

Políticas públicas de transporte: herramienta para el desarrollo

Ing. Jenny Chaverri Jiménez, MScEng.

jenny.chaverri@ucr.ac.cr

Coordinadora / Unidad de Auditoría Técnica / PITRA / LanammeUCR

Ing. José David Rodríguez Morera

jose.rodriguezmorera@ucr.ac.cr

Auditor Técnico / Unidad de Auditoría Técnica / PITRA / LanammeUCR

Introducción

Los efectos positivos de la infraestructura en el desarrollo de los países han sido ampliamente señalados por autores y diferentes organismos internacionales para el desarrollo.

Sin embargo, en el caso de América Latina históricamente cada vez que se han experimentado crisis económicas, la tendencia ha sido siempre a disminuir la inversión en el sector de infraestructura, a pesar de que es en esos momentos cuando se requieren políticas de desarrollo de largo plazo que planifiquen la inversión de forma ordenada y apegada a la realidad, a fin de alcanzar una provisión eficiente de los servicios de infraestructura en un esfuerzo por mejorar tanto la

productividad como la calidad de vida de las personas (Pérez et al, 2010).

Producto de las crisis sufridas en las décadas de los años 80 y 90, en varios países de América Latina se puede observar que la brecha entre la oferta y demanda de infraestructura de transporte significativa, constituyéndose en un cuello de botella para su desarrollo social y económico (CAF, 2011).

Una infraestructura amplia y eficiente es fundamental para garantizar el funcionamiento eficaz de la economía. La calidad y la extensión de las redes de infraestructura tienen un impacto

significativo en el crecimiento económico y en reducir las desigualdades de ingresos y la pobreza entre las regiones (WEF, 2012). Por lo tanto es importante conocer las herramientas que constituyen las políticas públicas de transporte para los países, con el propósito de explotar adecuadamente el potencial de la infraestructura en el mejoramiento de la calidad de vida en los países y de su economía y sus demás externalidades como los aspectos ambientales y de logística.

Políticas públicas en transporte

Las políticas públicas son el conjunto de acciones y decisiones relacionadas con el cumplimiento de un objetivo público. En el diseño e implementación de las políticas públicas pueden intervenir conjuntamente la sociedad civil, las entidades privadas e instancias gubernamentales en sus distintos niveles.

Una política pública de calidad debe incluir contenidos, instrumentos o mecanismos, modificaciones institucionales y la previsión de sus resultados para poder evaluar su eficacia. El concepto de políticas públicas incluye tanto a las políticas de gobierno como a las de Estado, entendiendo a estas últimas como las que se extienden más allá que un período de gobierno (Lahera, 2002).

En su primera fase de formulación, las políticas se identifican y los gobiernos acuerdan qué políticas diseñar, adoptar e implementar.

En una segunda fase, el sector público ejecuta estas políticas a través de programas de trabajo y de inversiones, y posteriormente evalúa si los programas cumplieron sus objetivos. La evaluación convierte el proceso lineal a un ciclo ya que renueva el diseño de nuevas políticas o corrige su implementación en ejecución (Figura 1). Para lo anterior es indispensable contar con indicadores de calidad que evalúen de manera precisa la eficacia de las políticas públicas (Banco Mundial, 2010).

Específicamente en el área de transportes, la inversión en infraestructura en América Latina no ha crecido al mismo tiempo

que la demanda de servicios por parte de la economía y la sociedad. Sin embargo, es importante tomar en consideración que el aumento de inversión por sí sola no es suficiente para superar los desafíos en materia de infraestructura de transporte. Es decir, se requiere invertir más, pero también se necesita invertir de una mejor forma. Para esto es indispensable revisar la manera en que se planifican, evalúan, monitorean y fiscalizan las inversiones del Estado.

En cuanto a las políticas públicas relativas a la infraestructura y al transporte, usualmente se han tratado de forma disociada y el tema de logística comúnmente ha sido dejado de lado del planeamiento del transporte y de la infraestructura. Esto último ha sucedido aún cuando es reconocido su papel en la competitividad de la economía de un país (Pérez, G. et al, 2010).

Otro de los temas no incluidos frecuentemente es el de la seguridad vial. La seguridad vial está compuesta por tres factores principales: el entorno y la infraestructura, el vehículo y el factor humano (PIARC, 2003). Sin embargo, cuando las políticas se enfocan solamente en el factor humano como generador de accidentes y fatalidades, se corre el riesgo de dejar de lado el papel de la infraestructura en la atenuación de la gravedad de los accidentes (concepto de carreteras que perdonan). Al tema de la educación vial, es necesario agregar el mejoramiento de la infraestructura, el control de las condiciones de seguridad de vehículos, así como la consideración de todos los usuarios de las vías como aspecto primordial en la elaboración de políticas públicas para el transporte (CAF, 2011).

