PROGRAMA DE REFORMA DE POLÍTICAS DEL SECTOR TRANSPORTE II

Anexo Técnico BO-L1112

Integración Económica

|  |
| --- |
| **Resumen Ejecutivo**  El Programa de Reformas de Políticas del Sector Transporte II tiene como objetivo contribuir a la mejora de la capacidad institucional del sector transporte en Bolivia, a través del desarrollo e implementación del marco reglamentario, regulatorio y técnico de la Ley General de Transporte (Ley 165), cuya aplicación contribuirá a la mejora de la productividad nacional, la integración regional y la sostenibilidad ambiental. Este documento explica como la presente operación contribuye a la integración económica de Bolivia, a través de reformas institucionales para la armonización del marco normativo y el fortalecimiento de los instrumentos de planificación del sector transporte con un enfoque importante en la integración física del territorio boliviano. De acuerdo a la Matriz de Resultados del Programa, las reformas implementadas contribuirán a los siguientes impactos positivos relacionados con la integración económica: (i) Incremento en el uso de la red terrestre, ferroviaria, fluvial y aérea para el transporte de carga de exportación y (ii) Reducción de los costos generalizados de transporte en la Red Vial Fundamental la cual es utilizada como principal corredor estratégico para el comercio regional.  Las reformas también tendrán los siguientes resultados positivos relacionados a la integración económica: (i) Incremento de la planificación integral del sector con carácter plurianual tomando en cuenta el objetivo estratégico de mejorar la integración física del país, (ii) Mejora de la condición física de la Red Vial Fundamental (RVF), (iii) Mejora de la calidad de la infraestructura y del servicio de transporte terrestre y aéreo. De igual manera, se obtendrán los siguientes productos que aportarán a la armonización de las regulaciones según la normativa regional/internacional acordada en el marco de los procesos de integración regional: (i) Reglamento para la Internación (importación) de Vehículos bajo Normas Euro aprobado, (ii) Reglamento para el Transporte de Cargas Peligrosas por Carreteras y Vías Férreas armonizado con la normativa regional/internacional acordada en el MERCOSUR aprobado. |

1. **Introducción.** 
   1. Bolivia es un país con condiciones de mediterraneidad, diversa topografía y alta dispersión geográfica de su población[[1]](#footnote-1) y de su base económica[[2]](#footnote-2); donde la infraestructura de transporte tiene una importancia estratégica a nivel nacional permitiendo la articulación socioeconómica del país, y a nivel regional en el contexto suramericano. Dada la posición estratégica que ocupa Bolivia en el centro del continente, se constituye en un paso obligado de las principales rutas de integración física con el resto de regiones suramericanas.
   2. Este documento analiza el Programa de Reformas de Políticas del Sector Transporte II (BO-L1112), exponiendo los argumentos que explican el aporte de dicho proyecto a la integración económica de Bolivia, validando por tanto su alineación con el desafío regional de Integración Económica planteado en la Estrategia Institucional del Banco (EIB) 2010-2020 (GN-2788-5). El documento está organizado de la siguiente manera. Primero, se describe la visión de integración física en el marco del proceso de integración suramericano, así como los lineamientos de desarrollo del Gobierno de Bolivia (GdB) vinculados con la integración física del país. Después se presentan los argumentos cualitativos y cuantitativos que demuestran que la operación contribuye a mejorar la integración física y económica del país. La última sección valida la alineación de la operación con el Desafío de Integración Económica de acuerdo con la EIB y con la Estrategia Sectorial del Banco de Apoyo a la Integración Competitiva, Regional y Global (GN-2564-4).
2. **Infraestructura e Integración Económica.**

