALES CON RESPECTO A LA EFICIENCIA ADUANERA

La Organización Mundial de Aduanas (OMA) y la Organización Mundial del Comercio (OMC) han establecido recientemente directrices y recomendaciones para la modernización de las aduanas. En 2006, el Consejo de Cooperación Aduanera de la OMA adoptó la versión revisada del Convenio de Kyoto como un plan de acción para la modernización, la eficiencia y la eficacia de los procedimientos aduaneros en el siglo XXI.

La versión revisada del Convenio de Kyoto establece varios principios rectores de la eficiencia aduanera: transparencia y previsibilidad de los controles aduaneros, armonización y simplificación de la declaración de mercancías y la documentación complementaria, simplificación de los procedimientos para personas autorizadas, aprovechamiento máximo de la tecnología de la información, controles mínimos necesarios de las aduanas para garantizar el cumplimiento de los reglamentos, uso de la gestión de riesgos y de controles basados en auditorías, intervenciones coordinadas con otras agencias fronterizas y colaboración sectorial.

En la Ronda de Doha de la OMC también se llegó a un consenso sobre la manera de fortalecer la función de las aduanas como facilitador eficaz del comercio. Las recomendaciones abarcan: formalidades relacionadas con la importación y la exportación, levante y despacho de mercancías, cooperación con agencias fronterizas y cuestiones relacionadas con las mercancías en tránsito. (véase una lista completa en <http://www.unescap.org/tid/publication/swp106.pdf>).

- A pesar de que la TCP cuenta con un sistema de programación de camiones, es normal que tengan que esperar 3 horas para cargar o descargar un contenedor. Los retrasos se deben a que la aduana suele exigir documentación en papel, a pesar de disponer de datos por vía electrónica (a través del sistema LUCIA). La elevada frecuencia de inspección física de contenedores también contribuye a los retrasos.
 - Las importaciones y las exportaciones están sujetas a las inspecciones de las autoridades aduaneras y otras autoridades competentes. Dado que no existen instalaciones de inspección en las terminales portuarias, los camiones tienen que trasladarse a un centro diferente (Florida), donde se separa total o parcialmente la carga de los contenedores.
 - En las cercanías de las instalaciones de Florida hay agentes informales que actúan de intermediarios para resolver los problemas relacionados con la documentación. Esto provoca retrasos y fomenta procedimientos informales.
- de control se asignan a la custodia de las mercancías en tránsito por vía terrestre. En consecuencia, a pesar de un marco legal muy favorable que no impone obstáculos al tránsito, la existencia de estas prácticas operativas termina por encarecer los procedimientos y reducir la eficiencia de los controles (es decir, custodia personal de las mercancías en tránsito, formular impresos para todas las operaciones, tasas muy altas para el almacenamiento de mercancías en tránsito o importadas, con escasos resultados en términos de recaudación de ingresos).

6.3 Control y auditoría

182. La actual estrategia de control se basa en una gran cantidad de inspecciones físicas y revisiones de la documentación de entrada para el transporte marítimo y el tránsito, con escaso éxito en la mayoría de los casos. Es más, la mayoría de los recursos destinados a las actividades

183. En términos de control y auditoría, los procedimientos actuales son incompatibles con las mejores prácticas implementadas en otros países de la región, como Chile y Perú. Aunque el sistema informático LUCIA de Uruguay incorpora una plataforma de gestión de riesgos, esta no se utiliza y el nivel de inspecciones físicas sigue siendo alto (aparentemente se realiza una inspección física del 70% de todas las mercancías). Además, no existe un plan para llevar a cabo controles sistemáticos *a posteriori*, que se realizan actualmente en el 3% al 10% de los casos. El aumento de la frecuencia de las inspecciones físicas no se traduce necesariamente en un mayor nivel de detección del fraude. Las evidencias de otros países indican que un análisis de la gestión de riesgos puede ser muy eficaz para la detección de irregularidades aduaneras, sin necesidad de un exceso de inspecciones físicas. Dado que Perú, Chile, El Salvador y México han adoptado un sistema

RECUADRO 12: UN PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LAS ADUANAS

Un programa de modernización de las aduanas de Uruguay acorde con las directrices de la OMA y la OMC debe centrarse en las siguientes cuestiones:

- Permitir el **despacho previo a la llegada**. El despacho antes de la llegada permite a los comerciantes presentar la información necesaria a la aduana para la tramitación por adelantado y el levante de las mercancías inmediatamente después de su llegada (una práctica que ya está contemplada en el actual Código Aduanero del MERCOSUR y el Código Aduanero Uruguayo).
- Implementar **auditorías posteriores al despacho**. El importador o el agente de tránsito debe llevar a cabo auditorías posteriores al despacho. Separar los circuitos de recepción y entrega para las comprobaciones aduaneras. Para ello, los operadores de las terminales y el servicio aduanero deben coordinar la comprobación de los contenedores antes de autorizar su entrega. Esto reduciría al mínimo el promedio de tiempo necesario para movilizar un contenedor desde su llegada en el barco hasta la entrada del puerto. Este proceso tarda ahora entre 3 horas y 4 horas en Montevideo, en comparación con los 15 minutos del Norte de Europa o Asia.
- Introducir un **análisis de la gestión de riesgos** para determinar las inspecciones físicas, que deben reducirse a menos del 10%. Los controles del valor deben llevarse a cabo después de que la mercancía pase la aduana, y se debe aplicar un sistema de garantía. El Código Aduanero Uruguayo ya contempla esta posibilidad.
- Sustituir la custodia en tránsito por el **seguimiento por satélite** (El Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA) está desarrollando un proyecto de este tipo en América Central).
- Limitar la inspección de **contenedores en tránsito** a los que provienen de terceros países. Detener solamente los contenedores que hayan sido denunciados o de los que se sospeche que transportan mercancías ilegales.
- Garantizar que las terminales cuentan con **infraestructura adecuada para inspecciones físicas** y establecer una coordinación con las distintas agencias participantes para evitar que la misma mercancía se inspeccione más de una vez. En las nuevas concesiones, se debe requerir a los operadores de la terminal que dispongan las instalaciones de inspección necesarias.
- **Coordinar** las inspecciones con otras entidades (puertos, aeropuertos, departamentos de salud, controles de plagas, etcétera) para facilitar la supervisión conjunta, cuando sea necesario.
- Introducir el sistema de **operador económico autorizado (OEA)**²⁶. El OEA permite el despacho de mercancías con controles mínimos o reemplaza incluso los controles por auditorías *a posteriori*, y genera menos documentos y menos controles físicos, lo que contribuye a una entrega más rápida.

de gestión del riesgo en sus aduanas, sus inspecciones físicas se ha reducido a menos del 20% y, al mismo tiempo, la identificación de irregularidades aduaneras se ha triplicado en el caso de México y se ha multiplicado por 15 en el caso del puerto de Callao, en Perú.

184. Los sistemas de gestión de riesgos pueden mejorar considerablemente la eficiencia de las aduanas al: a) mejorar la seguridad concentrando los esfuerzos en las importaciones de alto riesgo y detectando mercancías peligrosas, prohibidas o restringidas; b) facilitar el comercio internacional reduciendo la necesidad de inspecciones físicas y permitiendo el despacho por la "vía rápida" (corredor verde) de importaciones de bajo riesgo; c) proteger los ingresos mediante intervenciones

específicas; d) reducir la congestión en el puerto disminuyendo la necesidad de inspeccionar físicamente todas las mercancías a la llegada; y e) contribuir a una asignación más eficaz y eficiente de los recursos aduaneros para acelerar el despacho de importaciones de "bajo riesgo", para poder concentrarse en las importaciones de alto riesgo.

185. La coordinación entre la DNA y otras agencias de control fronterizo, especialmente las encargadas del control de plagas, es muy débil; y esta falta de coordinación retrasa las importaciones, las exportaciones y el tránsito de mercancías, ya que estas suelen inspeccionarse más de una vez. En la actualidad, la DNA y la Dirección General Impositiva no realizan ningún control conjunto. La

²⁶ Un OEA se define como una parte implicada en el movimiento internacional de mercancías que ejerza cualquier función que haya sido aprobada o en nombre de una administración aduanera nacional de acuerdo con las normas de la OMA u otras normas de seguridad equivalentes de la cadena logística.

coordinación entre estos dos organismos sería importante para mejorar la eficacia de los controles. No hay mecanismos para el intercambio electrónico de información ni una propuesta para el establecimiento de una ventanilla única para el comercio internacional, en la que la participación de las autoridades aduaneras es esencial.

6.4 Ventanilla única

186. La adopción de una ventanilla única puede optimizar y acelerar los procedimientos aduaneros, y se está convirtiendo en una tendencia en la región. Un sistema informático único puede aumentar la productividad y la eficiencia al disminuir la supervisión y el papeleo innecesarios, y centralizar y simplificar los procesos compartidos por más de un organismo u oficina. La implementación de una ventanilla única es compatible además con la recomendación señalada en la sección anterior, al relacionarse, por ejemplo, con los avances en la coordinación del control y el seguimiento por satélite.

187. El gran número de requisitos, combinado con los costos asociados de cumplimiento, constituye una seria carga tanto para los Gobiernos como para la comunidad empresarial, y supone también un obstáculo considerable para el comercio internacional. En la práctica actual, las empresas que se dedican al comercio internacional tienen que preparar y presentar grandes cantidades de información y documentos para las autoridades gubernamentales para poder cumplir los requisitos reglamentarios relacionados con las importaciones, las exportaciones y el tránsito (véase el gráfico 23). Dicha información debe presentarse por medio de varios organismos, cada uno con su propio sistema y formularios impresos específicos, lo que genera varios intercambios bidireccionales.

188. La ventanilla única es un concepto de facilitación del comercio que mejora considerablemente la eficiencia de la logística. Con un sistema de ventanilla única, la información y/o los documentos relacionados con el comercio solo tienen que presentarse una vez en un registro único. Esto mejora la disponibilidad y el manejo de la información, acelera y simplifica los flujos de información entre el sector y el Gobierno, y promueve mayor armonización e intercambio de información pertinente entre sistemas gubernamentales.

189. También se puede utilizar una ventanilla única para el seguimiento portuario con el fin de mejorar

la transparencia y reducir los retrasos en el puerto. En este caso, se hace un seguimiento de los contenedores mediante un sistema electrónico conectado a una ventanilla única dentro de la zona del puerto. Esto permite a los usuarios del puerto conocer la ubicación exacta de la mercancía que se está procesando. Dicho sistema se ha empleado con éxito en Cartagena, Colombia, y en algunas terminales de Buenos Aires. Un sistema complementario del seguimiento portuario es el seguimiento con cámaras conectadas a Internet. En Puerto Barrios, Guatemala, los usuarios del puerto y el público en general tienen acceso a cámaras web que controlan el movimiento portuario. Este sistema ha mejorado considerablemente la transparencia y ha reducido drásticamente el número de mercancías “perdidas” desde su implementación.

