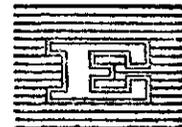


NACIONES UNIDAS



CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO
E/CN.12/CCE/SC.3/8
12 de junio de 1963
ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
COMITE DE COOPERACION ECONOMICA
DEL ISTMO CENTROAMERICANO
SUBCOMITE CENTROAMERICANO DE TRANSPORTES

Segunda Reunión
Managua, Nicaragua, 17 de junio de 1963

LOS TRANSPORTES, EL MERCADO COMUN Y LA RED VIAL CENTROAMERICANA

(Nota de la Secretaría)

INDICE

	<u>Página</u>
1. Introducción	1
2. El desarrollo del transporte en Centroamérica, 1952-62	4
3. La red vial centroamericana	5
4. Plan de construcción y mantenimiento de carreteras regionales	7
a) Adopción de un período uniforme de planificación	8
b) Establecimiento de prioridades y relación de proyectos	9
c) Terminación de los estudios de los proyectos seleccionados	11
d) Problemas de mantenimiento de la red regional de carreteras	12
e) Capacidad administrativa para la elaboración, el control y la ejecución de los programas	13
f) Selección de métodos técnicos para la construcción de carreteras	14
g) Financiamiento	15
h) Los servicios de transporte por carretera	16
5. Programa de trabajo	18
Cuadros 1 a 6	19

1. Introducción

El Subcomité de Transporte fue creado por resolución 64(CCE) aprobada por el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano durante su quinta reunión (Tegucigalpa, Honduras, 1958). Conforme a los términos de dicha resolución, el campo de acción del Subcomité comprende el transporte por carretera, ferrocarril, marítimo, aéreo y urbano, así como la navegación interior. Entre sus principales atribuciones se destaca el estudio de los aspectos económicos y técnicos del transporte en el Istmo Centroamericano, con vistas a promover la elaboración y ejecución de una política regional en esta materia, que incluya la coordinación entre los países de los correspondientes programas de inversión, la regulación de la competencia, la racionalización de las tarifas dentro del área y la uniformidad de la legislación, administración y operación de los transportes, en aquellos aspectos en que así lo requieran los objetivos de la integración económica. Para el desempeño de su cometido, el Subcomité cuenta con el asesoramiento y coordinación de la Secretaría de la CEPAL, con el auxilio de expertos de la Asistencia Técnica de las Naciones Unidas y, desde 1962, con la colaboración de la Secretaría Permanente del Tratado General (SIECA).

La creación del Subcomité Centroamericano de Transporte se produjo después de un proceso de estudios y acciones conjuntas que llevaron a cabo los Gobiernos miembros durante varios años. El primer trabajo se realizó en 1952 y 1953, prácticamente al comienzo del programa de integración económica, y consistió en un estudio global de la situación del sector y de sus principales problemas, que estuvo a cargo de una misión integrada por funcionarios de la Secretaría de la CEPAL y por expertos de la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas. Los resultados de este estudio se recogieron en el informe El Transporte en el Istmo Centroamericano (E/CN.12/356), que fue conocido por el Comité de Cooperación Económica en su segunda reunión. Los trabajos en este campo prosiguieron hasta la suscripción en 1956 de un acuerdo regional que regula la importación temporal de vehículos de carretera. Más adelante, con ocasión de la quinta reunión del Comité, y sobre la base de los

/acuerdos

acuerdos a que se llegó en las dos reuniones de especialistas en tránsito y de ingenieros de caminos, que se celebraron durante 1957, los gobiernos centroamericanos suscribieron dos nuevos acuerdos de alcance regional, uno sobre señales viales uniformes y otro sobre circulación por carretera.

El Subcomité de Transporte se reunió por primera vez en Managua, Nicaragua, en septiembre de 1958, habiendo centrado su atención de modo exclusivo en la formulación de un conjunto de normas uniformes para la construcción de puentes y carreteras, y para el diseño de puentes, cuya aplicación habría de generalizarse a los seis países del Istmo Centroamericano. Ese examen se basó en los estudios que al respecto se llevaron a cabo con recursos proporcionados por la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, y que permitieron al Subcomité dejar aprobadas en su primera reunión las especificaciones y normas antes mencionadas, así como recomendar a los gobiernos su aplicación experimental por un período de dos años.

Los avances logrados por los gobiernos centroamericanos desde 1958 en las tareas de la integración económica han dado término a una etapa cuyo propósito principal --alcanzado ya-- fue establecer las bases legales e institucionales necesarias para impulsar posteriormente la gradual y progresiva fusión de las economías nacionales de los cinco países en una sola unidad económica de alcance regional.^{1/} De esta manera, una de las principales tareas a realizar en la siguiente etapa es dotar al mercado común centroamericano de una base propia de capacidad productiva, aprovechando las posibilidades de demanda e inversión que se han abierto con el libre comercio regional y con la adopción de una tarifa uniforme a las importaciones provenientes del resto del mundo que se inspira en criterios de desarrollo económico.

Dentro de esta tarea, la terminación y mejoramiento de la red regional de carreteras centroamericanas --tal y como ha sido concebida desde hace varios años--, así como la formación a más largo plazo de un sistema completo de transporte que sirva las necesidades del mercado común

1/ Para un examen del estado actual y de las perspectivas de integración económica del Istmo Centroamericano véase E/CN.12/666; E/CN.12/CCE/265, que se presenta como documento de referencia a la segunda reunión del Subcomité.

y del desarrollo integrado han recibido la más alta prioridad en los trabajos que lleva a cabo el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano.^{2/}

Con base en estas consideraciones, en los trabajos realizados desde la primera reunión del Subcomité se ha venido prestando creciente atención a los problemas que plantea la terminación de la red vial centroamericana, y a su mejoramiento conforme a las necesidades derivadas de un intercambio comercial entre los países centroamericanos, que crece rápidamente. El primero de estos trabajos está recogido en el estudio Red Vial Centroamericana (E/CN.12/CCE/250;TAO/LAT/35), efectuado en 1961 con la colaboración de un experto de la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica (DOAT) de las Naciones Unidas. Los estudios sobre esa red vial se prosiguieron en 1962 con la constitución de un grupo de trabajo formado por funcionarios de la secretaría de la CEPAL, de la SIECA y del BCIE, así como con la formulación de proyectos específicos para doce carreteras de interés centroamericano por parte de expertos de los dos últimos organismos mencionados. Estos proyectos figuran en el documento Programa regional de carreteras centroamericanas (CCE/SC.3/II/DT.1).