**Contexto Regional**

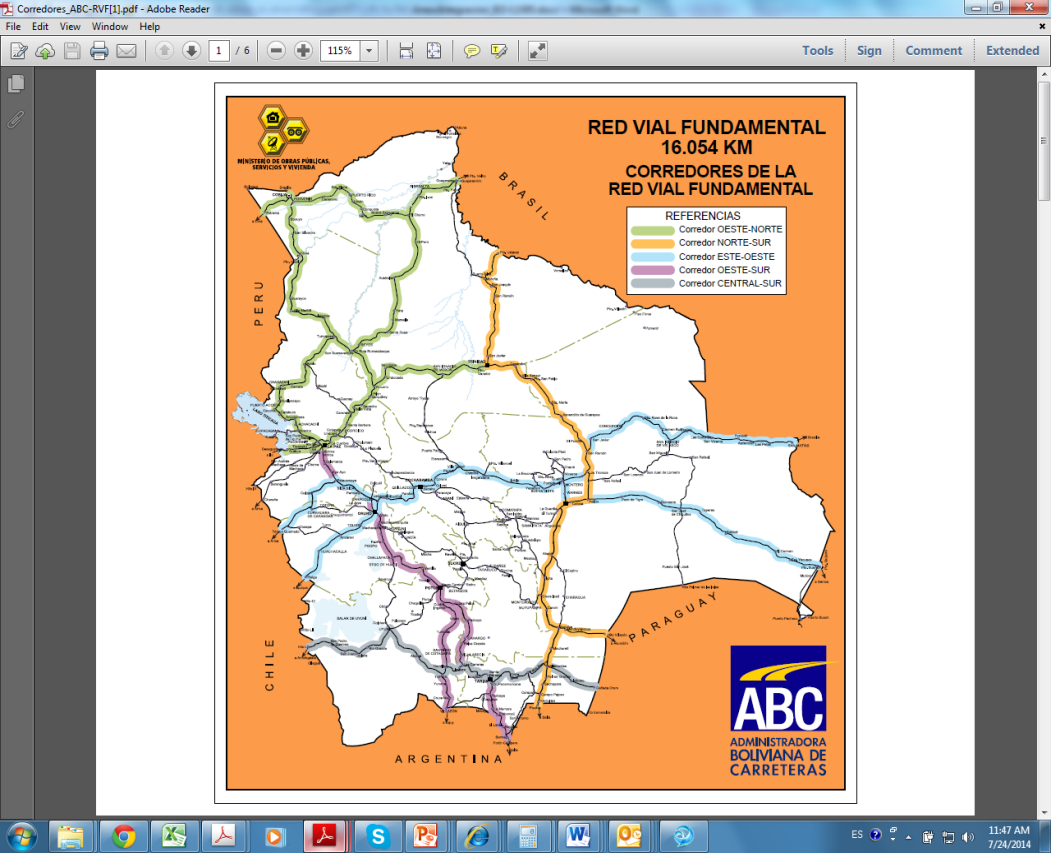
* 1. Bolivia ha tenido una participación activa en los procesos de integración suramericana, existiendo así una clara determinación por parte del GdB de promover la integración económica del país en diversas iniciativas regionales. En el Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020 se establece como prioridad de desarrollo, el fortalecimiento de la integración regional estableciendo una serie de metas enfocadas al desarrollo de la integración física, a través de inversiones para la construcción, mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura en los diferentes modos de transporte.
  2. En lo que respecta a la participación en los procesos de integración en Suramérica, Bolivia es uno de los miembros fundadores de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)[[3]](#footnote-3), creada en el año 2000 con el fin último de “impulsar la integración y modernización de la infraestructura física bajo una concepción regional del espacio suramericano” (Comunicado de Brasilia, 2000)[[4]](#footnote-4). Como miembro de IIRSA, Bolivia participa en 5 (de los 9) Ejes de Integración y Desarrollo, demostrando así una alta importancia del país en el desarrollo de la Iniciativa. A continuación, se describe cada uno de los Ejes de IIRSA de los cuales Bolivia participa:
* **Eje Hidrovía Paraguay-Paraná:** Vincula los territorios de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, a través de los ríos Paraguay, Paraná, Tieté y Uruguay. La conexión ferroviaria es relevante, y es destacable la conexión fluvial entre los países del Eje, orientada principalmente al transporte de graneles e insumos agrícolas.
* **Eje Andino:** Abarca los principales nodos de articulación de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela e incorpora los dos grandes corredores viales norte-sur que vinculan sus principales ciudades, conectando también con los ejes del Escudo Guayanés, del Amazonas, Perú-Brasil-Bolivia e Interoceánico Central. Los principales productos de exportación que circulan por este eje son el petróleo y derivados, banano y café.
* **Eje Interoceánico Central:** Conocido como el Corredor Bioceánico, atraviesa Suramérica y vincula los principales puertos en el Pacífico a otros en el Atlántico sobre ese territorio y articula diversos nodos en Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Perú. Desempeña una importante función estratégica al interconectar las zonas productivas regionales relacionadas al transporte, energía y comunicaciones. Los principales productos exportados desde los países del Eje son el cobre refinado, el mineral de cobre y derivados de petróleo.

