

## **LA CONSOLIDACIÓN DE URUGUAY COMO CENTRO DE DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE BIENES Y SERVICIOS.**

*Lic. María Cecilia González,  
Lic. Enrique Gómez  
Lic. Javier Masiero*

### **INTRODUCCION.**

Históricamente, y esencialmente gracias a su posición geográfica y a la localización del puerto de Montevideo, Uruguay se ha encontrado constantemente vinculado en mayor o menor medida al intercambio de bienes y servicios, tanto dentro de la región como hacia fuera de la misma.

Al día de hoy, debido también al beneficio de su legado histórico, al sistema político estable y al marco legal favorable, entre otros factores, es que el sector logístico en Uruguay ha experimentado en las últimas décadas un crecimiento constante que aún continúa en desarrollo.

En Uruguay cada vez se desarrollan más actividades que brinden servicios de Valor Agregado Logístico, por sobre los servicios logísticos tradicionales. Esto hace que el país se posicione como un potencial Centro de Distribución Regional (CDR).

Un CDR es la zona donde se reciben, almacenan, consolidan, fraccionan y/o modifican tanto productos finales como componentes o partes, producidas por diferentes compañías para ser distribuidas a intermediarios o importadores dentro o fuera de un mismo país. Es importante destacar que las actividades que se llevan a cabo en un CDR no aplican únicamente a bienes, sino también abarcan un amplio universo de servicios.

En este sentido la consolidación de una región como CDR deriva en un importante impacto económico favorable, el cual se da mediante la mejora en las condiciones para el sector exportador, aumento del consumo derivado de una mayor y más económica oferta de productos, atracción de inversiones y generación de puestos de trabajo.

Esta investigación busca establecer los elementos que son necesarios para que Uruguay se consolide de manera sustentable como un CDR de bienes y servicios, pudiendo aprovechar así los beneficios económicos que ello implica.

### **EL DESARROLLO DE LA LOGÍSTICA INTERNA DE URUGUAY.**

Para que Uruguay se consolide como Centro de Distribución Regional debe desarrollar su logística interna.

La logística interna puede ser definida desde tres dimensiones: infraestructura, marco legal e institucional y recursos humanos.

En este sentido es preciso entender cuál es la situación actual de la logística interna en Uruguay, y qué es necesario para que la misma se siga desarrollando de manera tal de atender las exigencias que requiere la consolidación de un CDR.

### **INFRAESTRUCTURA.**

En cuanto a la infraestructura físicamente necesaria para una evolución apropiada y competitiva del sector logístico, se debe considerar aquella que permita el desarrollo de la conectividad.

En el trabajo elaborado por el Banco Mundial (2008) acerca del clima de inversión en Uruguay, se señala que el país se encuentra bien posicionado en términos de acceso a la energía, densidad vial, servicios portuarios y líneas telefónicas fijas y móviles. No obstante, la eficiencia varía en forma notoria según los sectores de infraestructura y servicios públicos, donde la nota negativa corresponde fundamentalmente a AFE y la infraestructura ferroviaria. Sin embargo, y pese a este posicionamiento positivo, es fundamental que Uruguay se prepare para atender las nuevas exigencias de la demanda, como lo es por ejemplo el crecimiento de la industria forestal la cual está generando nuevas presiones en la actual infraestructura de transporte carretero.

Para analizar la posición de Uruguay como CDR es necesario evaluar las condiciones de infraestructura, contemplando la conectividad tanto dentro del país como hacia el exterior. Para realizar esta tarea es mandatorio conocer el grado de conectividad desde las cuatro dimensiones del multimodalismo: conectividad hídrica, aérea, carretera y ferroviaria.

#### **Conectividad Hídrica.**

Es importante comprender que para el desarrollo logístico de una región es fundamental el buen funcionamiento de sus puertos. Sin embargo, a la hora de analizar la situación del Sistema Nacional de Puertos, es igual de importante entender que lo relevante no es únicamente el desarrollo de los puertos en sí mismos, sino que también lo es su posición de nodo o interfase entre regiones.

En este sentido un CDR necesita puertos donde las mercaderías puedan conectarse tanto por vía carretera, ferroviaria, marítima o fluvial de manera eficiente. Las condiciones de los puertos entonces, deben permitir una buena gestión multimodal acompañada de una apropiada combinación de seguridad y economía.

Actualmente el Puerto de Montevideo ya cumple con funciones de eje logístico regional, donde recientemente se han concretado inversiones de importante magnitud tanto en capacidad operativa como en aumento de economías de escala. Sin embargo existe el potencial riesgo de que las capacidades del puerto lleguen al límite del colapso debido al vertiginoso aumento del comercio exterior.

Es importante también no olvidar los demás puertos que conforman el Sistema Nacional de Puertos, ya que su acondicionamiento a un eficiente sistema multimodal serviría como complemento para un mejor movimiento de cargas y pasajeros, desagotando así otras vías como ser la carretera.