190. El uso de un sistema de ventanilla única puede mejorar la eficiencia y la eficacia de los controles oficiales y reducir los costos tanto para los Gobiernos como para los comerciantes, debido a la mejora del uso de los recursos. Las autoridades uruguayas han reconocido las ventajas de un sistema de ventanilla única y la necesidad de modificar la legislación e instalar los sistemas informáticos necesarios para su establecimiento.

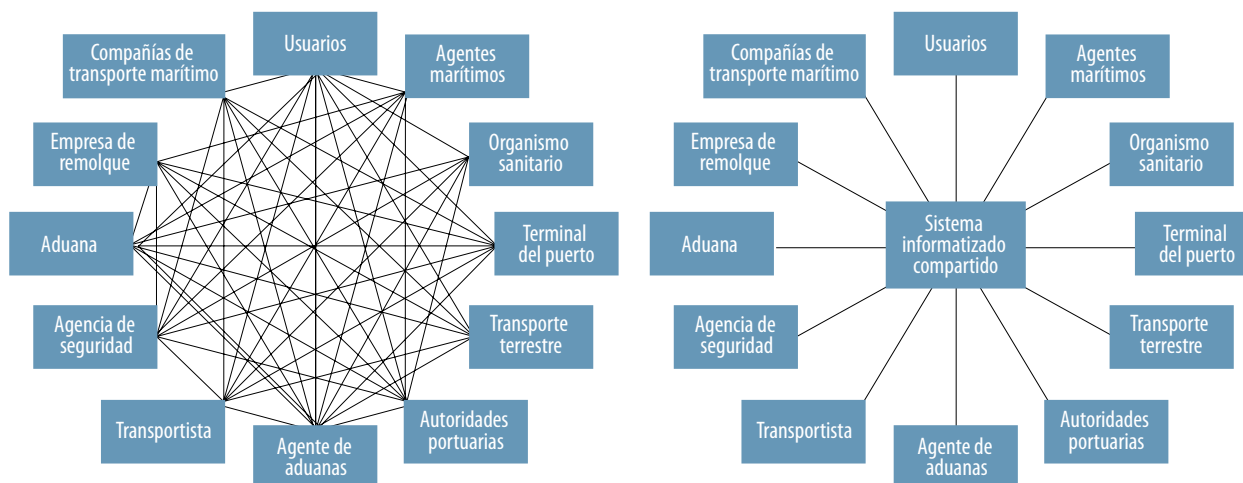
6.5 Un régimen aduanero para el tránsito

191. Las posibilidades de Uruguay de convertirse en un centro regional dependen de su capacidad para atraer carga regional, y un régimen aduanero eficaz del tránsito puede tener un papel decisivo en este caso. Un régimen aduanero eficiente para el tránsito debe permitir que las mercancías transiten por la jurisdicción aduanera de Uruguay sin imponer derechos de importación ni otros cargos, y sin necesidad de inspección física a lo largo del tránsito, más allá del control de la documentación de tránsito, los cierres y las condiciones externas del compartimento de carga o el contenedor.

192. Uruguay no cuenta actualmente con un régimen aduanero eficiente para el tránsito. Aunque el Manifiesto Internacional de Carga y el Documento de Tránsito Aduanero constituyen un documento aduanero común y una convención para la documentación aduanera para todos los países del Cono Sur, los procedimientos aduaneros para el tránsito en Uruguay requieren documentación adicional y unilateral, lo que produce una duplicación innecesaria de los documentos de tránsito.

Gráfico 24.

El sistema actual de los procesos comerciales en comparación con la ventanilla única



Fuente: Sgut (2009).

193. La “custodia física” hace que el tránsito sea innecesariamente costos e ineficiente. El requisito de “custodiar físicamente” todas las mercancías en tránsito, que impone que un funcionario de aduanas acompañe físicamente la carga, hace que el tránsito terrestre sea innecesariamente costoso e ineficiente. Otros países latinoamericanos restringen la “custodia física” a las mercancías delicadas en tránsito (por ejemplo, materiales peligrosos, cigarrillos y alcohol).

6.6 Cuestiones relacionadas con los recursos humanos

194. Las capacidades del personal y las prácticas de recursos humanos no responden suficientemente a las complejas demandas de un sistema aduanero moderno. Los estudios del Banco indican que las prácticas desactualizadas de gestión de los recursos humanos dentro del servicio de aduanas representan un obstáculo para la eficiencia y la transparencia general de la función aduanera. En la actualidad, las capacidades del personal y las prácticas de recursos humanos no responden suficientemente a las complejas demandas de un sistema aduanero moderno.

195. Teniendo en cuenta el ámbito de operación de la DNA, el número de funcionarios de aduanas es alto. Aunque las cifras de empleo se han reducido en los últimos años, el personal se ha reducido un 35,3% entre 1995 y 2008; el número de funcionarios de aduanas sigue

siendo elevado para la dimensión de las operaciones, las declaraciones de importaciones por empleado fueron 172 en 2008, en comparación con las 497 en Chile (2001), 258 en Ecuador (2002), 210 en Tailandia (1998) y 131 en Argentina (2001).

196. La distribución por edades del personal también es motivo de preocupación. En 2008 solo había un empleado de menos de 30 años, y el 67,8% del personal tenía más de 50 años. La edad avanzada de una parte desproporcionada de la fuerza laboral de aduanas plantea dudas acerca de la idoneidad del personal de la DNA para responder a las demandas de la institución. Es más, ciertas tareas de inspección que requieren esfuerzos físicos y las limitaciones físicas relacionadas con la edad podrían ser un problema.

197. La actual formación educativa del personal de aduanas no responde suficientemente a las complejas demandas de un sistema aduanero moderno. En 2005, más de la mitad no había terminado los estudios de secundaria y solo el 11% tenía alguna cualificación profesional o técnica.

198. La discrecionalidad de los procedimientos de reclutamiento y el perfil desactualizado del personal debilitan aún más la eficiencia y la transparencia de las operaciones aduaneras. En la actualidad, los perfiles profesionales no están bien desarrollados y se pide con frecuencia al personal que desempeñe tareas para las que no están calificados.

RECUADRO 13: UN RÉGIMEN ADUANERO EFICAZ PARA EL TRÁNSITO

Un régimen aduanero para el tránsito es un instrumento de facilitación del comercio que simplifica el procesamiento de mercancías que cruzan el territorio aduanero de un tercer país. Los operadores se benefician de procedimientos estandarizados y evitan el pago de impuestos y aranceles sobre las mercancías en tránsito si ofrecen garantías; no hay más necesidad de inspección física a lo largo del tránsito, más allá del control de la documentación de tránsito, los cierres y las condiciones externas del compartimento de carga o el contenedor. Las autoridades públicas también se benefician de la estandarización de los procedimientos y pueden obtener ingresos.

Un régimen eficiente para el tránsito debe contar con los tres elementos siguientes:

Cierres. Debe haber un mecanismo físico seguro para que las mercancías presentes al principio de la operación de tránsito salgan del país con la misma cantidad, forma y condición. La manera mejor y más fácil de garantizarlo es que el servicio aduanero selle el contenedor para asegurar que no se pueden extraer ni agregar mercancías al compartimento de carga o el contenedor sin romper este sello o dejar alguna marca visible. Por lo tanto, los sellos y los modos de transporte aprobados tienen que ser conformes con criterios claramente especificados que garantizan la eficacia de la operación y la seguridad (por ejemplo, ISO 9001). La nueva generación de cierres, que ya se están estudiando, incluye un microchip que se activa al romperse y transmite cualquier infracción por vía satélite al organismo competente. Además, muchas autoridades aduaneras están utilizando sistemas GPS o imponiendo su uso, para garantizar que los camiones se ajustan a la ruta autorizada y controlar las paradas no permitidas.

Garantías. Para cubrir los aranceles, los impuestos y otros cargos aplicables a las importaciones, las autoridades aduaneras deben recibir una garantía de recuperación de dichas tasas en caso de que la mercancía en tránsito se quede ilegalmente en el país de tránsito. Las garantías pueden ser de varios tipos. En el caso de los regímenes de tránsito nacionales, que solo cubren las obligaciones de tránsito en un país, las instituciones nacionales de seguro o financieras venden garantías en la frontera de entrada (por ejemplo, el sistema iraní de garantía del tránsito). En el contexto de los sistemas de tránsito multilaterales, la garantía de tránsito suele adquirirse por adelantado, pero no se activa hasta que empieza la operación de tránsito. Algunos ejemplos son el sistema de garantía de la UE y el sistema TIR (véase más adelante). Las garantías del tránsito pueden ser generales o solo para una operación. Una garantía para una sola operación cubre normalmente el monto total de los aranceles, impuestos y otros cargos. Una garantía general se puede volver a usar y cubre múltiples operaciones de tránsito del mismo operador hasta alcanzar una suma específica de referencia. Si los operadores de tránsito cumplen ciertos criterios operativos y financieros, por ejemplo, son operadores económicos autorizados, las sumas de referencia pueden reducirse.

Algunos países, como Chile y Guatemala, utilizan un sistema de sanciones que permite al servicio aduanero prohibir que los camiones con un historial de infracciones del tránsito vuelvan a entrar al país.

Sistema de seguimiento. Se debe contar con un sistema de seguimiento, idealmente electrónico, para controlar el comienzo y la terminación del proceso de tránsito. Cuando se comprueba que la documentación de tránsito es la misma en los controles aduaneros de entrada y salida, la operación de tránsito ha terminado y se libera la garantía. En todos los demás casos, se retiene la garantía y se aplica una multa adicional, y todos los pagos deben efectuarse para que proceda la importación.

Un ejemplo: El sistema de transporte internacional de mercancías (TIR)

El Convenio TIR es el sistema internacional de tránsito aduanero que más se utiliza entre los sistemas disponibles en la actualidad. Establece que todas las mercancías transportadas de acuerdo con el procedimiento TIR en automóviles y contenedores aprobados y sellados están exentas del examen aduanero, a menos que se sospechen irregularidades. El Convenio reduce los requisitos regulares de los procedimientos de tránsito nacionales, a la vez que evita la necesidad de inspección física en ruta durante el tránsito, aparte del control del documento de tránsito (“carnet TIR”) y la comprobación de los cierres y la condición externa del compartimento de carga o el contenedor. Además, dispensa de la necesidad de utilizar garantías nacionales y sistemas nacionales de documentación, ya que el denominado carnet TIR constituye un documento internacionalmente reconocido que incluye una garantía.

199. La brevedad de la jornada laboral, en particular de los funcionarios aduaneros, es un problema adicional.

Normalmente, los funcionarios de aduanas trabajan un promedio de 4 horas a 6 horas al día, la jornada laboral media del personal administrativo es de 6 horas a 8 horas. La brevedad de la jornada laboral crea oportunidades de “pluriempleo” y lo fomenta. La prevalencia de dichas prácticas no solo aumenta las posibilidades de que existan conflictos de intereses, también menoscaba la eficiencia y la calidad generales de los servicios que se prestan.

200. La DNA ofrece salarios adecuados para atraer a personal con las calificaciones necesarias para responder a las demandas de un sistema aduanero moderno. Cabe señalar que, además de los salarios normales, los funcionarios de la DNA reciben pagos adicionales en función de las multas recaudadas; estos pagos adicionales pueden suponer una parte considerable de la remuneración total. El hecho de que estos pagos estén directamente relacionados con el monto de las multas, los convierte en un incentivo negativo para la mejora de la eficiencia general de las operaciones aduaneras.