Asimismo, el aspecto ambiental es otro de los que se deben considerar en un abordaje integral del transporte, no solo para disminuir las externalidades negativas y mitigar costos sino también para aumentar la competitividad de las redes viales. Los temas ambientales se han ido dirigiendo hacia el centro de las políticas de desarrollo y de planes de organismos multinacionales, de modo que las políticas públicas de transporte deben también incorporar criterios de sostenibilidad ambiental.

Figura 1. El ciclo de las políticas públicas



Fuente: Banco Mundial, 2010.

Por la tanto, siendo que “los servicios de infraestructura son vehículos de cohesión territorial, económica y social porque integran y articulan el territorio, lo hacen accesible desde el exterior y permiten a sus habitantes conectarse con el entorno” (Pérez et al, 2010), es indispensable que la políticas públicas mejoren en el aspecto de integralidad, de modo que permitan incrementar la competitividad, reduciendo los costos de transporte, a la misma vez que se disminuye la desigualdad entre regiones mediante el acceso a oportunidades de salud, educación y desarrollo económico.

Integralidad en las políticas públicas de infraestructura de transporte

Según estudios realizados sobre el tema, ha sido frecuente encontrar en los países de América Latina, un “divorcio” entre las políticas de diseño y provisión de infraestructura y aquellas de operación y promoción del Transporte. La causa parece estar, en algunos casos, en la duplicidad de funciones y en la abierta competencia entre entes del Estado (consejos, institutos, ministerios etc.), lo que puede afectar negativamente la eficiencia de la inversión pública (Cipoletta, 2011).

Si al sector transportes de un Estado se le suman instituciones que tratan el desarrollo territorial y agencias de promoción de inversiones, se comienza a generar “una complejidad burocrática donde la coherencia de la política sectorial y los temas centrales son relegados y perdidos en dilaciones políticas producto de la contingencia imperante en esos momentos” (Pérez et al, 2010). Es decir, la planificación a largo plazo mediante políticas públicas corre el riesgo de ser relegada ante una gestión de respuesta a la crisis del momento, que generalmente resulta ineficiente y más onerosa.

La multiplicidad de instituciones en el sector transportes conlleva grandes retos en la coordinación y la delimitación de actividades

de cada ente. Para esto se necesita una organización moderna y eficiente que aplique con éxito las políticas públicas de transporte que cada país requiere. Sin embargo, es importante tener en cuenta que la creación o existencia de una sola entidad no resolverá nada si no está inserta en un verdadero plan de integración para la ejecución de las políticas públicas dentro de los demás sectores de un gobierno.

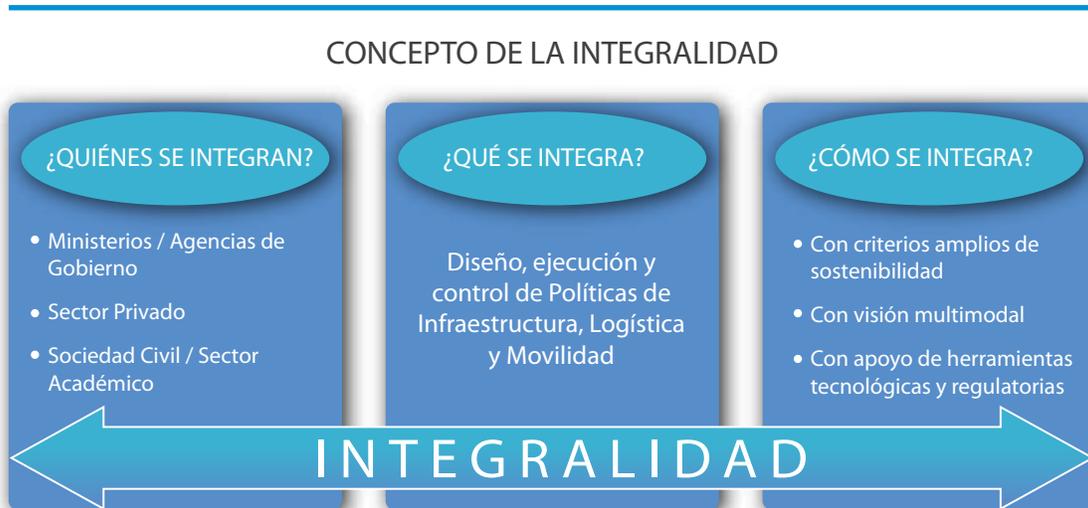
Elementos para la integralidad de las políticas públicas de transporte

La integralidad en políticas públicas de transporte significa “la existencia de una planificación y ejecución coordinada entre agentes públicos y de la sociedad civil, a la vez que integradora para todos los modos de transporte que intervienen en la movilidad segura de los usuarios de las carreteras, de la carga interna y del comercio exterior” (Cipoletta, 2011).