* **Eje de Capricornio:** Este eje tiene una función estratégica para consolidar la conexión entre el norte argentino, el norte de Chile, el sur de Bolivia, Paraguay y Brasil; vinculando los centros de producción agrícola y de extracción de minerales del centro del Eje con los puertos de salida para consumo en el mercado brasilero y exportación hacia los mercados europeos y de la costa este de EEUU.
* **Eje Perú-Brasil-Bolivia:** Vincula los nodos en la triple frontera de Bolivia, Brasil y Perú y es de relevancia estratégica para estos países debido al acceso hacia los mercados internacionales, en especial de la Cuenca del Pacífico. En lo que respecta a los movimientos de cargas internacionales, el modo marítimo es el más significativo siendo los principales productos de exportación que circulan por este eje el petróleo crudo y los minerales, además de productos agrícolas como los porotos de soja.
  1. Adicionalmente, Bolivia se encuentra en proceso de adhesión al Mercado Común del Sur (MERCOSUR[[5]](#footnote-5)). Como miembro del MERCOSUR, Bolivia incorporará en un período de cuatro años las normas del bloque relativas a la reglamentación y armonización del comercio regional. A este respecto, es de destacar que, en el año 2015 de acuerdo a datos de INE, las exportaciones de Bolivia a la zona económica del MERCOSUR representaron el 46% de las exportaciones totales y las exportaciones hacia la Comunidad Andina (CAN)[[6]](#footnote-6) representaron el 11% de las mismas. En consecuencia, el peso relativo del comercio regional de Bolivia a estas zonas económicas es significativo, ya que representa más de la mitad del destino de las exportaciones. Los principales productos de exportación de Bolivia para el año 2014 hacia el MERCOSUR fueron el gas natural (90.9%) combustibles (3,5%), derivados de girasol (1,1%) y bananas (0,5%). Para CAN, los principales productos exportados fueron derivados de la soya **(**67,4%) seguido en importancia los granos de girasol (5,4%), minerales de plata (3,1%) y leche (2,7%)[[7]](#footnote-7).