6.7 Conclusión

201. Después del progreso inicial, la modernización de las aduanas de Uruguay se ha paralizado. Los aspectos fundamentales que necesitan reformarse son: la gestión de los recursos humanos, la auditoría y la inspección, y la simplificación de los procesos (sin papel). Las ineficiencias en estos aspectos contribuyen a la ineficacia del control fronterizo, los elevados costos comerciales y los malos resultados de la facilitación del comercio, todo lo cual perjudica la competitividad de Uruguay y representa un obstáculo para la transformación de Uruguay en un centro logístico y un punto de acceso para el comercio regional.

202. Teniendo en cuenta su función dual de facilitador del comercio y agencia de protección de las fronteras, el servicio aduanero tiene que hallar un equilibrio apropiado para propiciar la eficiencia y la seguridad de las cadenas logísticas integradas. El aumento de las capacidades de sus recursos humanos, la simplificación de los procedimientos de levante y despacho, la adopción

de un sistema de ventanilla única y de análisis eficaz de la gestión de riesgos, el cumplimiento de las normas internacionales y la cooperación con otras agencias fronterizas y el sector privado son requisitos previos esenciales para una organización aduanera eficiente y flexible que facilite los flujos transfronterizos. Estas medidas garantizan un equilibrio apropiado entre la necesidad de control de las aduanas y una cadena integrada de suministro, lo que requiere un entorno operacional y reglamentario que favorezca la actividad económica.

Capítulo

Política comercial y
servicios de logística

7

7



POLÍTICA COMERCIAL Y SERVICIOS DE LOGÍSTICA

7.1 Introducción

203. En este capítulo se examinan los servicios de logística desde el punto de vista de la reglamentación nacional e internacional. Más concretamente, este capítulo trata las implicaciones del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) y el Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios del MERCOSUR para el desarrollo de los servicios de logística en Uruguay. El anexo II contiene más detalles acerca de la política comercial de Uruguay.

204. **La política comercial de Uruguay ha sido esencial para la conversión del sector de los servicios de**

logística en un sector de servicios de nivel mundial, y ha beneficiado especialmente a las actividades en las zonas de libre comercio. El sector de servicios logísticos de Uruguay se ha desarrollado significativamente gracias a las políticas nacionales. En concreto, la política comercial, la política de inversión y las políticas sobre el comercio de servicios han hecho posible que empresas locales y extranjeras presten servicios de logística. Los proveedores de servicios de logística se han constituido dentro de dos regímenes especiales: la legislación sobre puertos francos y sobre zonas francas. La legislación sobre puertos francos ha permitido a los proveedores de servicios manipular mercancías en tránsito, mientras que la legislación sobre zonas francas ha hecho posible que

los proveedores agreguen valor a los bienes comerciados sin modificar su naturaleza²⁷.

7.2 El régimen comercial y los servicios de logística de Uruguay

205. Toda una serie de leyes y reglamentos relacionados con el comercio, que incluyen la política comercial, afectan al comercio de servicios de logística. La política comercial de Uruguay está sujeta a leyes y reglamentos nacionales, internacionales y regionales. Las medidas de la política comercial no dependen solamente de los objetivos nacionales del Gobierno, también tienen que ser compatibles con sus obligaciones internacionales, entre ellas los acuerdos de la OMC y del MERCOSUR. Finalmente, como miembro del MERCOSUR, la política comercial de Uruguay está sometida a la influencia de las políticas comunes adoptadas por este organismo regional (OMC, 2006). El MERCOSUR ha procurado acordar instrumentos básicos (protocolos de entendimiento) para regular el comercio a nivel regional, aunque no todos estos instrumentos están actualmente en vigor²⁸ (anexo II).

7.2.1 Reglamentación del comercio de bienes

Barreras arancelarias y no arancelarias

206. A mediados de la década de 1970, Uruguay adoptó una estrategia de desarrollo orientada al exterior, como demuestran los bajos aranceles, especialmente con respecto a los niveles históricos, y la escasez relativa de barreras no arancelarias. Los aranceles son el instrumento principal de la política comercial de Uruguay. Como miembro del MERCOSUR, Uruguay aplica un arancel común externo (ACE) que oscila entre el 0% y el 20%. En 2008, el promedio simple de los aranceles de naciones más favorecidas (NMF) fue del 10,5% (véase el anexo III). Los aranceles de Uruguay se han consolidado en un nivel medio del 31,6%, según la Organización Mundial del Comercio (OMC). Todos los aranceles son *ad valorem* y se aplican al valor del costo, seguro y flete. Uruguay no

aplica ningún arancel estacional, temporal o variable a las importaciones.

207. Uruguay, al igual que otros miembros del MERCOSUR, ha establecido excepciones al ACE para los bienes de capital, para los productos de tecnología de la información y telecomunicaciones, y para otros productos incluidos en la lista de excepciones nacionales²⁹. Es más, Uruguay cuenta con regímenes especiales para las importaciones del sector del automóvil y el azúcar³⁰.

208. El coeficiente de incidencia de las barreras no arancelarias de Uruguay es del 48,3%, superior al de otros países de ALC (39,1%) pero similar al de otros países del MERCOSUR (47,6%).

209. En general, la política comercial de Uruguay tiene un nivel razonable de apertura (véase el cuadro 21). El índice de restrictividad comercial de los aranceles (TTRI) en Uruguay está por debajo de la media de América Latina y el Caribe. Si también se tienen en cuenta los acuerdos comerciales preferenciales, el TTRI de Uruguay se acerca bastante a la media de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Cuando también se consideran las barreras no arancelarias, como en el caso del OTRI, el nivel de Uruguay es similar al de la media de los países de América Latina y el Caribe, pero por encima de los países desarrollados y de los países de Asia oriental y el Pacífico. En este caso también, cuando se consideran los acuerdos preferenciales, la política comercial de Uruguay sigue siendo relativamente abierta³¹.

Acuerdos regionales sobre comercio

210. Como miembro del MERCOSUR, Uruguay forma parte de una serie de acuerdos comerciales. En el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el MERCOSUR ha firmado varios acuerdos que aceleraron la liberalización del comercio con varios países de la región: Bolivia, Chile, Perú, Colombia, Ecuador, Venezuela y Cuba. El MERCOSUR también ha agregado disposiciones

27 En los puertos, los bienes pueden someterse a ciertas transformaciones siempre que no se modifique su naturaleza. Las actividades permitidas se limitan al almacenamiento, reembalaje, ensamblaje, consolidación, movilización y fraccionamiento. Véase el anexo II.

28 Según el artículo 40 del Protocolo de Ouro Preto, los países adoptarán las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR y comunicarán las mismas a la Secretaría Administrativa, para garantizar su vigencia simultánea.

29 Uruguay ha aplicado el ACE del MERCOSUR desde 1995, con un listado de excepciones. En virtud del Protocolo de Ouro Preto, firmado en 1994, se acordó que las tasas arancelarias de Uruguay se equipararían al ACE de MERCOSUR en 2006 sin excepciones. No obstante, en 2003, de conformidad con las decisiones n.º 31/03 y n.º 34/03 del MERCOSUR, Uruguay y Paraguay obtuvieron una prórroga para aplicar las excepciones hasta 2010.

30 En el caso de los automóviles, hasta la entrada en vigor del régimen común del MERCOSUR, se aplicaban las tasas arancelarias preferenciales contempladas en los acuerdos bilaterales vigentes a las importaciones procedentes de Argentina y Brasil. En el caso del azúcar, Uruguay aplica aranceles del 5% (azúcar en bruto) o del 35% a las importaciones de azúcar (HS1701), independientemente de su origen; el azúcar en bruto de la región está libre de impuestos.

31 La información no arancelaria sobre Uruguay es de 2001 y podría no reflejar, por lo tanto, la situación actual.

RECUADRO 14: RESTRICCIONES PARA LOS PROVEEDORES DE SERVICIOS DE LOGÍSTICA

Desde una perspectiva reglamentaria, los proveedores de servicios de logística se enfrentan a cuatro restricciones principales. Algunas de las restricciones son comunes con otras actividades de servicio, pero otras son específicas de la logística.

El primer grupo de restricciones está relacionado con el acceso al mercado y el trato nacional. Los requisitos de formar empresas conjuntas para la inversión extranjera, las prescripciones sobre ciertos tipos de entidades legales que pueden prestar servicios y las limitaciones de la participación extranjera afectan a ciertas actividades de logística como los servicios de transporte. Además, las restricciones del movimiento de personas y los requisitos de emplear a ciudadanos del país en ciertos servicios también afectan a la provisión de servicios de logística.

El segundo grupo de restricciones está relacionado con el acceso a infraestructura y su uso. En términos generales, hay dos tipos de empresas: basadas en activos y no basadas en activos. Las primeras usan su propio equipo de transporte, mientras que las segundas ejercen de intermediarias entre el cliente final y las empresas de transporte basadas en activos (USITC, 2005). En ambos, casos, los proveedores de servicios de logística necesitan poder acceder a la infraestructura existente para operar. Más concretamente, los proveedores de servicios de logística necesitan poder acceder a los puertos, los aeropuertos y las carreteras, que suelen estar administrados por organismos públicos o cuya gestión se concede sin discriminación a una empresa privada (trato nacional y trato de la nación más favorecida).

En ciertos casos, los conflictos de intereses o la falta de competición restringen las operaciones de los proveedores de servicios de logística. Los propios propietarios o administradores de infraestructura pueden ser proveedores de servicios de logística o pueden establecer ciertas condiciones para el acceso a los servicios y su prestación. En este caso, los términos y las condiciones en las que se usa y se accede a la infraestructura (por ej., preferencia por los proveedores nacionales por encima de los extranjeros, procedimientos de autorización y reglas de competencia) son esenciales para la eficacia de la provisión de servicios de logística. Los proveedores de servicios de TIC se enfrentan a un problema similar, ya que necesitan acceder a la infraestructura básica de telecomunicaciones. Para poder superar esta limitación, los miembros de la OMC negociaron reglas para garantizar el acceso y la interconexión a la infraestructura básica dentro del contexto de las negociaciones de la OMC sobre el sector de las telecomunicaciones (concluidas en 1997). En el caso de los servicios de logística, se deben implementar los principios del acceso y el uso sin discriminación de la infraestructura necesaria para garantizar que no se limita la provisión de servicios de logística por parte de las empresas tanto nacionales como internacionales basadas o no basadas en activos.

El tercer grupo de restricciones está relacionado con los reglamentos gubernamentales. Los servicios de logística forman parte de una cadena integrada que requiere una estrecha integración y sincronización de varios servicios diferentes. Un ejemplo de ello son los servicios de consultoría y de gestión del transporte, que se encuentran al principio de la cadena y definen el diseño de la red y las estrategias de distribución, además de identificar las necesidades de almacenamiento y transporte. Estos servicios incluyen los servicios de almacenamiento, la manipulación de la carga y los servicios de agencia aduanera. En una etapa posterior, las empresas de subcontratación de servicios logísticos (3PL) participan en la cadena de suministro mediante la provisión de servicios de transporte y servicios relacionados con el transporte. Finalmente, los servicios complementarios a la gestión logística como los servicios especiales de correo, distribución y mantenimiento también forman parte de la cadena logística integrada (USITC, 2005).