Asimismo se presentan a la segunda reunión del Subcomité Centroamericano de Transportes los resultados del Seminario sobre Organización y Administración de Carreteras, celebrado en la ESAPAC en octubre de 1961 (E/CN.12/CCE/SC.3/9), y un estudio preparado por un experto de la Asistencia Técnica de las Naciones Unidas sobre métodos y criterios actuales de diseño y construcción de pavimentos flexibles en Centroamérica (E/CN.12/CCE/SC.3/6; TAO/LAT/37).

La segunda reunión del Subcomité ha sido convocada con los propósitos principales de examinar al nivel técnico los problemas de mayor urgencia que se plantean en la tarea de terminar la red vial centroamericana en el plazo más corto, y de formular a ese nivel recomendaciones

^{2/} Véase Informe de la octava reunión del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (E/CN.12/672; E/CN.12/CCE/303/Rev.1)

y orientaciones sobre el financiamiento de las obras que se requieren y sobre otros aspectos relacionados con su planeamiento y ejecución. Ha de verse, sin embargo, que en la etapa actual de la integración económica de la región resulta ya indispensable estudiar y resolver los problemas del transporte con un enfoque integral que abarque al sector en su conjunto. Para ello sería de la más alta conveniencia que el Subcomité celebrara a corto plazo una nueva reunión en la que se plantearan y analizaran los problemas existentes en el Istmo Centroamericano en campos como los del transporte marítimo y aéreo y los que representa la adecuada articulación de los distintos medios de transporte en un solo sistema integrado de alcance regional.

2. El desarrollo del transporte en Centroamérica, 1952-1962

La situación en que se encontraban los transportes en 1952, al iniciarse el programa de integración, hacía impostergable su mejoramiento, con miras a crear un sistema que sirviera eficazmente a la región considerada como un todo y que hiciera posible un intercambio creciente entre los países centroamericanos. Los sistemas de transporte tenían en aquel entonces la finalidad primordial de comunicar las zonas de producción agrícola de exportación --así como los principales centros poblados del interior-- con los puertos y rutas marítimas de cada país.

El desarrollo económico de los años cincuenta y una política más decidida de fomento de las actividades productivas internas, aparejaron la necesidad de modificar el módulo tradicional de crecimiento de los sistemas de transporte. A esta necesidad vino a sumarse más tarde la decisión de formar una unidad económica centroamericana. Todo ello se tradujo en un desarrollo acelerado de las redes nacionales y centroamericanas de carreteras. La longitud de caminos transitables en todo tiempo se elevó de 7 900 kilómetros, en 1946, a 21 600 en 1961. Paralelamente el número de automotores en circulación se ha duplicado con creces, tomando como año de referencia a 1952.^{3/}

^{3/} En la actualidad, existe un vehículo por cada 100 habitantes, y el volumen de carga transportada ascendió a cerca de 1000 millones de toneladas-kilómetro en 1961.

Los fenómenos apuntados no han sido ajenos al notable desarrollo del comercio intercentroamericano y han contribuido, de hecho, al fortalecimiento de la integración económica regional. Cabe destacar que durante el período 1955-1961 dicho intercambio registró un ritmo de crecimiento superior al 20 por ciento anual, pasando de 10.9 a cerca de 40 millones de dólares.^{4/}

El transporte por ferrocarril, la navegación interior, el cabotaje y el transporte aéreo han permanecido prácticamente estacionarios en el desarrollo de sus redes, equipo móvil y operaciones. Salvo el caso del transporte aéreo, la participación de estos medios de transporte en el intercambio regional ha disminuido absoluta y relativamente.

En particular, los ferrocarriles redujeron la extensión de sus redes y limitaron considerablemente la renovación de sus equipos durante más de 10 años. Ello no obstante, los ferrocarriles continúan moviendo una parte muy importante de la carga interna, y de la que se deriva del comercio exterior.^{5/} Los tráficos anuales son de 80 000 a 330 000 toneladas-kilómetro y de 200 000 a 400 000 pasajeros -kilómetro por kilómetro de vía.

3. La red vial centroamericana

En sus resoluciones 45(CCE) y 92(CCE), el Comité de Cooperación Económica ha recomendado la construcción de una red vial centroamericana (véase cuadro 1) compuesta de 13 rutas, con una extensión total de 5 164 kilómetros. A fines de 1961 se había pavimentado cerca del 47 por ciento (2 443 kilómetros) y las carreteras afirmadas o revestidas --que también son transitables en todo tiempo-- alcanzaban una longitud de 2 087 kilómetros. El resto --que representa alrededor del 13 por ciento de la red-- sólo está en condiciones de permitir tráficos locales durante los períodos de secas. Sin embargo, cabe señalar que el 30 por ciento de las carreteras transitables en todo tiempo precisa con urgencia de la realización de trabajos de reconstrucción y mejoramiento.

^{4/} Más del 80 por ciento del tráfico regional de mercancías se hace utilizando el sistema de carreteras.

^{5/} Los ferrocarriles movilizan hasta el 60 u 80 por ciento de las exportaciones e importaciones de algunos países y el transporte de cargas locales absorbe entre el 20 y el 30 por ciento del tráfico total que movilizan.

La red vial centroamericana se ha concebido teniendo en cuenta el desarrollo histórico de los sistemas internos de carreteras, a fin de aprovechar y mejorar sus posibilidades de enlace o interconexión. De aquí que se haya dado preferencia a los tramos que conectan los lugares de mayor densidad de población, donde generalmente se concentran las actividades industriales, comerciales o de servicios, así como a la importante zona agrícola del Pacífico.^{6/}

En términos generales la construcción y ampliación de la red vial ha coincidido con el aumento del comercio intercentroamericano. Al terminarse en 1954 buena parte de la Carretera Interamericana, se echaron las primeras bases para el aumento posterior de los movimientos de mercancías entre los países de la región. A partir de entonces, ese comercio ha venido aumentando, de 13 millones de dólares como promedio en el período 1954-1957 a 22 millones entre 1957 y 1959, y a más de 40 millones en la actualidad.