La importancia de la integralidad es la de promover y fortalecer la institucionalidad, incrementando la coordinación y coherencia dentro del sector transportes y consolidando la relación con el sector privado mediante regulaciones, modernas, eficientes y transparentes. Se debe buscar una sinergia fuerte que permita avanzar en el cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas en transportes, como pueden ser la reducción de accidentes, la disminución de la contaminación del aire, la reducción de tiempos de viajes, entre otros.

El término *integralidad* hace referencia a la unión de componentes de un todo. En este sentido se debe conocer quiénes se integran, qué se integra y cómo se integra. En el documento de “Principios de políticas de infraestructura, logística y movilidad basadas en la integralidad y sostenibilidad” de la Comisión Económica para América Latina se plantea el siguiente modelo (Figura 2) sobre el concepto de integralidad y la identificación de las “partes” que se deben analizar en un sistema de transportes.

Figura 2. Definición del concepto de integralidad.



Fuente: Adaptado de Cipoletta (2011).

Tal como se describe gráficamente, los actores a integrar dentro de las políticas públicas de transportes pueden pertenecer al sector estatal, privado o la sociedad civil. El diseño y evaluación de las políticas sobre los temas de transportes (logística, infraestructura y movilidad) son integrados mediante una concepción sistémica multimodal (considerando todos los medios de transporte) y apoyada en un marco regulatorio moderno así como en herramientas tecnológicas. Esto último con el fin de evaluar de forma rigurosa el grado de éxito de las políticas y plantear sus eventuales ajustes o actualizaciones.

Por ejemplo, en relación con la materia social, la planificación de las inversiones en infraestructura vial debe ser coherente con el énfasis en las regiones de bajo desarrollo humano que hacen las políticas sociales de un Estado. De esta forma se logra garantizar acceso a servicios básicos, salud y educación y mejorar la calidad de vida mediante vías de comunicación de calidad.

Asimismo, el cuanto al aspecto económico, una adecuada coordinación entre las políticas de atracción de inversiones y comercio internacional con el desarrollo de infraestructura (vial, portuaria, aeroportuaria, ferroviaria) es fundamental para garantizar el aprovechamiento de las oportunidades comerciales. En caso contrario, los productores se encontrarán en desventaja puesto que los costos por concepto de transporte o logística serán mayores que los de sus competidores a nivel nacional (cuando compita con productos importados) o internacional, a la hora de exportar.

El aporte más significativo de la infraestructura en la economía es la articulación de la estructura económica de un país, el acceso a servicios básicos y a oportunidades para la población. Según Rozas y Sánchez (2011), se pueden reconocer tres efectos de la infraestructura en el producto

agregado de un país (cantidad total de bienes y servicios producidos en una economía en un periodo determinado) y sus servicios relacionados:

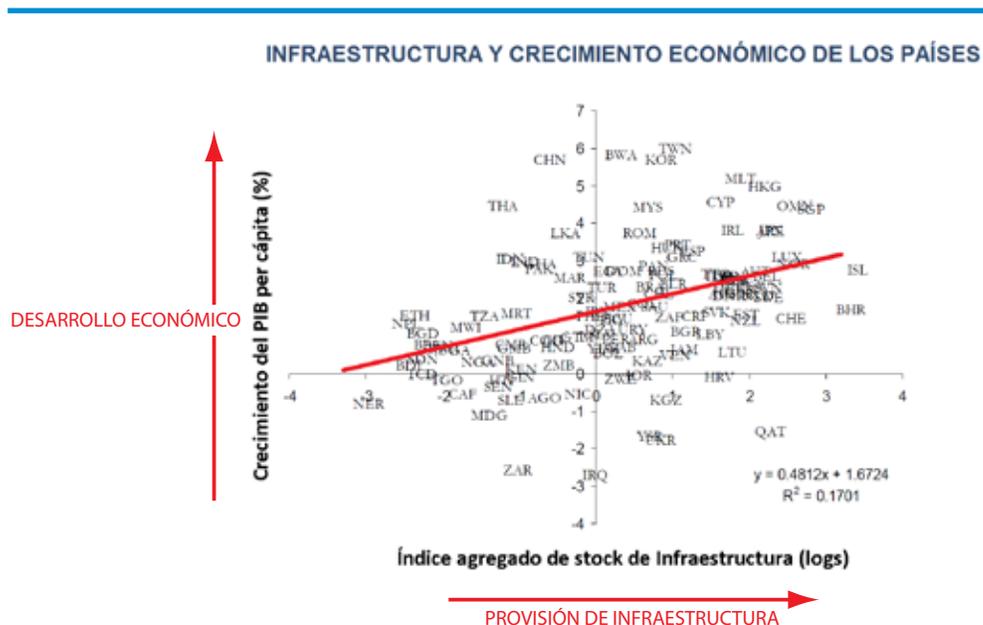
- Contribución a la formación del PIB (Producto Interno Bruto) mediante la producción de servicios de transporte, así como otro tipo de infraestructuras.
- Generación de externalidades positivas sobre la producción y la economía (acelerando el crecimiento en el largo plazo).
- Aumento de la productividad de las empresas.