Los reglamentos gubernamentales que interfieren en una cadena logística integrada constituyen una restricción grave: pueden afectar a la simultaneidad y la sincronía necesarias para la eficiencia de la cadena logística. Por ejemplo, en ciertos países, no se permite que los proveedores de servicios sean propietarios u operen flotas y equipo de transporte terrestre. En otros, es posible que una 3PL extranjera no pueda obtener una licencia para operar un camión remolcador para realizar entregas dentro de la ciudad y, por lo tanto, se vea obligada a utilizar múltiples camionetas de distribución o a utilizar un proveedor nacional (USITC, 2005).

El cuarto grupo de restricciones está relacionado con los procedimientos en la frontera. Según la USITC, los procedimientos y las inspecciones aduaneros representan el obstáculo más importante para las 3PL. Algunas de las restricciones más onerosas son las relacionadas con el peso y el valor de las mercancías; el tiempo que lleva cumplir los requisitos de documentación, debido en parte a la falta de sistema de intercambio electrónico de datos; los gravosos requisitos de inspección; y los reglamentos que limitan la capacidad de las empresas para ofrecer servicios de agencia (USITC, 2004 y 2005).

Cuadro 22. Comparación de los indicadores de la política comercial de Uruguay: 2006-2008

	TTRI (Tarifa NMF aplicada) - Todos los bienes	TTRI (Tarifa aplicada, inc. preferencial) - Todos los bienes	OTRI (Tarifa NMF aplicada+MNA) - Todos los bienes	OTRI (Tarifa aplicada, inc. preferencial+MNA) - Todos los bienes
América Latina y el Caribe	7,84	5,36	14,42	11,46
Chile	5,98	1,60	9,39	5,01
Colombia	12,92	9,20	23,41	19,86
Perú	7,36	5,34	14,33	12,33
Uruguay	6,40	2,64	14,71	10,93
Promedio de Asia oriental y el Pacífico	4,89	4,70	13,09	12,91
Países de ingreso alto de la OCDE	3,88	2,11	9,34	6,51
Oriente Medio y Norte de África	12,09	10,22	26,65	24,54
Asia meridional	12,24	11,97	16	15,71

Fuente: Banco Mundial, Indicadores del comercio mundial.

TTRI - Todos los bienes: Este índice refleja el impacto de las políticas comerciales no discriminatorias de cada país sobre la suma de sus importaciones. Se trata de la tarifa uniforme equivalente para mantener la suma de las importaciones del país en su nivel actual.

Cuadro 23. Acuerdos regionales de libre comercio suscritos por el MERCOSUR

Acuerdo	Fecha de la firma/ entrada en vigor en Uruguay	Comentarios
MERCOSUR-Chile ACE n.º 35	25 de junio de 1996/ 1 de octubre de 1996	Eliminación de todas las obligaciones para al menos tres cuartas partes de las partidas arancelarias antes de enero de 2004, y para todas las partidas arancelarias antes de 2014.
MERCOSUR-Bolivia ACE n.º 36	17 de diciembre de 1996/ 28 de febrero de 1997	Creación de una zona de libre comercio antes del 1 de enero de 2006
MERCOSUR-Perú ACE n.º 58	25 de agosto de 2003/ 16 de diciembre de 2005	Creación de una zona de libre comercio para un listado de productos antes del 1 de enero de 2017
MERCOSUR-Colombia, Ecuador y Venezuela ACE n.º 59	16 de diciembre de 2003/ 5 de enero de 2005	Creación de una zona de libre comercio para un listado de productos antes del 1 de enero de 2018
MERCOSUR-Cuba ACE n.º 62	21 de julio de 2006/ 3 de septiembre de 2008	Aranceles preferenciales para un listado de productos

Fuente: Basado en los datos de la ALADI.

a los acuerdos bilaterales sobre cuestiones relacionadas con el comercio, que habían sido firmados previamente a título individual por sus países miembros³². En el futuro, estos acuerdos pueden ofrecer un contexto propicio para la prestación de servicios de logística en Uruguay, una vez que se haya liberalizado totalmente el comercio de servicios (cuadro 22).

211. Los compromisos de liberalización del comercio de servicios todavía se están negociando. Más recientemente, también dentro del marco de los

acuerdos de la ALADI, Uruguay ha firmado un acuerdo general de libre comercio con México, que entró en vigor en julio de 2004. Este acuerdo se extiende más allá del área tradicional de comercio de bienes e incluye disposiciones sobre la política de competencia, los monopolios, las empresas públicas, los derechos de propiedad intelectual, el comercio de servicios y la inversión. Los compromisos de liberalización del comercio de servicios todavía se están negociando. En 2009 también se adoptó un acuerdo de servicios con Chile, en el marco del MERCOSUR, pero todavía no ha entrado en vigor.

32 Además, MERCOSUR ha firmado acuerdos marco con países de fuera de la región: India, la Unión Aduanera de África Meridional, Lesotho, Namibia, Swazilandia, Botswana y Egipto; MERCOSUR también firmó un acuerdo de libre comercio con Israel en 2007.

212. Hasta la fecha, los acuerdos comerciales no han desempeñado un papel importante en el desarrollo del comercio de servicios de logística. Hasta ahora, los acuerdos comerciales se han concentrado principalmente en el comercio de bienes. Los servicios no se han incorporado hasta hace poco a los acuerdos comerciales de Uruguay, entre ellos al MERCOSUR desde 2005.

7.3 Acuerdo del MERCOSUR y AGCS³³

213. A nivel internacional, las políticas comerciales se ven afectadas por las obligaciones internacionales. Los acuerdos administrados por la OMC contienen obligaciones multilaterales. Además, el MERCOSUR es especialmente importante en el caso de Uruguay.

214. El Protocolo del MERCOSUR sobre el comercio de servicios (Protocolo de Montevideo) se basa en las disposiciones del AGCS, pero existen diferencias importantes³⁴. Primero, se incluyen todos los sectores de servicios. Segundo, el objetivo de completar el programa de liberalización de todas las actividades de servicios en un plazo de diez años (artículo XIX)³⁵. Finalmente, se considera pertinente la negociación de acuerdos complementarios si afectan a la provisión del comercio de servicios, por ejemplo, requisitos de visa para facilitar el comercio de servicios dentro de la región.

215. Otras diferencias entre el AGCS y el Protocolo de Montevideo: i) aplicación inmediata e incondicional del trato de NMF, sin excepciones; ii) se aplican las

RECUADRO 15: ANEXOS AL PROTOCOLO DE MONTEVIDEO

El Protocolo de Montevideo tiene cuatro anexos. Estos anexos tratan sobre el movimiento de personas físicas, los servicios financieros, y los servicios de transporte por vía terrestre, acuática y aérea. A diferencia del AGCS, el Protocolo de Montevideo no tiene un anexo sobre telecomunicaciones. Sin embargo, Argentina, Brasil y Uruguay han incluido documentos de referencia sobre servicios de telecomunicaciones en sus listas de 1997.

El anexo sobre personas físicas es similar al del AGCS. Existen otros acuerdos relativos a la prestación de servicios por personas físicas, pero no todos están vigentes. En particular, los miembros del MERCOSUR negociaron un acuerdo para la creación de la Visa MERCOSUR (CMC/DEC. n.º 16/03), un Acuerdo sobre Regularización Migratoria Interna de Ciudadanos del MERCOSUR (CMC/DEC. n.º 28/02, adoptado en diciembre de 2002), un Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR (CMC/DEC. n.º 28/02, adoptado en diciembre de 2002), un Mecanismo para el Ejercicio Profesional Temporario (CMC/DEC. 25/03) y un Acuerdo para la Facilitación de Actividades Empresariales. Este acuerdo está en vigor en Argentina, Brasil y Uruguay desde el 27 de diciembre de 2007 (CMC/DEC. 32/04).

El anexo sobre los servicios de transporte es especialmente importante para los servicios de logística. El anexo sobre transporte terrestre y por agua no afecta a los acuerdos multilaterales firmados antes de la entrada en vigencia del Protocolo de Montevideo. Por lo tanto, el Protocolo no se aplica a los derechos y obligaciones provenientes de la aplicación de los acuerdos bilaterales sobre transporte en vigor o firmados antes de la adopción del Protocolo. El objetivo es la armonización y el control de las condiciones de competencia entre las empresas de transporte, observando como prioridad básica la liberalización intra MERCOSUR del sector. Es más, las disposiciones no se aplican a los acuerdos bilaterales sobre transporte firmados o en vigor antes de la adopción del Protocolo de Montevideo (OMC, 2008).

El anexo sobre servicios de transporte aéreo no afecta a los acuerdos bilaterales, plurilaterales o multilaterales firmados por los Estados Partes del MERCOSUR, vigentes en el momento de entrada en vigor del Protocolo de Montevideo. Además, tampoco es aplicable a medidas que afectan a los derechos relativos al tráfico aerocomercial acordadas en los términos de los acuerdos de servicios aéreos bilaterales (a excepción del tráfico de cabotaje). Finalmente, en relación con los servicios aéreos subregionales regulares y exploratorios, se aplicarán las disposiciones del Acuerdo sobre Servicios Aéreos Subregionales (Acuerdo de Fortaleza) de 17 de diciembre de 1996, y complementariamente las listas de compromisos emergentes del Protocolo de Montevideo (OMC, 2008).

33 Gari (2006) incluye un análisis de las disposiciones sobre servicios del MERCOSUR. Esta sección se basa en la información del informe de la OMC (2008).

34 El Protocolo de Montevideo, acordado en diciembre de 1997 y en vigor desde el 7 de diciembre de 2005, establece las disposiciones del MERCOSUR para el comercio de servicios (Decisión CMC 13/97). El Protocolo de Montevideo ha sido ratificado por Argentina, Brasil y Uruguay, pero aún no por Paraguay.

35 Inicialmente, los miembros han acordado adoptar el statu quo como principio general (OMC, 2008).

disposiciones de los reglamentos nacionales a todos los servicios, no solo a los servicios incluidos en los listados de los miembros; y iii) los servicios están sometidos a las reglas del MERCOSUR sobre política de competencia,

medidas de subsidio y adquisiciones del Gobierno. Aunque los miembros del MERCOSUR han alcanzado un acuerdo sobre la política de competencias y las contrataciones del Gobierno, este todavía no ha entrado en vigor.

RECUADRO 16: EL RÉGIMEN DE LAS ZF EN LA POLÍTICA COMERCIAL DE URUGUAY CON TERCEROS PAÍSES

La Decisión n.º 08/94 de Creación del Consejo del Mercado Común (CMC) aborda el régimen de las zonas francas, las zonas industriales, las zonas de procesamiento de exportaciones y las áreas aduaneras especiales dentro del MERCOSUR. De acuerdo con esta decisión, los bienes dentro de dichos regímenes están sujetos al pago de un arancel común externo (ACE) o un arancel nacional, según corresponda. También implica que los bienes procesados en zonas francas tienen que pagar el ACE aunque cumplan con las reglas de origen.