Cabe señalar, además, que alrededor del 90 por ciento del intercambio se concentra en el área comprendida entre Guatemala, El Salvador y Honduras. Es este un fenómeno cuyos orígenes datan de mucho antes de iniciarse el programa de integración. Se relaciona probablemente con el grado de vinculación económica que tradicionalmente ha caracterizado a las áreas fronterizas de estos tres países y tiene que ver con el mayor desarrollo alcanzado por las comunicaciones entre esas áreas, pero también con un conjunto de otros factores de orden histórico y económico. De otro lado, sería de esperar que con la plena participación de Nicaragua desde 1962, y con la reciente incorporación de Costa Rica al mercado común, habrán de manifestarse nuevas tendencias hacia un mayor equilibrio en la distribución geográfica del comercio intercentroamericano.

Si bien es cierto que la actual distribución del intercambio entre países no pareciera resultar ni exclusiva ni principalmente del relativo

^{6/} La parte de la red que da servicio a las zonas con una densidad de población de 75 o más habitantes por kilómetro cuadrado, ha sido terminada en su totalidad, y en un 90 por ciento corresponde a caminos pavimentados. En cambio, en regiones de menor desarrollo demográfico, el 78 por ciento de las rutas no ha sido pavimentado y una tercera parte de los caminos no son transitables en todo tiempo.

grado de desarrollo vial por ellos alcanzado, ha de verse que en el futuro una adecuada política de fomento de los transportes, de alcance regional, podrá contribuir eficazmente al establecimiento de corrientes de mercancías más equilibradas en cuanto a su volumen y valor, apoyadas en una base de capacidad productiva similarmente balanceada desde el punto de vista geográfico. Cabría entonces buscar fórmulas de desarrollo de la red de carreteras en Centroamérica que se anticipen o al menos faciliten los procesos de integración económica y procuren, mediante la coordinación detallada de los programas nacionales de transporte, la formación de una red de caminos de alimentación de las líneas principales. Por último, una vez terminada la primera fase del plan vial centroamericano, no podría dejarse de lado el estudio de las repercusiones de la apertura de nuevas vías de comunicación en la incorporación de las áreas de menor desarrollo a los mercados internos y regionales, que ha sido declarado de interés para la integración por el Comité de Cooperación Económica en su resolución 129(CCE).

Uno de los problemas que todavía no se ha podido resolver satisfactoriamente es el relativo al mantenimiento y conservación de la red vial regional. En términos generales se ha carecido de recursos financieros y no se cuenta con equipos o personal suficiente para atender a estas tareas. A lo anterior se ha unido la práctica de no considerar dentro de los planes de financiamiento las partidas que permitan atender la conservación de las carreteras durante el período inmediato a su terminación.

4. Plan de construcción y mantenimiento de carreteras regionales

A pesar de no haberse celebrado acuerdos formales entre países sobre la materia, la construcción de la red vial centroamericana ha venido avanzando como parte de los programas nacionales de carreteras. Para ello los gobiernos han incluido partidas dentro de sus presupuestos de inversión, que permitieron construir gran parte del sistema, tal y como fue concebido originalmente.

Sin embargo, no ha dejado de existir cierta falta de coordinación en lo que se refiere a los calendarios de ejecución, las características de los diseños y el financiamiento de las obras. Por lo tanto, parecería conveniente que el Subcomité de Transporte¹, al estudiar y determinar

las características y alcances que, en definitiva habrán de darse al plan vial centroamericano, tenga en cuenta la necesidad de unificar y coordinar los programas nacionales de transporte, siguiendo la pauta de planificación que se ha establecido para armonizar regionalmente el desarrollo de los principales sectores de la economía. Más aún, en el caso de la construcción y conservación de las carreteras regionales, debido al importante papel que desempeñan dentro de la estrategia general de desarrollo y del proceso de integración, convendría ordenar su crecimiento dentro de un plan de largo plazo que estableciera, con amplia perspectiva, lineamientos generales para la selección de proyectos de acuerdo con las condiciones económicas y demográficas previsibles. Los programas anteriores necesariamente habrían de complementarse con planes de acción a corto plazo, en los que se precisara el calendario de construcciones y se determinarían los proyectos de más alta prioridad.

Dentro de un esquema como el descrito habría que dar atención a una serie de problemas relacionados, entre otras cosas, con la normalización de los programas nacionales, la fijación de prioridades, el análisis de alternativas técnicas de construcción, la organización de los servicios de construcción y conservación de caminos, y las modalidades y características del financiamiento.

a) Adopción de un período uniforme de planificación

Todos los países centroamericanos cuentan en la actualidad con programas de construcción, mejoramiento y conservación de carreteras que cubren períodos de tres a cinco años. Por otro lado, los gobiernos han decidido preparar planes generales de desarrollo, debidamente coordinados al nivel regional, y referidos al período 1965-1969. En consecuencia, cabría adoptar el mismo período tanto para los planes nacionales de carreteras como para el plan vial centroamericano. Así se cumpliría con el requisito de integrar la planificación sectorial con la general, y se sentarían las bases para la coordinación de los programas de carreteras de cada país con el programa regional de caminos. De esta manera, el primer plan anual de construcción estaría referido a 1965 y debidamente enmarcado dentro del calendario del plan de más largo plazo de la red vial centroamericana.

/b) Establecimiento

b) Establecimiento de prioridades y selección de proyectos

La naturaleza dinámica de los procesos de integración y desarrollo de Centroamérica, implican la revisión periódica de los planes y la ampliación de los sistemas regionales de carreteras. Por ello, los proyectos de carreteras de interés regional, preparados conjuntamente por la SIECA y el Banco Centroamericano (CCE/SC.3/II/DT.1), deben interpretarse como un desarrollo lógico de los proyectos anteriores, al que seguramente habrán de seguir nuevos programas.