#### **Conectividad Ferroviaria.**

El ferrocarril es un elemento esencial para el desarrollo logístico del país. Actualmente, el estado de las ferrovías y del ferrocarril constituye un eslabón sumamente débil en la cadena logística uruguaya. Es en este sentido que se entiende que gran parte de las dificultades de crecimiento de Uruguay a nivel *dehinterland* pasan por la situación precaria del ferrocarril.

#### **Conectividad Carretera.**

Uruguay cuenta con una de las redes viales más densas y seguras de América Latina. Sus principales debilidades se encuentran fundamentalmente en el estado de rutas secundarias, y en la carencia de redes radiales. Aunque este último aspecto ha sido mejorado ampliamente luego de la reciente inauguración del Anillo Perimetral de Montevideo.

De acuerdo al Banco Mundial el enfoque gubernamental con respecto a la red vial ha logrado resultados significativos. Se ha utilizado una amplia gama de técnicas de gestión, incluyendo concesiones. Las actividades se han ajustado para responder a la demanda del usuario y las rutas han sido gestionadas como activos orientados a lo comercial; ambos enfoques han permitido concentrar recursos y obtener mejores resultados, comparativamente, que en los países vecinos.

#### **Conectividad Aérea.**

Este modo, además de sus peculiaridades intrínsecas por su altísima tecnificación y dependencia de ámbitos de decisión fuera de fronteras, ha presentado dificultades provenientes del marco institucional en el cual está inserto Uruguay.

Actualmente y con la reciente inauguración del nuevo Aeropuerto Internacional de Carrasco sin embargo, se ha mejorado en aspectos de seguridad y tecnificación, los cuales son fundamentales a la hora de ser calificados por los organismos competentes en el transporte aéreo internacional. Esto en definitiva repercutiría en las decisiones de las líneas aéreas a la hora de aumentar el tráfico aéreo de Montevideo, logrando así alternativas más competitivas para cumplir con funciones de hub tanto de pasajeros como de carga.

#### **MARCO JURIDICO E INSTITUCIONAL.**

Para lograr captar inversiones y desarrollar una actividad es necesario que existan oportunidades y garantías desde el punto de vista físico y legal. En este sentido, la actividad logística cuenta con elementos jurídicos que han sido de suma importancia para el crecimiento de la industria.

Es importante destacar la Ley N° 16.906, la cual protege y promueve las inversiones, buscando brindar un ambiente de confiabilidad, seguridad y certeza en los procedimientos y en las normas aplicables. Este tipo de normativa, sumado al hecho de que Uruguay se encuentra en un buen posicionamiento a nivel internacional en cuanto a que es un país jurídicamente confiable y políticamente estable, brindan un marco general de suma importancia, tanto para el sector en estudio como para cualquier otra actividad.

La ley de Puerto Libre, la ley de Zonas Francas y Código Aduanero uruguayo, han sido las principales normas jurídicas que han impulsado y han brindado las garantías para el desarrollo de la actividad logística.

Igualmente, así como Uruguay posee elementos positivos en la captación de inversiones que colaboren en la consolidación de un CDR, la arquitectura en los procesos de toma de decisión y concesión derivan en situaciones de estancamiento que hacen que cualquier incentivo se vea fuertemente disminuido. Desde que surge una iniciativa hasta que la misma se ejecuta, siguiendo los pasos establecidos, pueden transcurrir más de cinco años. Por lo tanto resulta relevante que se lleve a cabo una reforma profunda en los procesos de toma de decisiones del Estado.

Sumado a esto, Uruguay enfrenta serios problemas de burocracia y con el objetivo de superar sus deficiencias, el gobierno comenzó en el año 2006 un programa para modernizar la Dirección Nacional de Aduanas. Los procesos de la DNA son unos de los “cuellos de botella” del sector y la reforma pretende que el organismo sea un “facilitador” de comercio mas que “recaudador” o “fiscalizador”. Si bien se habla de querer apostar a posicionar a Uruguay como centro de distribución, muchas veces los intereses y la postura de este organismo va a en contra de esta estrategia nacional.

### **RECURSOS HUMANOS.**

La composición de la mano de obra uruguaya sirve de atractivo a la realización de proyectos dentro del sector logístico. Esto se debe a que la población uruguaya cuenta con una educación básica superior a los estándares de la región, y una base social homogénea que permite capacitar operarios y empleados en las tareas que se deseen llevar a cabo.

No obstante, si bien se cuenta con una importante cantidad de población que posee estudios terciarios, los nuevos emprendimientos logísticos y el grado de sofisticación que está adquiriendo el sector, hace que la oferta de personal sea casi elemental o incluso limitada. Igualmente, si bien no constituye una amenaza, se puede presentar como debilidad el hecho de que aún la academia y centros especializados no han alcanzado el nivel que la industria requiere. Asimismo se percibe una creciente oferta académica y de especialización en aspectos relativos al comercio internacional.

### **CONCLUSIONES.**

Si se considera que el principal puerto trabajó previo a la crisis internacional al borde del colapso, que a la vez el sistema ferroviario es sumamente anticuado e

ineficiente, que los procesos burocráticos son lentos y que además no existe gran cantidad de mano de obra calificada para atender las demandas que el sector realmente exige a este nivel, resulta notorio que aún existe un importante camino hacia la consolidación del país como un CDR.