Dada su situación geográfica, las áreas aduaneras especiales de Manaos, en Brasil, y Tierra del Fuego, en Argentina, no se incluyen en estas disposiciones hasta 2013. La excepción de Manaos permite la entrada de mercancías de esta zona franca a Brasil sin tener que pagar un ACE.

Además, tres decisiones adoptadas por el CMC del MERCOSUR contemplan excepciones para el comercio bilateral entre ciertas zonas francas. La Decisión n.º 09/01 permite el intercambio de ciertos productos entre Colonia y Manaos sin pagar el ACE. Sin embargo, la excepción está sujeta a una cuota de 500 millones de unidades de bombonas, botellas, frascos y artículos similares procedentes de Colonia, y a un valor máximo de US\$20 millones para los productos procedentes de Manaos.

La Decisión n.º 01/03 exime del pago del ACE por un máximo de 2000 toneladas de jarabe para la elaboración de bebidas exportadas desde Colonia a Tierra del Fuego, y por un valor máximo de US\$20 millones para la exportación de los productos enumerados desde Tierra del Fuego a Colonia. En 2007, la Decisión n.º 60/07 dispuso el libre comercio bilateral de productos adicionales entre Colonia, Nueva Palmira y Manaos, con ciertas cuotas, hasta diciembre de 2012.

Como consecuencia, en la actualidad, las ZF reciben básicamente dos tipos de productos diferenciados por su origen y destino: mercancías procedentes de fuera del MERCOSUR para su distribución regional o mercancías procedentes del MERCOSUR con destino a mercados externos.

En sus negociaciones con terceros países, la intención inicial del MERCOSUR fue excluir estos regímenes especiales de los acuerdos. En los acuerdos negociados con Chile (ACE n.º 35) y Bolivia (ACE n.º 36) se dispuso que las mercancías procedentes de zonas francas tenían que pagar el arancel para NMF. Sin embargo, en sus acuerdos con Perú (ACE n.º 58) y Colombia, Ecuador y Venezuela (ACE n.º 59), los artículos 48 y 39, respectivamente, contemplan la continuación del diálogo entre las partes sobre el tema de las zonas francas y las áreas aduaneras especiales. Esto se ha interpretado en el sentido de que los bienes procedentes de zonas francas que se consideren originales disfrutaban de los aranceles preferenciales de los acuerdos, a menos que se decida lo contrario.

En principio, en las negociaciones entre el MERCOSUR y la UE, actualmente retrasadas, se excluyeron las zonas francas de cualquier acuerdo.

El acuerdo bilateral de libre comercio entre México y Uruguay (ACE n.º 60) incluye las zonas francas en su definición del territorio. Por lo tanto, los bienes procedentes de ZF se benefician del acuerdo, lo que incluye aranceles preferenciales. En diciembre de 2007, el CMC acordó permitir a los miembros del MERCOSUR que emprendieran negociaciones bilaterales con Chile para incorporar las zonas francas al acuerdo vigente (ACE n.º 35). Uruguay ha iniciado las negociaciones con Chile para firmar un acuerdo de entendimiento sobre esta cuestión, pero las negociaciones aún no han concluido.

Referencias: Actas del Consejo del Mercado Común (MERCOSUR), 17. Decisiones del Consejo del Mercado Común (MERCOSUR): n.º 8/94, n.º 9/01, n.º 01/03 y n.º 60/07. Textos legales de los Acuerdos de Complementariedad Económica n.º 35, n.º 36, n.º 58, n.º 59 y n.º 60, ALADI.

7.4 Comparación de los compromisos del AGCS y del MERCOSUR en relación con los servicios de logística³⁶

216. **Argentina, Brasil y Uruguay incluyeron solo unos cuantos compromisos sobre servicios de logística en sus listas del AGCS.** Es más, en los casos en que se adoptaron compromisos, el alcance de la liberalización ha sido limitado³⁷.

217. **En términos de servicios de logística, los compromisos de Uruguay dentro del AGCS solo incluyen los servicios de almacenamiento (como parte de los servicios básico de logística de carga), los servicios especiales de correo (como parte de los servicios conexos de logística de carga) y compromisos con respecto a servicios no básicos de logística de carga³⁸.** La lista de compromisos de Uruguay solo contiene restricciones horizontales (generales) del movimiento de personas físicas dentro de las siguientes categorías: gerentes, ejecutivos y especialistas.

218. **Argentina y Brasil también han adoptado un número limitado de compromisos sobre servicios de logística³⁹.** Los compromisos de Argentina dentro del AGCS no cubren los servicios básicos de logística de carga. Con respecto a los servicios conexos de logística de carga, la lista de compromisos de Argentina abarca principalmente los servicios especiales de correo y de distribución. En el caso de Brasil, los compromisos incluyen ciertos servicios básicos de logística de carga y algunos servicios conexos de logística de carga. Tanto Argentina como Brasil han contraído compromisos acerca de los servicios no básicos de logística de carga.

219. **En el marco del MERCOSUR, los miembros mantienen diferentes niveles de liberalización.** Según la OMC, los compromisos actuales de Argentina con respecto a los servicios dentro del MERCOSUR incluyen compromisos específicos en 7 de los 11 grupos sectoriales de la Lista de Clasificación Sectorial de los Servicios (LCSS). Esto representa alrededor del 40% de todos los subsectores de servicios enumerados. Es más, los compromisos de Argentina tienden a replicar, con

escasas excepciones, los compromisos existentes dentro del AGCS (OMC, 2008, párr. 39).

220. **Los compromisos de Brasil dentro del MERCOSUR incluyen 7 de los 11 grupos sectoriales de la LCSS.** Abarcan alrededor del 30% de todos los subsectores de servicios enumerados. Los compromisos horizontales de Brasil dentro del Protocolo del MERCOSUR, relacionados con las modalidades 3 y 4, son casi idénticos a los contraídos en el marco del AGCS (OMC, 2008, párr. 47-48).

221. **Uruguay adoptó compromisos especiales en 8 de los 11 grupos sectoriales de la LCSS, que cubren más de un tercio de todos los subsectores de servicios enumerados.** Según la OMC, los sectores en los que existen compromisos son informática, servicios especiales de correo, finanzas, turismo y servicios recreativos, que también aparecen en la lista de compromisos de Uruguay dentro del AGCS. Además, las telecomunicaciones, la construcción y los servicios profesionales y de distribución, que no se incluyen en los compromisos del AGCS, forman parte de la lista de compromisos de Uruguay dentro del MERCOSUR. Los compromisos horizontales incluyen compromisos similares dentro de la modalidad 4. Al igual que en el caso del AGCS, abarcan tres categorías: gerentes, ejecutivos y especialistas.

222. **Los compromisos de Paraguay dentro del MERCOSUR incluyen los servicios financieros, el turismo y los servicios de telecomunicaciones.** Los dos primeros sectores también se incluyeron en las lista del AGCS. Paraguay no ha ratificado ninguno de sus compromisos dentro del MERCOSUR.

223. **Una comparación de los compromisos del AGCS y del Protocolo de Montevideo revela que los miembros del MERCOSUR introdujeron pocas actividades nuevas relacionadas con los servicios de logística, con respecto a sus compromisos dentro del AGCS.** Los compromisos actuales del MERCOSUR se corresponden ampliamente con la situación de las negociaciones concluidas en 1998. Desde entonces, han tenido lugar varias rondas de negociaciones pero los resultados de estas negociaciones

36 En el cuadro A1 del anexo 2 se ofrecen más detalles sobre los compromisos del AGCS y del MERCOSUR.

37 Los compromisos se refieren a una medida específica de obligado cumplimiento para un país dentro de los acuerdos administrados por la OMC (Goode, 2007).

38 La clasificación de los servicios de logística en servicios básicos de logística de carga, servicios conexos de logística de carga y servicios no básicos de logística de carga se basa en la lista de comprobación de la OMC de los servicios de logística. Consulte la sección 2.1 de este informe para obtener más información.

39 Los compromisos actuales de Paraguay se limitan a los servicios financieros y el turismo.

todavía se encuentran en proceso de ratificación. Paraguay no ha ratificado ninguno de sus compromisos.

224. Cuando se analiza el sector en función de la clasificación propuesta, se pone de manifiesto la ausencia de compromisos con respecto a los servicios básicos de logística. Solo Brasil ha adoptado compromisos muy limitados con respecto a los servicios de transporte, pero incluso en este caso, hay más compromisos sobre servicios conexos de logística (servicios especiales de correo, servicios comerciales y de distribución). Finalmente, se han adoptado relativamente más compromisos para servicios no básicos de logística, pero sigue habiendo diferencias significativas entre los miembros del MERCOSUR. *El análisis de los compromisos existentes demuestra que actualmente el MERCOSUR no está teniendo todavía una influencia significativa en el terreno de los servicios de logística. Esto podría cambiar en el futuro si se fortalece el proceso de liberalización entre los miembros del MERCOSUR.*

225. Un compromiso de Paraguay con la liberalización de servicios es también importante. Aunque Paraguay siempre ha participado en las negociaciones sobre servicios como miembro del MERCOSUR, hasta ahora no ha ratificado ninguno de sus compromisos. Teniendo en cuenta su situación geográfica, la participación de Paraguay en el acuerdo sobre servicios del MERCOSUR es importante para la estrategia de Uruguay de expansión del alcance de sus servicios de logística a otros países suramericanos. También es importante para la mayor integración de Paraguay en la economía mundial.

226. Mejoras significativas en la última ronda de negociaciones. La sexta y última ronda de negociaciones entre miembros del MERCOSUR concluyó en julio de 2006. Los resultados de estas negociaciones, que se encuentran en proceso de ratificación en cada país, contienen una serie de mejoras significativas en comparación con los compromisos vigentes.

227. Los resultados de la sexta ronda de negociaciones pueden resumirse la manera siguiente (véase el cuadro A2 del anexo 2): 1) ha aumentado significativamente el número de sectores y subsectores incluidos en la lista de compromisos; 2) han mejorado los compromisos horizontales, especialmente con respecto a la mano

de obra, que han sido introducidos por todos los miembros, salvo Paraguay; 3) en la lista de compromisos de Paraguay sigue habiendo una cantidad significativa de sectores y modalidades sin “ratificar”; 4) en términos específicamente de servicios de logística se ha producido un aumento de los servicios incluidos en las listas de los miembros, especialmente de los servicios de transporte. No obstante, estos compromisos representan el statu quo. Lo que significa que, en la práctica, se mantienen varias restricciones a la prestación de servicios de transporte y auxiliares por parte de proveedores extranjeros.