**Contexto Nacional**

* 1. El actual modelo de gestión para el desarrollo económico y social de Bolivia reconoce como una prioridad la conexión del país a través de diferentes modalidades de transporte (carreteras, navegación fluvial, aérea o ferroviaria), con el fin último de crear las condiciones adecuadas para impulsar el desarrollo productivo y equilibrado del país. Del mismo modo, supone dar continuidad al enorme esfuerzo desplegado en los últimos años para integrar Bolivia con los países vecinos, desarrollar corredores de exportación, caminos hacia los centros productivos, y accesos fundamentales para la integración del país.
  2. En el año 2014, el 66,9% de las exportaciones de Bolivia fueron hidrocarburos y minerales; cada uno con 51,2% y 15,8% de participación en las exportaciones totales, mientras que las actividades agropecuarias y de industria manufacturera concentraron solamente el 33,1% restante. Los datos anteriores denotan que las exportaciones de Bolivia están muy concentradas en las actividades extractivas de hidrocarburos y minerales, con lo cual existe una necesidad de creación e implementación de regulaciones relativas al transporte de cargas peligrosas armonizado con la normativa internacional[[8]](#footnote-8), a fin de que el comercio regional se desarrolle con mayor seguridad disminuyendo el riesgo asociado al transporte y mejorando así el desempeño económico del país.
  3. Desde 2006 se han realizado importantes esfuerzos para la mejora e integración del sistema de transporte nacional en todas sus modalidades favoreciendo así, la producción y el comercio tanto interno como externo. En tal sentido, se logró interconectar tres importantes corredores de integración caminera como lo son; i) integración norte (Pando – Beni), ii) integración oeste – este (Cochabamba - La Paz - Oruro - Santa Cruz) y iii) integración sur (Chuquisaca - Potosí - Tarija). Asimismo, considerables inversiones también fueron realizadas en transporte aéreo y férreo. Actualmente, para cada uno de los modos de transporte, el GdB ha priorizado diferentes acciones:
* **El transporte carretero:** Existen 5 corredores estratégicos de transporte carretero de la Red Vial Fundamental (RVF), que destacan por su rol como ejes de integración económica (Ver Figura No.1). En 2015, el 61% del volumen de las exportaciones (excluyendo hidrocarburos) y más del 88% del volumen de las importaciones se movilizaron por carreteras mostrando una alta dependencia hacia este tipo de transporte, adicionalmente estos corredores son fundamentales para la vinculación de las principales zonas de producción y consumo en Bolivia. A pesar de su relevancia estratégica, la RVF con 16,054 km, cuenta con tan solo un 34% de su extensión pavimentada, lo que impacta de manera negativa los costos de transporte y el potencial de que la participación del comercio boliviano en mercados internacionales sea competitiva y más relevante. Debido a lo anterior, en el Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020 se establece como reto continuar la construcción, mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura de la RVF acorde a los estándares de la región a fin de optimizar las potencialidades productivas.

Figura No. 1. Corredores de la Red Vial Fundamental Boliviana



*Fuente:* Administradora Boliviana de Carreteras (ABC)

* **Transporte ferroviario:** El transporte ferroviario es de mucha relevancia estratégica para Bolivia debido al proyecto para la construcción del Corredor Ferroviario Bioceánico Central (CFBC) Brasil – Bolivia – Perú y también a la construcción de la ferrovía que coadyuvará al proyecto siderúrgico del Mutún y el impacto en las exportaciones a través de la Hidrovía Paraguay – Paraná. Como se observa en la Figura No. 2, para el año 2015, el 14% de las exportaciones y el 7% del total de las importaciones sin incluir hidrocarburos se realizó a través de esta modalidad de transporte, sin embargo, dadas las múltiples actividades de construcción de nuevas vías férreas y rehabilitación de las vías existentes establecidas en el Plan, se espera que la participación de esta modalidad incremente significativamente para el 2020.
* **Transporte fluvial:** La participación del transporte fluvial en el comercio exterior de Bolivia es muy limitada, siendo que para el 2015 las exportaciones por esta modalidad de transporte excluyendo hidrocarburos, representaron tan solo el 24% de las exportaciones totales y por su parte las importaciones representaron igualmente el 4% del total importado. Debido a lo anterior, el GdB contempla una serie de acciones que permitan un mejor aprovechamiento de los recursos hidrográficos, entre ellas destacan: construir puertos en la Cuenca del Plata y la Cuenca Amazónica para mejorar y optimizar los sistemas de carga y descarga, fortalecer los puertos internacionales como zonas portuarias y terminales de carga, y articular el transporte fluvial con otras modalidades de transporte.
* **Transporte aéreo:** Las exportaciones en el 2015 por esta modalidad excluyendo hidrocarburos, fueron del 1% y las importaciones el 1% del total importado. El Plan establece el fortalecimiento del transporte aéreo para el desarrollo económico y social de las ciudades intermedias del país, así como un medio de transporte masivo para la integración de regiones alejadas. Dentro de las acciones contempladas por el GdB se encuentra la realización de operaciones de mantenimiento de aeropuertos ya construidos y la construcción de nuevos aeropuertos nacionales e internacionales con lo cual se pretende potenciar el crecimiento de las economías regionales y su integración con el resto del país.
* **Transporte Intermodal:** De acuerdo al Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020, la articulación de plataformas logísticas para vincular procesos productivos y comerciales es un proceso nuevo en el país, con lo cual se establece como prioridad avanzar en la construcción de plataformas logísticas que permitan la integración del territorio nacional mediante sistemas intermodales de transporte. Dentro de las principales acciones se establece avanzar en el diseño del Sistema de Transportes Integral con enfoque multimodal e infraestructura logística especializada.