Con toda probabilidad el comercio intercentroamericano tenderá a intensificarse grandemente en el futuro próximo. En estas circunstancias, el desarrollo de los sistemas de transporte deberá realizarse en forma paralela y aun anticiparse a las necesidades del mercado común. Ello es así, en virtud de que el acercamiento geográfico, a través de mejores sistemas de comunicación, significa de hecho el ensanchamiento real de los mercados, el aumento de la competencia y la posibilidad de establecer actividades productivas que puedan aprovechar las ventajas de la producción en gran escala. Asimismo los avances que se lleven a cabo en las redes de comunicación, facilitarán el establecimiento de condiciones de costos de transporte en forma de evitar distorsiones en los patrones de abastecimiento y localización de las distintas ramas de actividad. Puede afirmarse que a más largo plazo, la apertura de nuevas zonas de producción y los beneficios de una adecuada especialización y complementación regional de la producción agropecuaria, dependerán, entre otros factores, de los criterios que se adopten en materia de inversión en nuevas rutas de transporte.

Por otra parte, es de sobra conocida la escasez de recursos de inversión y los muchos renglones importantes a los que es necesario prestar atención en Centroamérica. Reviste entonces especial interés la adopción de prioridades que permitan establecer criterios de inversión en carreteras, de manera rigurosa y sistemática. Algunas de estas preocupaciones se han recogido en el documento Programa regional de carreteras centroamericanas (CCE/SC.3/II/DT.1), en el que se analizan doce proyectos para la construcción o el mejoramiento de una longitud total de 1 199 kilómetros con un costo de inversión que se ha estimado en 72.8 millones

/de dólares.

de dólares. Ese programa se formuló principalmente en función de la necesidad de completar o mejorar tramos de la red vial existente, así como para establecer líneas de comunicación más adecuadas entre la zona atlántica y la del Pacífico de Honduras, Guatemala y El Salvador. Aunque en el calendario de trabajos no se establecen prioridades --por considerarse que se dispondrá de recursos financieros suficientes para cubrir todo el programa-- se hizo un esfuerzo para jerarquizar los distintos proyectos según las calificaciones que resultaron de aplicar distintos criterios de evaluación: rentabilidad del capital, aumento probable de la producción, volúmenes de tráfico y beneficios sociales.^{8/} A base de estos antecedentes, podría estudiarse la posibilidad de introducir algunas reformas a los programas nacionales para dar prelación a algunos proyectos que parecen merecer una alta prioridad de acuerdo con el estudio regional antes mencionado.^{9/} Contrariamente, cabría asignar una escala de prioridades específicas a los proyectos regionales, a fin de adaptarlo a condiciones de financiamiento distintas a las previstas y para facilitar su comparación con otras alternativas, que podrán resultar de mayor urgencia o importancia, en los proyectos nacionales y en otros sectores de la inversión pública.

La elaboración de los programas futuros de desarrollo de la red vial centroamericana estará sujeta a una mayor complejidad en lo que hace a la selección de proyectos y al establecimiento de criterios de prioridad. En primer término, la nueva fase de construcción de caminos no se referirá sólo a la interconexión y mejoramiento de redes previamente establecidas --aunque deficientemente desarrolladas--, sino que además contemplaría los problemas de la incorporación de nuevas áreas y de la formación de sistemas de caminos de alimentación. En segundo término, habría que establecer una más estrecha coordinación entre los programas nacionales

8/ Véanse los cuadros 1 a 6 y las notas explicativas. Figuran todos al final de este informe.

9/ Concretamente ellos se refieren principalmente a las carreteras CA-1, CA-2, CA-3, CA-4, CA-5 y CA-13.

/y los centroamericanos

y los centroamericanos, por una parte, y, por otra, entre los programas de transporte y los que correspondan a otros sectores económicos.^{10/} Por último, cabría introducir consideraciones de carácter regional en la evaluación de los proyectos de carreteras para tomar en cuenta su contribución al desarrollo y equilibrio regional del comercio y a la reducción de los costos de transporte de las industrias regionales, así como su adecuación a los patrones de localización de las nuevas actividades productivas.

Cabría, pues, concluir que la elaboración de los programas viales requerirá investigaciones de carácter metodológico, especialmente adecuadas a las condiciones centroamericanas, que hagan posible primero la identificación y después la adopción de criterios de prioridad sistemáticamente aplicables en la evaluación de los proyectos correspondientes. Este tipo de investigaciones se ha visto obstaculizado hasta ahora por la insuficiencia de la información estadística y por la penuria presupuestal de los organismos públicos que tienen a su cargo la realización de estudios y el control de los resultados de los programas de construcción de caminos. En todo caso, parece conveniente buscar fórmulas para fortalecer la organización administrativa en estos aspectos, a fin de disponer con regularidad de datos sobre volúmenes de carga y tráfico, costos de transporte, estimaciones de producción real y potencial de las distintas zonas geográficas y de cualquier otra información importante para la elaboración, el control y la ejecución de los programas.

c) Terminación de los estudios de los proyectos seleccionados

Una vez efectuada la selección de las carreteras de la red vial centroamericana que convenga construir, mejorar o completar en la siguiente fase del programa de obras, corresponderá al Subcomité examinar el estado que guardan los proyectos respectivos, y adoptar recomendaciones para la pronta terminación de los estudios que hagan falta. Al respecto, del trabajo Programa regional de carreteras centroamericanas (CCE/SC.3/II/DT.1) se desprende que los proyectos estudiados se encuentran en muy distintas etapas de elaboración, que van, desde la determinación de la ruta, hasta el proyecto detallado del camino y de sus estructuras, incluyendo los trazos preliminares y definitivos de las mismas.

^{10/} Hasta ahora, debido a la ausencia de planes generales de desarrollo, los programas sectoriales se han formulado en forma independiente, sin tomar generalmente en cuenta, el equilibrio en la distribución de los recursos de inversión entre los mismos.