En esta investigación se ha planteado la necesidad de que Uruguay desarrolle su sistema de logística interna para posicionarse como CDR de bienes y servicios desde tres dimensiones diferentes: infraestructura, marco legal e institucional y recursos humanos.

En cuanto a la infraestructura, el volumen de mercadería movilizado en Uruguay previo a la crisis financiera internacional puso a sus capacidades en un tope, donde se evidenció que la necesidad de inversiones es imprescindible y de corto plazo.

El transporte carretero se está viendo fuertemente exigido y por ende, la infraestructura vial. A éste nivel Uruguay ha dado señales positivas al fomentar el mecanismo de concesiones e intentar financiar las obras con peajes. Es de destacar la conveniencia de la construcción del Anillo Perimetral de Montevideo, que conecta tanto el puerto con el aeropuerto, así como también las principales rutas nacionales sin necesidad de ingresar a la zona metropolitana. Asimismo debe comprenderse que la mayoría de las rutas - si bien están asfaltadas - no se encuentran en condiciones óptimas para ser transitadas por un gran número de camiones de carga.

La precariedad de la situación ferroviaria deriva en una mayor exigencia al transporte carretero. Lograr que AFE se modernice es una exigencia que el sector está demandando.

A nivel aeroportuario, la construcción de la nueva terminal internacional de Carrasco y su adyacente terminal de cargas servirán como importante atractivo a la hora de aumentar el tráfico aéreo y por tanto movilizar cargas aéreas, propias o en tránsito.

La situación de la infraestructura en Uruguay no brinda los elementos necesarios para constituir un sistema de transporte multimodal eficiente. Y tal como fue expresado, las carencias en cuanto a infraestructura son de primer orden en todas las modalidades, pese a mostrar tiempos de urgencia diferentes.

Abordando el segundo pilar de la logística interna, - el marco jurídico e institucional - , el atractivo que hoy en día ofrece Uruguay a empresas con voluntad de desempeñarse e invertir en el sector logístico muchas veces se ve neutralizado por la complejidad de sus procesos de toma de decisión.

Este último punto no es menor, sino que la arquitectura de los procesos en Uruguay está significando una muy fuerte amenaza al desarrollo de la logística interna.

Por lo tanto, el marco legal e institucional en Uruguay ofrece grandes ventajas para la constitución de un CDR, sin embargo, en muchos aspectos, éste ya se encuentra en posición de ser modernizado.

Existe un elemento no menor para lograr un adecuado entorno legal. La cooperación de los diferentes actores es fundamental, pero no solo público-privada, sino público-público. Si bien a nivel gubernamental se habla de la importancia de la logística y lo que significa en términos económicos, a la hora de analizar los resultados se torna complejo apreciar políticas de Estado.

Por último, existe cierta tendencia por parte de la industria a percibir una carencia de recursos humanos suficientes; sin embargo, frente a la región Uruguay se mantiene relativamente más firme en ese aspecto. No obstante, comparativamente con otros países desarrollados, Uruguay se encuentra muy rezagado a nivel educativo, lo cual puede convertirse en la principal flaqueza para el crecimiento del sector y del país.

A nivel general se detecta entonces que no será posible llevar a cabo un apropiado desarrollo de la logística interna del país si no se modifican los procesos de toma de decisión del Estado y se genera una visión unificada frente a este asunto. Para desarrollar de manera apropiada su logística interna, Uruguay deberá adoptar políticas de largo plazo, sin importar si tiene lugar una desaceleración de la economía o no. Es importante tomar en cuenta que los proyectos de infraestructura, de reforma institucional, y de profesionalización de la mano de obra toman en concretarse no menos de seis o siete años, cuando una crisis económica lleva dos o tres para luego comenzar a repuntar. Por tal motivo se deben desarrollar y promover las inversiones y mecanismos que permitan que Uruguay se consolide como CDR más allá de un momento puntual en el cual se esté. Manteniendo esta conducta no se corre el riesgo en incurrir en una situación como la del pasado *boom* comercial el cual colocó a la infraestructura del país al borde del colapso por falta de inversiones en los años previos.

Es sumamente importante entonces que los procesos del Estado permitan un diálogo y operativa entre todas las partes interesadas de manera de poder lograr un desarrollo apropiado de la infraestructura. Para que esto se dé de manera apropiada es fundamental también que todos los actores involucrados, tanto públicos como privados comprendan que deben de ir en el mismo sentido, y saber aceptar que permitir o modificar determinados procesos no significa una pérdida de poder particular, sino un beneficio para el bienestar general. La creación de la Comisión Nacional de Logística y la futura creación de Instituto Nacional de Logística deben atender estas necesidades del sector.

A su vez, más allá del desarrollo de la logística interna del país, definida en los tres pilares anteriormente mencionados, hay otros elementos de suma importancia capaces de determinar la consolidación de Uruguay como CDR. No se debe dejar de atender cuestiones regionales a nivel del Mercosur, tendencias y requerimientos de las empresas internacionales, entre otros.

*\*Licenciado en Estudios Internacionales.  
FACS, Universidad ORT – Uruguay*