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE) de Bolivia.

* 1. El contexto específico de Bolivia antes expuesto, tiene implicancias económicas importantes que afectan la inserción de su economía en el comercio regional, y en su integración económica en general. De acuerdo al estudio desarrollado por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) titulado *“El costo de la mediterraneidad: los casos de Bolivia y Paraguay”*; estimaciones demuestran que Bolivia es uno de los países con mayores costos comerciales, ya que posee costos de transporte de 8.4% del valor comerciado, lo cual es superior al promedio regional de 6.3% observado para los países que conforman ALADI. El estudio establece que el costo de la mediterraneidad es especialmente significativo para Bolivia, donde las vías se constituyen en el principal eje del comercio exterior del país. Del mismo modo, de acuerdo al Banco Interamericano de Desarrollo BID (2010), la productividad total de los factores en Bolivia (39%) es inferior a la media de la región (52%).
  2. Teóricamente existe una relación inversa entre exportaciones y costos internos de transporte con lo cual las políticas diseñadas para reducirlos pueden tener un impacto significativo en las exportaciones, particularmente en áreas donde el acceso a los puertos es más costoso. Dicha relación es corroborada para los 5 países analizados en el estudio realizado por el BID, *“Muy lejos de Exportar”* en el cual se establece que las mejoras en infraestructura representan un impacto positivo y significativo en las exportaciones de los cinco países objeto de estudio (Brasil, Chile, Colombia, México y Perú). Para el caso de un país andino, se estima que una reducción del 1% en los costos de transporte se asocia con un incremento del 2.9% en el número de productos exportados[[9]](#footnote-9).