El Subcomité podría considerar varias soluciones alternativas. En primer término, debieran precisarse --desde el punto de vista de la cantidad y calidad de los medios técnicos, administrativos y de organización disponibles-- las posibilidades de que tales estudios se lleven a cabo con recursos centroamericanos. Además, el análisis de estas posibilidades permitiría identificar las modalidades, magnitud y etapas en que podrían requerirse recursos técnicos externos. Entre las primeras cabría señalar varias alternativas, como a) el asesoramiento de instituciones extranjeras en los estudios que lleven a cabo los países, b) el reclutamiento de especialistas para reforzar los medios técnicos de estos últimos y c) la contratación de los servicios de firmas consultoras.

En cualquier caso, convendría examinar cuidadosamente las ventajas de organizar estos esfuerzos al nivel regional, en comparación con las que ofrezca la acción que cada país pudiera impulsar en el plano puramente nacional. Desde un punto de vista técnico y económico, parecería que el enfoque de alcance centroamericano resultaría más ventajoso.

Quedarían por considerar los aspectos de financiamiento de estos trabajos, en lo que se refiere a fuentes externas e internas, así como a su carácter regional o nacional y a sus implicaciones en cuanto a los compromisos que tendría que adquirir cada país. Sobre este punto se ofrecen observaciones adicionales en la sección de la presente nota que se refiere a financiamiento.

Finalmente, hay que destacar la importancia de que las recomendaciones adoptadas por el Subcomité hagan referencia explícita a los mecanismos operativos que permitan asegurar la pronta terminación de los estudios, estableciéndose no sólo las modalidades de los mismos, sino además las responsabilidades concretas que habrían de asumir los países y entidades participantes, de acuerdo con un calendario preciso de trabajos.

d) Problemas de mantenimiento de la red regional de carreteras

En párrafos anteriores se ha hecho mención de las cuestiones relacionadas con la conservación de la red regional, indicándose que se trata de un problema común a todos los países y que conviene encarar buscando soluciones, tanto al nivel nacional como centroamericano, tendientes a reducir los costos y a encontrar formas adecuadas de financiamiento.

La Federación Internacional de Carreteras realizó en 1960 un estudio de la Carretera Panamericana en el que se estiman en 38 millones de dólares las erogaciones necesarias para la reconstrucción de ciertos tramos y para cubrir los gastos de conservación durante un período de seis años. Ello ilustra la magnitud de los esfuerzos que se tienen que hacer para evitar el deterioro del capital que se ha venido invirtiendo en la red centroamericana de carreteras.

La acción que pudieran emprender los gobiernos centroamericanos en este campo se presta también al estudio y discusión de varias alternativas. Una podría consistir en la preparación de acuerdos intergubernamentales para establecer en forma coordinada y sistemática servicios nacionales que se encargasen de la conservación de las rutas regionales y presentaran propuestas comunes en materia de financiamiento. Alternativamente, del estudio de la Federación Internacional de Caminos, se desprende la idea de crear un organismo regional que tomara la responsabilidad de estas tareas. Sobre este punto se presenta el documento Mantenimiento de la red vial centroamericana (CCE/SC.3/II/DT.2), preparado por la SIECA.

e) Capacidad administrativa para la elaboración, el control y la ejecución de los programas

Desde el comienzo de los trabajos relacionados con el proyecto de la red vial centroamericana, se han venido examinando las condiciones de organización y capacidad administrativa de las entidades públicas a cuyo cargo está la construcción de carreteras. Se puso así de manifiesto la existencia de numerosos problemas --escasez de cuadros técnicos, penuria presupuestal, deficiente organización de los trabajos, falta de coordinación entre distintas dependencias públicas, diversidad de normas y sistemas técnicos de referencia, ausencia del servicio civil permanente-- que se han ido atacando en forma paulatina y en los que se han logrado progresos de importancia en algunos aspectos. A pesar de los esfuerzos realizados y de la asistencia técnica internacional prestada a solicitud de los gobiernos para buscar fórmulas de solución, subsisten todavía deficiencias básicas que limitan considerablemente las posibilidades de acción de los países centroamericanos y que ejercen marcada influencia en el aprovechamiento de los recursos de inversión y de otra naturaleza disponibles en la región.

/Las circunstancias

Las circunstancias anteriores pueden atribuirse en cierta medida, a que las soluciones se han planteado frecuentemente dejando a un lado el problema más general de la adecuación de la maquinaria administrativa a la programación y al proceso mismo de financiamiento e inversión. A este respecto cabe señalar que la decisión de los gobiernos centroamericanos de orientar el desarrollo económico a través de la programación --y, en particular, de establecer el método de presupuesto por programas-- seguramente contribuirá a acelerar la implantación de reformas estructurales en la organización administrativa del sector gubernamental.

Lo anterior no significa que deben diferirse la consideración de los problemas señalados y la realización de estudios que --aún en forma parcial-- tiendan a establecer elementos de juicio para su tratamiento. Especialmente, convendría buscar fórmulas concretas que, aprovechando el financiamiento de los proyectos de la red vial seleccionados en esta oportunidad, conduzcan a una mayor capacidad de los países centroamericanos para planear, diseñar, supervisar y ejecutar este tipo de obras.

Para el tratamiento de este punto del temario se somete a consideración del Subcomité el Informe del Seminario sobre Organización y Administración de Carreteras, celebrado en la ESAPAC en 1961 (CCE/SC.3/II/DT.3)

f) Selección de métodos técnicos para la construcción de carreteras

Uno de los campos que no ha sido suficientemente investigado en Centroamérica es el de las relaciones entre métodos de construcción, especificaciones, sustitución de insumos y costos de la inversión. En la mayor parte de los países existe una abundancia relativa de mano de obra frente a la disponibilidad de otros recursos, principalmente capital y divisas. Así pues, cabría aceptar como principio general --a reserva de tomar en cuenta los problemas peculiares del sector-- que la utilización óptima de los factores productivos llevaría a emplear la mayor cantidad del recurso más abundante y a economizar al máximo la utilización del más escaso.