La Figura 3, muestra gráficamente la relación positiva entre infraestructura y el desarrollo económico. Se puede apreciar que existe una relación la relación positiva entre el "stock" de infraestructura de un país, es decir la cantidad de activos de transporte que posee una red vial y los porcentajes de crecimiento del PIB *per cápita*. Es decir, entre mayor sea el *stock* de infraestructura y su calidad, mayor será el crecimiento del PIB *per cápita* que puede experimentar un país.

Por otra parte, en cuanto al impacto social del "stock" de infraestructura y su calidad, Servén (2008) determinó utilizando el índice para medir la desigualdad de los ingresos de las sociedades, llamado *Coficiente de Gini*, que a mayor y mejor *stock* de infraestructura, menor desigualdad en ingresos existe en los países.

A pesar de esto, la infraestructura no es comúnmente considerada dentro de las políticas públicas sociales y es, como ya se expuso, "sacrificada" durante las crisis económicas en lugar de aprovechar su potencial para reducir la desigualdad social y dinamizar la economía.

Figura 3. Relación entre provisión de infraestructura y crecimiento del PIB *per cápita*



Fuente: Adaptada de Servén, 2008.

Tríada infraestructura+logística+transporte: clave para el desarrollo

En la década de 1980, la logística fue definida como el proceso de planificar, implementar y controlar de manera eficiente y económica el flujo y almacenamiento de materias primas, productos en proceso, inventarios y productos terminados con la información asociada desde el punto de origen hasta el punto de consumo para satisfacer las necesidades del cliente.

El concepto ha ido evolucionando con el tiempo y se ha transformado al incluirse todo lo relacionado con la cadena de comercio de un bien. De este modo hoy abarca no solamente los suministros o el transporte y distribución de mercancías sino también la facilitación, distribución y organización de la carga en toda la cadena de valor.

El proceso de evolución de la logística comenzó en los países desarrollados y se extendió gradualmente al resto del mundo. Para la mayoría de los países los costos de logística constituyen, dentro de los costos comerciales totales, un componente mayor, que los que representan las barreras arancelarias. Por ejemplo, el promedio de aranceles en los países en América Latina es de un 10 % del valor de los productos, mientras que los costos de logística pueden llegar a representar más del 20 % del valor de los productos cuando se trata de países en vías de desarrollo. (Pérez et al, 2010).

La logística se ha convertido en un motor de la competitividad de los países al enfocarse en el transporte de la carga y los servicios de valor agregado. La logística y la intermodalidad que se fomenta con ésta, permiten reducir externalidades ambientales y sociales negativas (contaminación, congestión, accidentalidad, por ejemplo) producidas por los servicios de transportes. La tríada infraestructura-logística-transporte es calificada como un sistema indivisible e interrelacionado para incrementar la competitividad de las economías y para ayudar a reducir las desigualdades entre regiones. (Cipoletta, 2011)

Es evidente que el carácter de la logística es transversal pues comprende a la producción, comercio, desarrollo empresarial, transporte y tecnologías de la información, entre otros. Por lo tanto, las instituciones involucradas pertenecen tanto al sector público como al privado y pueden aprovechar su desarrollo como herramienta para impulsar el empleo, disminuir externalidades ambientales e incrementar la competitividad de las regiones.

La infraestructura vial tiene el potencial de generar desarrollo como se ha expuesto, pero para que el desarrollo sea inclusivo debe contar con los componentes que garanticen acceso y seguridad a todos los usuarios de las carreteras. El componente de seguridad vial debe existir no sólo para los vehículos relacionados con el movimiento eficiente de

personas y carga, sino también para los pobladores vecinos de zonas de producción y centros urbanos de tal forma que los beneficios del desarrollo económico no amenacen el bienestar de los ciudadanos, en términos de salud y seguridad.