1. **Aspectos generales de la operación en términos de integración regional**
   1. El Programa de Reformas de Políticas del Sector Transporte II (BO-L1112) tiene como objetivo general contribuir a la mejora de la capacidad institucional del sector transporte en Bolivia, a través del desarrollo e implementación del marco reglamentario, regulatorio y técnico de la Ley General de Transporte (Ley 165), cuya aplicación contribuirá a la mejora de la productividad nacional, la integración regional y la sostenibilidad ambiental. Los objetivos específicos son: (i) la mejora de la calidad de la infraestructura de transporte, a través de la implementación de mecanismos de planificación estratégica plurianual; y (ii) la mejora de los servicios asociados, a través de la adopción de marcos normativos y regulatorios adecuados a la demanda, y orientados a la eficiencia, calidad, seguridad y sostenibilidad.
   2. La presente operación se enfoca en la regulación de la Ley General de Transporte, cuyos elementos fundamentales quedan reflejados en los cuatro reglamentos regulatorios de los modos de transporte terrestre, ferroviario, aéreo y acuático. El programa de reformas está estructurado en tres operaciones programáticas: la primera se enfocó en el diseño de los instrumentos regulatorios, normativos o institucionales necesarios; la segunda operación se centra en la aprobación de dichos instrumentos, así como el diseño de herramientas de apoyo a la planificación y gestión de la infraestructura vial; y la tercera operación se enfocará en implementación de los instrumentos legales, institucionales y de gestión, permitiendo la sostenibilidad y continuidad de las reformas.
   3. El diseño e implementación de los reglamentos y regulaciones, así como también el fortalecimiento de la planificación estratégica para cada subsector de transporte permitirá la disminución de la incertidumbre que enfrentan los agentes económicos, lo que a su vez agilizará los trámites disminuyendo los costos de transacción y los costos internos de transporte. En consecuencia, las reducciones en los costos y los tiempos asociadas a la débil institucionalidad y a la falta de infraestructura productiva, tendrán un efecto positivo en el comercio internacional no sólo de Bolivia, sino también de los países vecinos que transitan por los corredores estratégicos de los cuales Bolivia es parte. Mejores instituciones formales reflejadas en los instrumentos normativos, incentivan la vinculación física tanto a nivel interno como externo debido ya que el país podrá responder a las demandas actuales de los sistemas de transporte promoviendo la eficiencia y competencia del sector a nivel internacional.
   4. A nivel regional, la creación de la reglamentación necesaria para el transporte de mercancías peligrosas por carretera y ferrocarril bajo estándares internacionales[[10]](#footnote-10) y la reglamentación de la importación de vehículos que contribuyan al control de emisiones (Normas Euro), significarán un importante avance para Bolivia en el cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos para armonizar las regulaciones del comercio internacional y facilitar los trámites regionales que aportan al proceso de integración económica. Con esto, Bolivia habrá incorporado las regulaciones de MERCOSUR, así como también avanzará en la implementación de los estándares internacionales correspondientes al Libro Naranja de la Organización de Naciones Unidas. En materia de transporte aéreo, se contempla la mejora y actualización de la Reglamentación Aeronáutica Boliviana (RAB) para lo cual se adoptarán los estándares internacionales del Convenio sobre Aviación Civil Internacional y los documentos de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) relacionados.
   5. Cuantitativamente, se estima que la operación contribuya a mejorar la integración física y económica del país reportando beneficios en términos de incremento en el uso de transporte para carga de exportación. El Gobierno estima que la implementación de las reformas en el marco regulatorio y reglamentario de transporte terrestre contribuirán a alcanzar un incremento de 10% en las toneladas de carga de exportación transportadas por la red terrestre. Igualmente con reformas en el sector ferroviario y fluvial, el Gobierno estima un incremento de la carga de exportación transportada de 10% en cada modo. Estos resultados tendrán un impacto positivo en las exportaciones de Bolivia y fortalecerán los procesos de integración de la región.
2. **Validación de criterios en el marco de la Estrategia de Integración**
   1. El Programa de Reformas de Políticas del Sector Transporte II (BO-L1112) está alineado con el desafío de desarrollo de integración económica incluido en la Estrategia Institucional del Banco 2010-2020 (GN-2788-5); puesto que las reformas al marco regulatorio y reglamentario del sector y el desarrollo de la capacidad institucional a través del fortalecimiento de la planificación plurianual contribuirán positivamente a la mejora de la infraestructura de transporte, y por tanto a la integración física de Bolivia incentivando la participación del país en el comercio interno y externo. Del mismo modo, la integración económica se verá fortalecida no sólo por la modernización de los regímenes regulatorios para los diferentes modos de transporte, sino también por la armonización de estos con lo acordado en el MERCOSUR, permitiendo de esta manera avanzar hacia una mayor integración en la región.
   2. El programa se alinea con el desafío de integración económica, de acuerdo al criterio de **subsidiariedad nacional**, en cuanto a que las reformas de política nacionales apoyan la armonización de normas internacionales en materia de seguridad aérea, transporte de mercancías peligrosas por carretera y ferrocarril, y emisiones máximas para vehículos importados; con el fin último facilitar el movimiento de personas y bienes, integrando los sistemas nacionales y regionales de transporte.
   3. Adicionalmente, el programa se alinea con el Marco de Resultados Corporativos 2016-2019 (GN-2727-4) (CRF) con el indicador de: Acuerdos regionales, subregionales y extra-regionales de integración e iniciativas de cooperación apoyados, puesto que contribuirá a la armonización de las regulaciones nacionales con la normativa internacional en lo relacionado con seguridad aérea, transporte de cargas peligrosas y emisiones de vehículos importados, incluido en la Matriz de Resultados a través de los siguientes indicadores: (i) Reglamento para el Transporte de Cargas Peligrosas por Carretera armonizado con la normativa regional/internacional acordada en el MERCOSUR, (ii) Reglamento para el Transporte de Cargas Peligrosas por vías férreas armonizado con la normativa regional/internacional acordada en el MERCOSUR (iii) Reglamento para la Internación (importación) de Vehículos bajo normas EURO aprobado, (iv) Actualización de la Reglamentación Aeronáutica Boliviana (RAB) de acuerdo a los estándares internacionales de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).