7.5 Régimen de tránsito regional

228. La transformación de Uruguay en un centro logístico regional requiere un régimen eficiente de tránsito regional. Existe una serie de problemas operativos, principalmente con respecto a los pasos fronterizos, donde se producen la mayoría de los retrasos. Por ejemplo, en la frontera entre Brasil y Argentina, un camión en tránsito está retenido un promedio de 18 horas. Si tiene que despachar en la aduana, el retraso puede prolongarse de 1 a 3 días. En la frontera entre Chile y Argentina, los retrasos duran una media de 14 horas, o 1 a 2 días si hay que completar los procedimientos aduaneros. Se tarda entre 12 horas y 2 días en cruzar la frontera de Brasil y Argentina con Paraguay (Barbero, 2008).

Transporte terrestre

229. El Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre (ATIT) prohíbe actualmente el transporte de cabotaje por carretera. Además, existen otras limitaciones que limitan el crecimiento de la industria logística en Uruguay y otros países de la región⁴⁰. Desde principios de la década de 1990, está en vigor un régimen de tránsito en América del Sur, firmado en el marco de la ALADI. El ATIT⁴¹ ha sido ratificado por Argentina, Brasil, Bolivia, Uruguay, Chile, Paraguay y Perú. El acuerdo regula todos los aspectos administrativos relacionados con el transporte terrestre, que incluye el tránsito de mercancías. El ATIT prohíbe actualmente el transporte de cabotaje por carretera (véase el recuadro 17).

230. Los retrasos se deben principalmente a problemas del ente público como el breve horario de operación, la

⁴⁰ Lo siguiente está basado en Barbero (2008).

⁴¹ Acuerdo de Transporte Internacional Terrestre (ATIT).

falta de sistemas informáticos adecuados (con frecuencia fuera de servicio), la carencia de infraestructura y la falta de personal capacitado. Los operadores privados también contribuyen a los retrasos, ya que, con frecuencia, la información que ofrecen es inadecuada o incompleta y la mayoría de las empresas de transporte tiene un nivel de profesionalización relativamente bajo.

231. En ciertos países, los retrasos se deben al control excesivo de las carreteras (en particular del tránsito entre Paraguay y Argentina). En algunos casos, los controles son una respuesta a las infracciones del tráfico, pero también pueden ser una fuente de sobornos relacionados con la corrupción o el resultado del desconocimiento de las normas internacionales de tránsito por parte de las autoridades. Con frecuencia, también se producen retrasos como consecuencia de la agitación social o las condiciones climáticas. Finalmente, la infraestructura inadecuada previene las mejoras de la eficiencia que se produciría si se aplicaran los regímenes de tránsito. Además, Barbero (2008) señala la insuficiencia de plataformas y almacenes de carga y descarga de mercancías, así como el reducido tamaño de las oficinas aduaneras y el deterioro de las carreteras de acceso.

232. La desventaja estructural de Uruguay en las actividades del transporte por carretera dentro del comercio de tránsito se ha visto reducida en cierto modo por las operaciones de carga rodada.⁴² La posición de Uruguay con respecto al transporte internacional por carretera, tanto en relación con el comercio bilateral con Argentina como con el tránsito, ha mejorado en cierto modo con el aumento del uso del transporte de carga rodada en el río de la Plata. El transporte de carga rodada desde el puerto de Juan Lacaze redujo considerablemente los retrasos provocados por el bloqueo del puerto Gualeguaychú-Fray Bentos (Sgut, 2009).

Transporte por vía acuática

233. El MERCOSUR no tiene un régimen reglamentario armonizado para el transporte marítimo de mercancías. De hecho, el lugar donde está registrada una embarcación

tiene consecuencias significativas sobre los impuestos que hay que pagar. Además, se aplican diferentes impuestos a la industria del transporte marítimo en Uruguay, Brasil y Argentina. Es más, los costos de la tripulación son más altos en Uruguay debido a la sindicación de la mano de obra, mientras que en Paraguay los costos son más bajos. Todos estos factores hacen que el transporte marítimo uruguayo no sea competitivo y que esta industria no esté tan desarrollada en Uruguay como en sus países vecinos. Dentro del MERCOSUR, los diversos acuerdos entre países influyen en la competitividad relativa de los puertos y los servicios de transporte marítimo de la región. En particular, los acuerdos afectan a los servicios de acceso en tránsito y, en última instancia, a la posibilidad de desarrollar los servicios de transbordo (véase el cuadro 23).

234. Las actuales propuestas sobre un futuro acuerdo del MERCOSUR sobre el transporte marítimo pueden repercutir negativamente sobre el sector de servicios de logística⁴³. La propuesta pretende establecer una reserva de carga para todo el comercio procedente o con destino a los países del MERCOSUR. Si el acuerdo se llevara adelante, la carga procedente de Argentina y transbordada en Uruguay tendrá que ser transportada exclusivamente por embarcaciones con bandera de alguno de los dos países. Esto reduciría la ventaja competitiva del puerto de Montevideo. Los representantes del sector privado de Uruguay han señalado que este régimen favorecería a la industria y los servicios marítimos de otros países del MERCOSUR⁴⁴. Existe preocupación por que el acuerdo reduzca los volúmenes de actividad y aumente, por lo tanto, los costos. **Dicho acuerdo no es compatible con la tendencia general a la liberalización mundial del transporte por vía acuática y provocaría probablemente represalias de otros socios comerciales.**

235. Aparte de la falta de dragado y señalización en las regiones río arriba del Paraguay-Paraná, el transporte fluvial también está limitado por la ausencia de un régimen de tránsito. Los reglamentos vigentes exigen a los barcos extranjeros utilizar pilotos ciudadanos del país en el que naveguen y los reglamentos de cabotaje existentes prohíben a los barcos con bandera extranjera prestar estos servicios a lo largo del curso de agua.

42 El transporte de carga rodada se realiza con embarcaciones que transportan carga rodada como automóviles, camiones, semiremolques, remolques o vagones de ferrocarril. Los vehículos se introducen y se sacan del barco rodando en sus propias ruedas.

43 El subgrupo 5 del MERCOSUR, que parte de una iniciativa presentada por Brasil y Argentina, lleva algún tiempo debatiendo la posibilidad de adoptar un acuerdo multilateral de transporte marítimo. En concreto, Brasil y Argentina han promovido el acuerdo con el respaldo de Paraguay, Bolivia y Venezuela. Uruguay tiene una posición diferente. Mientras que Argentina y Brasil quieren incluir todas las mercancías en tránsito, Uruguay pretende limitar el alcance del acuerdo. Uruguay considera que el acuerdo multilateral de transporte marítimo entre los países del MERCOSUR constituye una amenaza para la participación de las embarcaciones registradas en Uruguay.

44 Información facilitada por el sector privado durante la elaboración de este estudio.

RECUADRO 17: EL CABOTAJE COMO MEDIO PARA LA REDUCCIÓN DE LOS COSTOS DE TRANSPORTE

Una estrategia regional de levantamiento de las restricciones sobre las operaciones de cabotaje ofrece muchas posibilidades de reducir los costos de transporte. Las evidencias disponibles sugieren que el levantamiento de dichas restricciones reduciría las tasas de flete, generaría un mejor uso del excedente de capacidad y una mayor frecuencia de los servicios, minimizaría la necesidad de excepciones, fomentaría una mayor competencia en el mercado y aumentaría los volúmenes comerciales, especialmente de mercancías transportadas por vía acuática. Sin embargo, dicha liberalización tendrá que abordarse gradualmente, teniendo en cuenta a los operadores de cada país e, idealmente, después de la armonización de los regímenes reglamentarios.

El levantamiento de las restricciones del cabotaje ha sido una de las medidas sugeridas para reducir los costos del transporte en Uruguay. La región ha tenido algunas experiencias positivas con operaciones de cabotaje, especialmente en Chile, donde se permitieron dichos servicios para el transporte en el litoral, lo que redujo los costos. Utilizando el ejemplo chileno, la UNCTAD detectó varias ventajas que podrían obtenerse si se permitiera el cabotaje:

Reducción de los costos de flete: la configuración geográfica del Cono Sur y de los cursos de agua interiores harían posible que las compañías de transporte marítimo ofrecieran servicios regulares, lo que conllevaría costos más bajos.

Aumento del uso de la capacidad ociosa: en este momento, los barcos que atienden a los puertos adyacentes tienen prohibido ofrecer un servicio de transporte en el litoral, incluso cuando tienen capacidad para ello. El costo marginal de la recogida de carga es relativamente pequeño, por lo que el cabotaje produciría una reducción de los costos.

Mejora de la frecuencia del servicio: permitir que más barcos carguen mercancías aumentaría la frecuencia del servicio.

Aumento de la competencia: el cabotaje permitiría que más operadores ofrezcan sus servicios, a diferencia del entorno actual de restricción.

Excepciones innecesarias: hasta la fecha, las actividades de cabotaje son excepcionales, lo que introduce obstáculos burocráticos.

Más carga transportada por mar: si las iniciativas para promover el cabotaje y mejorar la integración de los servicios de transporte nacionales e internacionales logran su objetivo, es probable que se produzcan dos acontecimientos que contribuirían al aumento de la carga que transportan las compañías navieras de América Latina y el Caribe. Primero, se impulsaría el comercio internacional. Segundo, el transporte de mercancías por el litoral se volvería más competitivo con el transporte por carretera.

Por lo tanto, el cabotaje ofrece grandes posibilidades de reducir los costos del transporte por carretera y de los servicios de transporte de mercancías por el litoral. Sin embargo, a menos que se armonicen las reglas de operación en los diferentes países, puede ser difícil justificar, desde una perspectiva de la economía política, el levantamiento de las restricciones al cabotaje, a no ser que se haga por etapas.

Fuente: UNCTAD (2001). Maritime cabotage services: prospects and challenges, Bulletin FAL, 183.

Cuadro 24. Características de la conectividad del puerto de Montevideo con los países vecinos

País	Puerto	Observaciones
Argentina	Buenos Aires	Muy competitivo tanto por su conexión con el transporte terrestre de carga rodada a través de Juan Lacaze como por su conexión directa con el río.
	Bahía Blanca-Puerto Madryn	Muy competitivo en términos de servicios de transporte por vía acuática; los servicios a Brasil son los más competitivos debido a la posibilidad de utilizar barcos con cualquier bandera.
Bolivia	Santa Cruz de la Sierra	Hay muchas posibilidades de desarrollo del transporte fluvial, pero aún no se ha desarrollado debido a la falta de infraestructura y de desarrollo del mercado.
Brasil	Santos-San Paulo	Uruguay no tiene una ventaja comparativa debido a las restricciones del uso de barcos con diferentes banderas. La alternativa de transporte terrestre tampoco es competitiva debido a la distancia.
	Río Grande	De manera similar a Santos, no tiene una ventaja comparativa debido a las restricciones del uso de barcos con diferentes banderas. En este caso, la alternativa de transporte terrestre es en cierto modo competitiva. Podría ser aún más competitiva si no hubiera retrasos en el paso fronterizo de Chuy.
Chile	Santiago	No se consideran competitivos para el transporte terrestre ni marítimo.
Paraguay	Asunción	El transporte fluvial a Montevideo es competitivo. Sin embargo, este no es el caso del transporte por carretera, a excepción de las mercancías de alto valor que se transportan a Ciudad del Este. Ambas opciones están afectadas por las políticas de inspección de las importaciones paraguayas de las aduanas de Uruguay. Como consecuencia, el 85% de estos tránsitos proceden de Buenos Aires.