La práctica que con frecuencia se sigue en algunos países de la región se basa en la utilización de técnicas altamente mecanizadas. Se arguye que ello permite ahorrar tiempo y aprovechar mejor los períodos secos, así como lograr obras de calidad uniforme sin necesidad de

/establecer

establecer un minucioso control en su construcción. Cualquiera que sea el caso, los elevados costos de construcción^{11/} y de importaciones en maquinaria y materiales sugieren la conveniencia de investigar detalladamente las posibilidades de aplicar técnicas alternativas que lleven a reducir los gastos de inversión y faciliten un uso más intensivo de la mano de obra y los materiales locales. Todo parece indicar que los beneficios y los ahorros que pudieran obtenerse mediante este procedimiento, justificarían sobradamente los gastos en investigación y en el fortalecimiento o creación de oficinas gubernamentales que fijasen las directrices a que habría de ajustarse la construcción de las obras.

g) Financiamiento

Puede afirmarse que uno de los mayores problemas a que se enfrenta la terminación del programa regional de carreteras es el financiamiento de las obras. La elevación de los costos medios de construcción por kilómetro de 32 000 a 79 000 dólares entre 1953 y 1961 ha contribuido a hacer más pesada la carga sobre los presupuestos públicos, así como a agudizar las necesidades de préstamos del exterior.

Los gobiernos centroamericanos han hecho esfuerzos considerables para aumentar sus inversiones en carreteras. Como puede apreciarse en el cuadro 5, las erogaciones no sólo han aumentado sustancialmente en cifras absolutas, sino que ha crecido también su participación dentro del presupuesto público.

Según el estudio preparado por la SIECA y el Banco Centroamericano (CCE/SC.3/II/DT.1), el total de recursos invertidos en la red vial centroamericana ascendía hasta 1961 a cerca de 360 millones de dólares. En el mismo estudio se estima que la terminación del programa aprobado por el Comité de Cooperación Económica exigirá erogaciones adicionales por una suma aproximada de 123.8 millones de dólares, de los cuales 51 millones corresponden a proyectos en ejecución que cuentan con financiamiento suficiente.

^{11/} Véase el cuadro 6.

Una alta proporción del financiamiento de las inversiones en la red vial se ha hecho mediante la contratación de préstamos y la obtención de donaciones del exterior. Aproximadamente el 47 por ciento del capital invertido se ha obtenido en el exterior, correspondiendo al renglón de donaciones 130 millones de dólares. Por lo que toca a los proyectos en ejecución --con valor de 51 millones-- el 82 por ciento de su costo se cubrirá también con préstamos y donaciones.

Dada la elevada prioridad regional y nacional de los proyectos incluidos en el Programa Regional de Carreteras, parece conveniente que el Subcomité de Transporte examine las condiciones y términos más adecuados de los préstamos que hayan de contratarse a fin de no entorpecer la ejecución de las obras, sobre todo en aquellos países en que se concentra la carga de la inversión. En buena medida esto facilitaría la labor del Banco Centroamericano en materia de promoción y financiamiento del programa.

h) Los servicios de transporte por carretera

El aprovechamiento de los cuantiosos recursos de capital que se han invertido en la construcción de la red vial centroamericana, se vería parcialmente anulado si no se desarrollase en forma paralela una eficiente organización de servicios de transporte que facilitase de manera regular y a bajos costos el transporte regional de personas y mercancías. Por ello, a la creación y fortalecimiento de tales servicios debiera atribuírsele una prioridad tan elevada como la relativa a la terminación del programa vial, en el marco de la política centroamericana de fomento a la integración y al desarrollo económicos.

En los convenios de comercio e integración suscritos con anterioridad al Tratado General se previeron ya medidas para favorecer el desarrollo de los servicios de transporte.^{12/} En 1956 se firmó el Acuerdo Regional para la Importación de Vehículos de Carretera, con el propósito de armonizar la reglamentación de aduanas y la de los servicios de transporte. Por encargo de los gobiernos, se han preparado también varios estudios

^{12/} Dichas disposiciones se refieren principalmente a la reglamentación del tránsito, al movimiento de personas y mercancías, y a la regulación de las empresas de transporte.

que contienen recomendaciones para mejorar los servicios del transporte y hacer más expeditos los trámites aduaneros entre los países de la región. Por último, debe mencionarse que en el Tratado General de Integración Económica se ha dispuesto que los Estados miembros elaboren coordinadamente reglamentos sobre el transporte que se incorporarán como protocolos adicionales a dicho instrumento.

Los servicios de transporte por carretera mueven en la actualidad más del 80 por ciento del tráfico intercentroamericano. Sin embargo, los esfuerzos que se han hecho al nivel nacional o regional no han sido suficientes para superar muchas deficiencias que han mantenido el desarrollo de estos servicios muy a la zaga del proceso de construcción de carreteras.

En términos generales, parecería que las medidas de política económica ya adoptadas no han bastado para canalizar la inversión privada hacia la creación de empresas de transporte que puedan prestar servicios regulares y a bajo costo entre los países centroamericanos. Es evidente, por otra parte, que se han dado circunstancias desfavorables, como por ejemplo las dificultades de prever la dirección y el volumen del comercio en una unión económica de reciente creación, la existencia de múltiples transportistas individuales, la falta de reglamentaciones uniformes y adecuadas, o los engorrosos trámites aduaneros. Todo ello ha redundado en que la inversión no sea atractiva y ha desalentado la organización de servicios de transporte con las características exigidas por la aceleración del proceso de integración económica.