1. La densidad poblacional varía entre 34,4 habitantes por km2 en Cochabamba y 2,1 hab/km2 en Beni y Pando, siendo el promedio nacional de 10 habitantes por km2. [↑](#footnote-ref-1)
2. En 2014, la participación departamental en el PIB fue la siguiente: Santa Cruz (28,48%), La Paz (25,20%), Cochabamba (14,20%), Tarija (13,69%), Potosí (5,43%), Chuquisaca (4,97%), Oruro (4,77%), Beni (2,41%), Pando (0,86%). [↑](#footnote-ref-2)
3. IIRSA está adscrita al Consejo Suramericano de Infraestructura y Planificación (COSIPLAN) de la Unión de las Naciones Suramericanas. [↑](#footnote-ref-3)
4. Integra a los doce países independientes de América del Sur: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela. [↑](#footnote-ref-4)
5. El MERCOSUR es un proceso de integración regional instituido inicialmente por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, al cual en fases posteriores se han incorporado Venezuela y Bolivia. Tiene como objetivo propiciar un espacio común para generar oportunidades comerciales y de inversión a través de la integración competitiva de las economías nacionales en los mercados internacionales. [↑](#footnote-ref-5)
6. La Comunidad Andina es un organismo de integración económica, cuyo objetivo es promover el desarrollo equilibrado y armónico de sus países miembros en condiciones de equidad, acelerar el crecimiento por medio de la integración y la cooperación económica y social. Los países que la integran son Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. [↑](#footnote-ref-6)
7. Instituto Nacional de Estadísticas (INE) de Bolivia [www.ine.gob.bo](http://www.ine.gob.bo) [↑](#footnote-ref-7)
8. Específicamente de acuerdo al Acuerdo para la Facilitación del Transporte de Mercancías Peligrosas que aplica a los modos por carretera y ferrocarril establecido por MERCOSUR. [↑](#footnote-ref-8)
9. Los autores remarcan que las estimaciones no son más que una aproximación porque al enfocarse en las exportaciones, no se está captando los efectos indirectos de los costos de producción, además del tema de causalidad inversa en el sentido de que los altos niveles de exportación tienden a disminuir los costos de transporte dado a la existencia de economías de escala. [↑](#footnote-ref-9)
10. En el MERCOSUR el transporte de este tipo de mercancías está regulado por Acuerdo para la Facilitación del Transporte de Mercancías Peligrosas, igualmente MERCOSUR promueve la implementación del Sistema Globalmente Armonizado de Clasificación y Etiquetado de Productos (SGA) elaborado por las Naciones Unidas. [↑](#footnote-ref-10)