Conclusión

Las políticas públicas de transporte son herramientas fundamentales en la articulación de los sectores del estado que participan en la gestión del sistema de transporte. Mediante un adecuado diseño de políticas públicas de transporte es posible hacer un uso eficiente de los recursos públicos, eliminando duplicidades de funciones y coordinando los programas de modo que en lugar de competencia entre actores (ministerios, institutos, consejos, agencias de promoción de inversiones); exista una sinergia que logre el cumplimiento de los objetivos según lo definido en las políticas públicas.

Para que exista un adecuado aprovechamiento del potencial de los planes y políticas en materia de infraestructura y servicios, debe existir además una visión integrada sobre infraestructura, transporte y logística, incluyendo la seguridad de todos los usuarios de las vías y criterios ambientales que garanticen un desarrollo equilibrado.

Según Cipoletta (2011), "sin infraestructura no hay ningún desarrollo, económico o social, posible" (2011). El desarrollo de infraestructura tiene como fin, además de mejorar los procesos de la producción, elevar la calidad de vida de las personas permitiéndoles el acceso a servicios de salud y oportunidades de educación, mediante el acceso fácil a centros de educativos y hospitales. Además, una moderna y eficiente red de carreteras puede disminuir los tiempos de viaje, permitiendo dedicar mayores espacios a los ámbitos familiares y personales.

La salud pública se verá impactada positivamente si la accidentalidad en carreteras se disminuye a través de una adecuada de provisión de infraestructura vial segura que permita evitar fatalidades. Esto debe acompañarse de políticas que se dirijan a los demás factores de la seguridad vial, el factor humano y el vehículo. Asimismo, la reducción de emisiones de gases que se puede lograr con servicios de transporte eficientes contribuirá a la salud y la protección del medio ambiente.

En materia de políticas de públicas de transporte, es trascendental no perder de vista que la infraestructura vial es un medio para transportar personas y carga de una forma eficiente y segura, para así proveer una excelente calidad de vida a los y las ciudadanas.

Referencias Bibliográficas

1. Asociación Mundial de Carreteras - PIARC (2003). *Road Safety Manual*. Versión 001. Route2. Francia.
2. Banco Mundial (2010). *La formulación de políticas en la OCDE: Ideas para América Latina*. España.
3. Cipoletta, G. (2011) *Principios de políticas de infraestructura, logística y movilidad basadas en la integralidad y la sostenibilidad*. Comisión Económica para América Latina , CEPAL, Santiago, Chile.
4. Corporación Andina de Fomento (2011). *La Infraestructura en el Desarrollo Integral de América Latina. Diagnóstico estratégico y propuesta para una agenda prioritaria*. Bogotá, Colombia.
5. Lahera, Eugenio (2002). *Introducción a las políticas públicas*. Fondo de Cultura Económica, Chile.
6. Pérez, G. et al (2010). *Políticas integradas de infraestructura, transporte y logística: experiencias internacionales y propuestas iniciales*. Comisión Económica para América Latina , CEPAL, Santiago, Chile.
7. Rozas y Sánchez (2011). *Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: apuntes para una reformulación conceptual*. CEPAL, Santiago, Chile.
8. Servén, Luis (2008) *Infraestructura y desarrollo en América Latina: avances y retos*. Seminario Infraestructura 2020, CEPAL. Santiago, Chile.
9. World Economic Forum (2012). *Global Competitiveness Report 2011-2012*. Ginebra, Suiza.
10. Palabras Clave: POLÍTICA PÚBLICA-TRANSPORTE-INTEGRALIDAD-DESARROLLO

Programa de Infraestructura del Transporte

PITRA

Ing. Luis Guillermo Loría, PhD.
Coordinador General

Ing. Fabián Elizondo
Subcoordinador

Unidades

Unidad de Auditoría Técnica

Ing. Jenny Chaverri, MScE.
Coordinadora

Unidad de Materiales y Pavimentos

Ing. José Pablo Aguiar, PhD.
Coordinador

Unidad de Evaluación de la Red Vial

Ing. Roy Barrantes
Coordinador

Unidad de Gestión Municipal

Ing. Jaime Allen, MSc.
Coordinador

Unidad de Desarrollo y Actualización de Especificaciones Técnicas

Ing. Jorge Arturo Castro
Coordinador

Unidad de Puentes

Ing. Rolando Castillo, PhD.
Coordinador

Unidad de Seguridad Vial y Transporte

Ing. Diana Jiménez, MSc., MBA
Coordinadora