Esas circunstancias han sido causa de las principales deficiencias ya observadas en los sistemas de transporte en la actualidad.^{13/} Conviene estudiar y examinar de nuevo algunos lineamientos de acción referidos principalmente a tres campos. El primero tocaría los aspectos relativos a la modernización y uniformidad de los reglamentos que regulan los

^{13/} Entre ellas cabe destacar las siguientes: tarifas variables y relativamente elevadas; frecuentes recargos por demoras y averías; elevadas primas de seguros; imprecisión en las rutas y en la regularidad del servicio; falta de especialización de los vehículos, etc. Véase, por ejemplo, el informe de la Primera Reunión de Inversionistas Centroamericanos (E/CN.12/CCE/206).

servicios de transporte en Centroamérica, comprendidas las disposiciones sobre tráfico a través de las fronteras. En el segundo podrían formularse medidas que tiendan a fortalecer a los organismos gubernamentales que tienen a su cargo la fijación de tarifas y normas, así como el control general del servicio. El último está vinculado con la aplicación de una serie de medidas de política económica que facilite la canalización selectiva de los recursos privados hacia la formación de empresas regionales o nacionales de transporte. A título simplemente ilustrativo cabría mencionar a) el otorgamiento de concesiones que protejan como empresas de servicio público a las que se ajusten a determinados términos y condiciones; b) la concesión de facilidades crediticias; c) el establecimiento de regímenes impositivos preferenciales; d) la restricción a la importación de equipos que se consideren inadecuados, y e) la organización del tráfico comercial, en forma tal que se utilice al máximo el equipo de transporte disponible, especialmente en lo que se refiere a cargas de retorno.

5. Programa de trabajo

Las recomendaciones y medidas que adopte el Subcomité con referencia al programa regional de carreteras centroamericanas, en aspectos como la selección de proyectos, la terminación de los estudios correspondientes, los problemas del mantenimiento, financiamiento, capacitación, administración, adaptación de las técnicas a las condiciones centroamericanas y desarrollo de los servicios de transporte, habrían de conducir a la formulación de un programa de trabajo a realizar en la siguiente etapa de sus actividades. De la misma manera, las decisiones a que se llegue en cuanto a la elaboración y coordinación regional de planes nacionales de desarrollo del sector determinarán tareas adicionales dentro del programa, e igual sucederá con las que se adopten en materia de especificaciones y costos para la construcción y diseño de carreteras y puentes. Asimismo, convendría que el Subcomité fijara orientaciones concretas sobre los trabajos a realizar en relación con otros medios de transporte, y revisara el régimen de prioridades aplicable al conjunto, señalando al mismo tiempo las necesidades principales de asistencia técnica requerida para su oportuno cumplimiento.

Cuadro 1

CENTROAMERICA: ESTADO DE LA RED VIAL CENTROAMERICANA, 1961

(Kilómetros)

País	Transitable en todo tiempo	Transitable en verano	En construc ción	No transi- table	Total
<u>Carretera Interamericana (CA-1)^{a/}</u>					
Guatemala	507	-	-	-	507
El Salvador	307	-	-	-	307
Honduras	151	-	-	-	151
Nicaragua	384	-	-	-	384
Costa Rica	440	214	-	-	654
	<u>1 789</u>	<u>214</u>	-	-	<u>2 003</u>
<u>Carretera del Litoral del Pacífico (CA-2; CA-3)^{b/}</u>					
Guatemala	338	-	-	-	338
El Salvador	324	-	-	-	324
Honduras	42	8	-	-	50
Nicaragua	164	39	c/	-	203
	<u>868</u>	<u>47</u>	-	-	<u>915</u>
<u>Carretera Interoceánica El Salvador-Honduras (CA-4)^{d/}</u>					
El Salvador	137 ^{e/}	-	-	-	137
Honduras	258	-	-	-	258
	<u>395</u>	-	-	-	<u>395</u>
<u>Carretera Interoceánica de Honduras (CA-5)^{f/}</u>					
Honduras	432	-	g/	-	432

/Cuadro 1 (Cont.)

Cuadro 1 (continuación)

País	Transitable en todo tiempo	Transitable en verano	En construc- ción	No transi- table	Total
<u>Carretera del Oriente de Honduras y del Norte de Nicaragua (CA-6)</u>					
Honduras	142	-	-	-	142
Nicaragua	22	25	-	-	47
	<u>164</u>	<u>25</u>	-	-	<u>189</u>
<u>Tercera Carretera Internacional de Honduras y El Salvador (CA-7)</u>					
El Salvador	91	-	-	-	91
Honduras	48	74	-	-	122
	<u>139</u>	<u>74</u>	-	-	<u>213</u>
<u>Tercera Carretera Internacional de Guatemala y El Salvador (CA-8)</u>					
Guatemala	31	18	-	-	49
El Salvador	100	-	-	-	100
	<u>131</u>	<u>18</u>	-	-	<u>149</u>
<u>Carretera Interoceánica de Guatemala (CA-9)</u>					
Guatemala	417	-	-	-	417
<u>Primera Ruta Internacional de Guatemala y Honduras (CA-10)^{h/}</u>					
Guatemala	94	-	-	-	94
Honduras	-	22	-	-	22
	<u>94</u>	<u>22</u>	-	-	<u>116</u>
<u>Segunda ruta internacional de Guatemala y Honduras (CA-11)^{i/}</u>					
Guatemala	-	41	-	-	41
Honduras	-	62	-	-	62
	-	<u>103</u>	-	-	<u>103</u>

Cuadro 1 (continuación)

País	Transitable en todo tiempo	Transitable en verano	En construcción	No transitable	Total
<u>Tercera ruta internacional de Guatemala y Honduras (CA-13)</u> ^{d/}					
Guatemala	-	22	-	-	22
El Salvador	101	-	-	13	114
	<u>101</u>	<u>22</u>	-	<u>13</u>	<u>136</u>

- a/ Cuauhtémoc-Guatemala-Molino-Sonsonate-San Salvador-San Miguel-Jícara Galán-San Lorenzo-Cholulteca-Yalagüina-Managua-San José-Panamá.
- b/ El Carmen-Ayutla-Escuintla-Acajutla-La Libertad-La Unión; Cholulteca-Chinandega-Managua-Cranada.
- c/ El rubro "transitable en todo tiempo" incluye 35 km en construcción.
- d/ La Libertad-San Salvador-Nueva Ocotepeque-La Entrada-San Pedro Sula.
- e/ Incluye recorrido de 10 km sobre la CA-1.
- f/ San Lorenzo-Tegucigalpa-Siguatepeque-San Pedro Sula-Puerto Cortés.
- g/ 22 km en construcción incluidos en el rubro "transitable en todo tiempo".
- h/ Río Hondo-Zacapa-Chiquimula-Vado Hondo-Quezaltepeque-Esquipulas-Nueva Ocotepeque.
- i/ Vado Hondo-Ruinas de Copán-La Entrada
- j/ Acajutla-Sonsonate-Santa Ana-Quetzaltepeque.