7.6 Conclusión

236. El marco reglamentario de la logística en Uruguay ha sido bastante progresista y esencial para el crecimiento del sector; no obstante, es necesario un marco reglamentario complementario para crear un clima más seguro para los negocios. El éxito de Uruguay como centro regional depende de la capacidad de las autoridades uruguayas para recabar el apoyo de sus socios comerciales en el desarrollo y la aplicación de todas las reglas necesarias con miras a establecer una cadena de suministro integrada.

237. **Es importante reestructurar el marco reglamentario mediante la introducción del acceso y el uso sin discriminación de la infraestructura y salvaguardias para la promoción de la competencia.** Los proveedores de servicios de logística, basados y no basados en activos, necesitan poder acceder a la infraestructura existente para operar. El marco reglamentario actual podría mejorarse mediante la introducción de legislación que garantice el acceso y el uso sin discriminación de la infraestructura y salvaguardias para la promoción de la competencia, con el fin de asegurar que los propietarios y los administradores de la infraestructura no impiden que otros operadores puedan prestar servicios. Las salvaguardias de la competencia también ayudarían a evitar posibles conflictos de intereses derivados de la

función dual de propietario y regulador de los proveedores de infraestructura y servicios, como sucede actualmente con la ANP, que no solo regula el puerto sino que también tiene una participación minoritaria en la terminal de contenedores de la TCP. Un marco reglamentario complementario sería importante para poder disponer de un clima más fiable para los negocios. Dicho marco de promoción de la competencia debe implementarse también en el contexto del MERCOSUR.

238. **El acuerdo sobre servicios del MERCOSUR ha influido poco hasta ahora.** Aunque el acuerdo sobre servicios está en vigor y se han negociado compromisos durante las rondas periódicas, los compromisos actuales tienen más de diez años. Esto podría cambiar en el futuro si se fortalece el proceso de liberalización entre los miembros del MERCOSUR. Todavía hay que implementar compromisos nuevos y mejores.

239. **Necesidad de abordar los controles fronterizos y mejorar el régimen de tránsito.** Hay una necesidad urgente de abordar otras áreas de cooperación entre los países del MERCOSUR y los países asociados (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela). En particular, hay que mejorar los controles fronterizos para reducir los retrasos y mejorar la calidad del servicio. Además, el transporte por carretera es el principal modo de entrega de mercancías en tránsito. Aunque existe un régimen

bien desarrollado para el transporte por carretera, su funcionamiento se ve menoscabado por la inadecuación de los sistemas informáticos, la insuficiencia de infraestructura y la ausencia de personal capacitado en

los países vecinos que requieren decisiones de inversión del país responsable. El desarrollo de transporte de carga rodada también requerirá coordinación y colaboración en el futuro con Argentina y Paraguay.

Cuadro 25. Resumen de la política comercial y de inversión de Uruguay

Programa/ Esfera	Unilateral	Regional MERCOSUR	Bilateralismo			Multilateralismo GATT/OMC
			Desde el MERCOSUR	México	EE. UU.	
• Agrícola	Apertura unilateral desde 1974. Exclusión del azúcar.	Libre acceso dentro de la zona 240. ACE (aumento del arancel) con terceros mercados desde 1995. Lista de excepciones. Automóviles: Comercio administrativo. Azúcar: No se ha acordado una política común para el comercio dentro y fuera de la región.	Libre acceso: Bolivia para 2006, Chile para 2014. Excepciones: productos delicados. No se incluye el sector del automóvil. Perú, Colombia, Ecuador, Venezuela e Israel: liberalización progresiva con algunas excepciones.	Libre acceso. Lista de excepciones con margen preferencial entre 0%, 28%, 50% y 80%. Cuota arancelaria para algunos productos.	Sin negociar (SN).	Rondas previas: No conllevó mayor apertura del mercado (arancel impuesto superior al aplicado) Ronda de Doha: posición ofensiva.
• No agrícola	Apertura unilateral desde 1974. No se incluye el sector del automóvil.			Libre acceso. Lista de excepciones con margen preferencial entre 0%, 28%, 50% y 80%. ACE (55) acuerdo de alcance parcial que dispone el libre comercio de vehículos para 2011.		Rondas previas: No conllevó mayor apertura del mercado (arancel impuesto superior al aplicado) Ronda de Doha: posición defensiva acorde con la posición del MERCOSUR.
Facilitación del comercio						
• Sanitario y fitosanitario	Reglamentos nacionales. Miembro del IPPT y la OIE.	Comisiones regionales especiales. Reglamentos no comunes.	Reglas basadas en el acuerdo de la OMC.	Disposiciones específicas y creación de una comisión.	TIFA (Anexo): Creación de un comité consultivo bilateral (2007).	Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC desde 1995.
• Obstáculos Técnicos al Comercio (TBT)	Reglamentos nacionales. Instituto Uruguayo de Normas Técnicas, LATU y otros.	Normas técnicas del MERCOSUR. Institución: Asociación MERCOSUR de Normalización.	Reglas basadas en el acuerdo de la OMC.	Disposiciones específicas.	TIFA (Anexo): Parte del programa de trabajo (2007).	Declaración de la implementación y administración del Acuerdo sobre TBT de la OMC (1999).
• Procedimientos aduaneros y reglas de origen	Código Aduanero Uruguayo.	Código Aduanero del MERCOSUR (2004). No en vigor. Reglas de Origen del MERCOSUR (1995).	Reglas de Origen de la ALADI con reglas especiales para ciertos productos. Protocolo XXII con Bolivia.	Procedimientos aduaneros específicos. Reglas de origen solo para el sector automovilístico.	Protocolo del TIFA de 2007 con respecto a la facilitación del comercio (2008).	Acuerdo de la OMC sobre Valoración en Aduana desde 2001. Eliminación de los precios mínimos de importación.

Cuadro 25. Resumen de la política comercial y de inversión de Uruguay (cont.)

Programa/ Esfera	Unilateral	Regional MERCOSUR	Bilateralismo			Multilateralismo GATT/OMC
			Desde el MERCOSUR	México	EE. UU.	
Medidas de contingencia						
• Salvaguardias	Decreto n.º 2/99 para la implementación del acuerdo de la OMC desde 1999.	No se permite el comercio dentro de la zona. Se permite con un tercer país. No en vigor.	Chile y Bolivia: puede aplicarse hasta 2014. Otros: Se permiten salvaguardias bilaterales.	Salvaguardias bilaterales y globales.	SN	Acuerdo de la OMC sobre Salvaguardias desde 1995.
• Antidumping	Decreto n.º 142/996 para la implementación del acuerdo de la OMC desde 1996.	Acuerdo Antidumping de la OMC para el comercio interior (2002). No hay reglamentos comunes para terceras partes.	No se incluyen.	Reglas basadas en el acuerdo de la OMC.	SN	Acuerdo de la OMC relativo a la aplicación del artículo VI desde 1995.
• Medidas compensatorias	No se han adoptado reglamentos para la implementación del Acuerdo de la OMC.	Acuerdo SMC de la OMC para el comercio interior (2002). No hay reglamentos comunes para terceras partes.	No se incluyen.	Reglas basadas en el acuerdo de la OMC.	SN	Acuerdo de la OMC sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias desde 1995.
Servicios						
• Modo	Liberalización progresiva desde 1978.	Protocolo de Montevideo (1997). Ratificado por Arg., Bra. y Uru. En vigor desde 2005.	Chile: Protocolo Adicional al ACE 35 (suministro transfronterizo e inversión).	Modo 1 (suministro transfronterizo).	TIFA (Anexo): Parte del programa de trabajo (2007).	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios desde 1995.
• Sectores	Abierto con algunas reglamentaciones sobre servicios de telecomunicación fija, transporte, portuarios y financieros.	Liberalización progresiva de todos los sectores en un plazo de diez años.	Chile: Más sectores de servicios que en el AGCS.	Se excluyen los servicios financieros y de transporte aéreo.		Compromisos en 6 de los 12 sectores especificados en el AGCS (empresas, comunicaciones, finanzas, turismo y servicios relacionados con los viajes, actividades recreativas, cultura y deportes, y transporte).

Cuadro 25. Resumen de la política comercial y de inversión de Uruguay (cont.)

Programa/ Esfera	Unilateral	Regional MERCOSUR	Bilateralismo			Multilateralismo GATT/OMC
			Desde el MERCOSUR	México	EE. UU.	
Regímenes nacionales						
• Contrataciones públicas	Procedimiento de licitación pública abierta (TOCAF). Preferencias de hasta el 10% del valor agregado nacional.	Protocolo de Contrataciones Públicas (2006). No está en vigor en ningún país miembro.	No se incluyen.	Por negociar		Firmante del Acuerdo Plurilateral sobre Contratación Pública de la OMC.
• Política sobre competencia	Ley n.º 18159 de promoción y defensa de la competencia (2007).	Dos entendimientos sobre cooperación (2004 y 2006) Ratificados por Paraguay y Uruguay.	No se incluyen.	El capítulo XIV del acuerdo incluye los monopolios y las empresas públicas.	Sin negociar.	Excluido de Doha desde el marco de trabajo de julio de 2004.
• Propiedad intelectual	Modificación de la legislación sobre patentes, marcas comerciales y derechos de autor conforme a las reglas de la OMC (1995-2001).	Protocolo sobre Propiedad Intelectual (1995). No está en vigor en ningún país miembro.	No se incluyen.	Capítulo XV del acuerdo.	TIFA (Anexo): Parte del programa de trabajo.	Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) desde 1995. Limitación de NMF (Acuerdo del MERCOSUR).
• Inversión	Ley n.º 16906 de promoción de inversiones (1998) y varios decretos. Miembro del MIGA y del CIADI. 27 acuerdos bilaterales de promoción y protección de inversiones.	Protocolo de Colonia (1993) para las inversiones dentro de la región. Protocolo de Buenos Aires (2004) para inversiones con terceros países. No está en vigor en ningún país miembro.	Chile (1999) y Venezuela (2001): Acuerdos de promoción y protección de inversiones.	Capítulo XIII del acuerdo con estructura de TBI.	TBI (2005).	Acuerdo sobre las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio (TRIMS) desde 1998.
• Normas de trabajo y cláusula social	Miembro de la OIT y otras organizaciones.	Declaración Sociolaboral del MERCOSUR.	No se incluyen.	No se incluyen.	SN	SN. Solo el artículo 4 de la Declaración Ministerial de Singapur.
• Comercio y medio ambiente	Ratificación de la Convención de Estocolmo (2004).	Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente (2001).	No se incluyen.	No se incluyen.	Protocolo del TIFA relativo a la participación pública en el comercio y el medio ambiente.	SN