Cuadro 2

CENTROAMERICA: INFLUENCIA PROBABLE DE LOS PROYECTOS DE LA RED EN EL COMERCIO REGIONAL

Ubicación del proyecto en relación con el comercio regional actual	Nuevos flujos de transporte	Mayor reducción del costo de transporte	Mejoras de enlace	Enlace alternativo
En la zona de comercio regional limitado	CA-13	CA-1	-	CA-6
Entre la zona de comercio limitado y la de concentración	CA-3 CA-5	CA-4	-	-
En la periferia de la zona de concentración	-	CA-10	CA-11 CA-11A	-
En la zona de concentración de comercio regional	CA-2	CA-7 CA-12	-	CA-8

Fuente: BCIE/SIECA, Programa regional de carreteras centroamericanas, 1963

Cuadro 3

CENTROAMERICA: PROGRAMA REGIONAL DE CARRETERAS
 PRIORIDADES Y COSTOS

Proyecto de carretera	Prioridad	Longitud km	Costo total Dólares	Costo por km
CA-5	1	239	21 579 800	90 292.05
CA-1	2	41.3	6 202 000	15 016.94
CA-12	3	79	5 086 000	64 379.75
CA-2	4	49	2 255 300	46 026.30
CA-11	5	51	4 188 000	82 117.65
CA-13	6	93	7 447 300	80 078.50
CA-3	7	96	7 264 100	75 667.70
CA-4	8	249	7 660 200	30 763.85
CA-6	9	60	2 032 900	30 881.67
CA-11A	10	128	5 040 700	39 380.47
CA-7	11	90	2 687 100	29 856.67
CA-10	12	22	1 059 410	48 155.00

Fuente: BCIE/SIECA, Programa regional de carreteras centroamericanas, 1963

Cuadro 4

CENTROAMERICA: CALIDAD DE REALIZACIONES DE PROYECTOS DE LA RED VIAL

(Longitud en kilómetros y costo en miles de dólares)

Proyecto Carretera en orden de prioridad	Realizaciones requeridas en orden de importancia							
	Nueva obra		Sustitución de ruta de verano		Sustitución de ruta mala		Mejoramiento	
	Longitud	Costo	Longitud	Costo	Longitud	Costo	Longitud	Costo
CA-5	-	-	-	-	180	16.2	59	5.38
CA-1					41	6.2	-	-
CA-12	12	0.86	22	1.43	-	-	45	2.80
CA-2	-	-	-	-	-	-	49	2.26
CA-11	51	4.19	-	-	-	-	-	-
CA-13	93	7.45	-	-	-	-	-	-
CA-3	75	6.40	20	0.86	-	-	-	-
CA-4	-	-	-	-	-	-	79	6.51
CA-6	60 ^{a/}	2.03 ^{a/}	-	-	-	-
CA-11A	128 ^{a/}	5.04 ^{a/}	-	-	-	-
CA-7	-	-	90	2.69	-	-	-	-
CA-10	22 ^{a/}	1.06 ^{a/}	-	-	-	-

Fuente: BCIE/SIECA, Programa regional de carreteras centroamericanas, 1963

a/ Incluye sustitución de camino de verano.

Cuadro 5

CENTROAMERICA: GASTOS PRESUPUESTALES DESTINADOS A LA RED VIAL
(Miles de dólares)

País y año	Gastos carreteras	Presupuestos Gastos totales	Porcentaje
<u>Guatemala</u>			
1948	2 207.0	45 900	4.8
1950	3 515.0	49 826	7.0
1956	14 451.2	100 200	14.4
1957	25 034.2	113 900	22.0
1958	24 623.6	113 600	21.9
	18 000.0	108 200	16.6
<u>El Salvador</u>			
1948	1 647.2	23 081	7.1
1950	2 306.4	35 496	6.5
1956	4 998.0	66 560	7.5
1957	6 604.8	67 000	9.9
1958	6 189.9	72 400	8.5
1959	5 381.8	72 400	7.4
1960	7 600.0	-	-
<u>Honduras</u>			
1948	1 425.0	13 972	10.2
1950	1 971.0	19 471	10.1
1957	9 966.4	38 100	26.2
1958	8 000.0	-	-
1959	10 000.0	44 797	22.3
<u>Nicaragua</u>			
1948	997.0	10 951	9.1
1950	1 115.0	11 630	9.6
1957	5 875.3	38 009	18.4
1958	6 952.2	39 190	25.5
<u>Costa Rica</u>			
1948	554.7	20 264	2.7
1950	561.0	22 362	2.5
1956	3 960.9	45 843	8.6
1957	2 989.1	45 168	6.6
1959	3 100.0	56 667	5.5
1960	4 300.0	59 912	7.2

Cuadro 6

COSTOS PROMEDIO DE CONSTRUCCION POR KILOMETRO EN ALGUNAS CARRETERAS

País	Denominación	Tramo	Longitud (km)	Año de in <u>au</u> gura ción	Costo total (millones de unidades en moneda nacional)	Costo promedio (Dólares)
México	Carretera 5 de Mayo	México-Puebla	111.3	1962	235	168 912
Guatemala	Carretera Interoceánica	Guatemala- P.M. Gálvez	365	1959	46.9	128 493
El Salvador	Carretera del Litoral del Pacífico	Pijije-Acajutla- La Unión (Cutuco)	324	1961	56.2	69 383
Honduras	Carretera Interoceánica	Búfalo-Puerto Cortés	71	1961	6.9	50 000
Nicaragua	Carretera del Pacífico	Chinandega- Corinto-Managua	129	1961	35	38 760
Costa Rica	Autopista Woodrow Wilson	San José- El Coco	11.8	1963	19.8	295 737
	Carretera Interamericana	San Isidro del General- Paso Canoas ^{a/}	214	1962	51	42 056
Perú	Carretera Puira	La Piedra- Vichayal- Sechera	58.3		16	42 148

^{a/} Sin pavimentar.