BIBLIOGRAFÍA

- Abe, K. y Wilson, J. 2008. "Trade, transparency, and welfare in the Asia Pacific". *Journal of International Economic Studies*, 12, 2, 33-77.
- Alfaro D., Rodríguez C. y Huerta J. 2006. *Informe sobre Compras Gubernamentales*. Programa ICI, Montevideo.
- Anderson, James E. y Douglas Marcouiller 2002. "Insecurity and the Pattern of Trade: An Empirical Investigation". *Review of Economics and Statistics* 84(2): 342-52.
- Anderson, James E. y Eric van Wincoop. 2003. "Gravity with Gravitas: A Solution to the Border Puzzle". *American Economic Review* 93: 170-92.
- . 2004. "Trade Costs". *Journal of Economic Literature* 42(3): 691-751.
- Barbero, J. (2008): *Trade and Transit Facilitation: Overview of Existing Regimes in Mercosur and Andean Countries*, mimeo.
- Banco Mundial 2008a. *Uruguay: Trade at-a-glance*. Washington, DC, EE. UU., Banco Mundial.
- . 2008b. *Uruguay: Investment Climate Assessment*.
- . 2008c. *Indicadores del comercio mundial 2008, que incluye un cuadro de datos básicos (TAAG) por países*, Washington, DC.
- . 2009. *Uruguay: Eficiencia en Infraestructura Productiva y Provisión de Servicios: Sectores de Transporte y Electricidad*. Banco Mundial.
- . 2009. *Mejoramiento De La Eficiencia Del Ferrocarril En Uruguay: Fase 1: Diagnóstico Estratégico*. Banco Mundial.
- . 2010a. Base de datos *Doing Business*. disponible en <http://www.doingbusiness.org/>
- . 2010b. *Doing Business 2010*, disponible en <http://www.doingbusiness.org/documents/fullreport/2010/DB10-full-report.pdf>
- Berlinski, J., Kume, H., Vaillant, M., Miranda, P., Ons A. y Romero, C. A. 2005a. "Aranceles a las Importaciones en el MERCOSUR: El Camino al Arancel Externo Común". Documentos de Trabajo n.º 805, Departamento de Economía, Universidad de la República.
- . 2005b. "Desvíos del AEC y Regímenes Especiales de Comercio en el MERCOSUR". Documentos de Trabajo n.º 905, Departamento de Economía, Universidad de la República.
- . 2005b. "Protección Efectiva y Costos de la Protección en el MERCOSUR". Documentos de Trabajo n.º 1105, Departamento de Economía, Universidad de la República.
- Casacuberta, C., Gandelman, N. 2009. *Productivity and trade related services in Uruguay*. Documento mimeografiado.
- Cheung, R. K., Tong, J. H. y Slack, B. 2003. "The Transition from Freight Consolidation to Logistics: The Case Of Hong Kong". *Journal Of Transport Geography*, 1, pág. 245-253.
- Deardorff, A. 1998. "Determinants of Bilateral Trade: Does Gravity Work in a Neoclassical World?". En J. A. Frankel (comp.), *The Regionalization of the World Economy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Eaton, J. y Kortum, S. 2002. "Technology, Geography, and Trade". *Econometrica* 70: 1741-79.
- François, J. y Manchin, M. 2006. "Institutional quality, infrastructure and the propensity to export". Documento de trabajo del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo 4152. Washington, DC: Banco Mundial.
- Freund, C. y Bolaky, B. 2004. "Trade, regulations, and growth". Documento de trabajo del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo 3255. Washington, DC: Banco Mundial.
- Giordano P. y Quevedo F. 2006. "Apertura e inserción internacional en la estrategia de desarrollo de Uruguay" (capítulo 3). *Una nueva era de crecimiento económico en Uruguay*, Eduardo Fernández-Arias y Silvia Sagari (comps.), BID. Washington, DC.
- González, J. A. , Guasch, J. L. y Serebrisky, T. 2008.

- "Improving Logistics Costs for Transportation and Trade Facilitation". Documento de trabajo del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo 4558.
- Guasch, J. L. y Kogan, J. 2006. "Inventories and Logistic Costs in Developing Countries: Levels and Determinants – A Red Flag for Competitiveness and Growth". Revista de la Competencia y de la Propiedad Intelectual, Lima, Perú.
- Hausman R., Rodríguez-Clare A. y Rodrik D. 2005. "Towards a strategy for economic Growth in Uruguay". Serie de Estudios Económicos y Sociales, BID, Washington, DC.
- Heckman, J. 1979. "Sample selection bias as a specification error". *Econometrica*, 47, 153-161.
- Helpman, E. y Krugman, P. 1985. "Market Structure and Foreign Trade: Increasing Rents, Imperfect Competition, and the International Economy". Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Helpman, E., Melitz, M. y Rubinstein, Y. 2007. "Trading partners and trading volumes". National Bureau of Economic Research Working Paper 12927. Washington DC: NBER.
- Helpman, E., Melitz, M. y Rubinstein, Y. 2008. "Estimating Trade Flows: Trading partners and trading volumes". *The Quarterly Journal of Economics*, MIT Press 123(2): 441-87.
- Hodara, I., Opertti, J. y Puntigliano, F. 2008. *Logistic Uruguay*. Banco Central de la República Oriental del Uruguay (BROU).
- . 2008. *Visualización del Uruguay como Centro Logístico Regional (Proyecciones, Infraestructura, Sistemas Multimodales y Comunicaciones)*. Documento mimeografiado.
- Hummels, David. 1999. *Have International Transport Costs Declined?*. University of Chicago Press. Documento mimeografiado.
- Iwanow, T. y Kirkpatrick, C. 2009. "Trade facilitation and manufactured exports: Is Africa different?". *World Development*, 37, 6, 1039-1050.
- Lalanne, A., Ons, A., Spagnuolo, B. y Valliant, M. 2009. *Uruguay: Gateway Regional o Hub Intermedio de Transporte Marítimo*. Documento mimeografiado.
- Martínez-Zarzoso, I. y Wilmsmeier, G. 2009. *Uruguay-Evaluation of a country's potential to develop as a regional logistical hub*. Documento mimeografiado.
- MC Consultores. 2007. *Ranking Empresarial*, Montevideo, Uruguay.
- Njinkeu, D., Wilson, J. y Powo Fosso, B. 2008. *Intra Africa trade constraints: The impact of trade facilitation*. Documento mimeografiado. Washington, DC, EE. UU., Banco Mundial.
- Notteboom, T. E. y Winkelmann, W. 2001. "Structural Changes In Logistics: How Will Port Authorities Face The Challenge?". *Maritime Policy & Management*.
- Opertti, J. 2009. *LOGISTICS IN URUGUAY: Qualitative / Quantitative Logistics Flows Analysis*.
- . 2009. *Ciclo de vida de la actividad logística en Uruguay*, documento mimeografiado.
- Organización Mundial del Comercio (OMC). 2006. *Examen de la política comercial de Uruguay*. Informe de la Secretaría, Ginebra.
- . 2007. *Examen de la política comercial de Argentina*. Informe de la Secretaría, Ginebra.
- . 2009. *Examen de la política comercial de Brasil*. Informe de la Secretaría, Ginebra.
- PACPYMES. 2007. *Diagnóstico Participativo del Cluster Logística & Transporte*. EU/DINAPYME.
- Parlson, G. 1998. "Multiple Ports of Call versus Hub-and-Spoke: Containerized Maritime Trade between West Africa and Europe". Documento de trabajo 31 de SSATP, Banco Mundial.
- Pérez del Castillo, C., Alfaro, D., Arnáiz M., Rodríguez, C. y Bervejillo, M. 2008. *Reflexiones sobre el tratamiento de las flexibilidades en el MERCOSUR*, Programa ICI, Montevideo.

BIBLIOGRAFÍA

- Portugal-Pérez, A. y Wilson, J. S. 2009a. "Why trade facilitation matters to Africa". *World Trade Review*, Cambridge University Press, vol. 8(03), pág. 379-416, julio.
- . 2009b. *Revisiting Trade Facilitation Indicators: A Factor Analysis Approach*. Documento mimeografiado. Washington, DC, EE. UU., Banco Mundial.
- Rimmer, P.J. 2004. "A cul-de-sac off main street: transport". Chapter 3 in *Globalisation: Australian Impacts*, University of New South Wales Press.
- Sgut, M. 2009. *Study of containerized traffic demand in the Port of Montevideo*. Administración Nacional de Puertos (ANP).
- Sgut, M. 2009. *URUGUAY - Trade and Competitiveness Study*. Borrador de informe.
- Tinbergen, J. 1962. *Shaping the World Economy*. Nueva York: Twentieth Century Fund.
- UN ESCAP 2005a. *Free Trade Zone and Port Hinterland Development*. http://www.unescap.org/ttdw/Publications/TFS_pubs/pub_2377/pub_2377_fulltext.pdf
- UNCTAD. 1992. *Port Marketing and the Challenge of the Third Generation Port*. UNCTAD.
- UNCTAD. 2005b. *Negotiations on transport and logistics services: issues to consider*. Ginebra.
- . 2008a. *Revista de Transporte Marítimo de la UNCTAD*.
- . 2008b. *Boletín del Transporte de la UNCTAD n.º 37*, tercer trimestre de 2007, UNCTAD.
- USITC 2004. *Express delivery services: Competitive Conditions Facing U.S. based Firms in Foreign Markets*. Washington, DC.
- . 2005. *Logistics services: An overview of the Global Market and Potential Effects of Removing Trade Impediments*. Washington, DC.
- Vaillant, M. 2001. *Trade Policy on a country basis and multilateral arrangements: the case of Uruguay*. Departamento de Economía, Universidad de la República. Montevideo.
- Vallerino, D. 2009. *Posibilidades de Uruguay como Centro Logístico Regional*. Borrador de informe.
- Veldman, S.J. y Buckmann, E. 2003. "A Model on Container Port Competition: An Application For The West European Container Hub-Ports". *Maritime Economics & Logistics*, 2003, 5, pág. 3-22.
- Wilson, J. S., Mann, C. L. y Otsuki, T. 2003. "Trade Facilitation and Economic Development: A New Approach to Measuring the Impact". *World Bank Economic Review* 17(3): 367-89.
- . 2005. "Assessing the potential benefit of trade facilitation: A global perspective". *The World Economy*, vol. 28, n.º 6: 841-871.

Leyes, decisiones, decretos y tratados

Tratado Bilateral de Protección de Inversiones entre Uruguay y EE. UU. 2007, USTR.

Criterios Básicos Generales en los que se fundamentan las actuaciones de la Comisión a efectos de su asesoramiento al Poder Ejecutivo para los proyectos contemplados en la Ley 16906. 2005, Comisión de Aplicación (COMAP). *Criterios Básicos de Funcionamiento* (2007), Comisión de Aplicación (COMAP).

Acuerdos de Complementariedad Económica n.º 35, 36, 58, 59 y 62, ALADI.

Ley de Inversión n.º 16906 de 1998 y Decreto n.º 455/2007.

Decisiones del MERCOSUR (varias).

Acuerdo Marco de Comercio e Inversiones entre Uruguay y Estados Unidos y sus protocolos, 2007-2008, USTR.

Tratado de Libre Comercio entre México y Uruguay, 2004, Diario Oficial n.º 26509, Montevideo, Uruguay.

Notificaciones de la OMC (varias).



BANCO MUNDIAL

Oficina del Banco Mundial
Buenos Aires 570, 3 piso
Montevideo, Uruguay
www.bancomundial.org/uy