



BOLETÍN

FAL

FACILITACIÓN DEL TRANSPORTE Y EL COMERCIO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Propiciando un cambio de paradigma en las políticas de transporte: integralidad, sostenibilidad y comodidad

Introducción

El análisis realizado por la Unidad de Servicios de Infraestructura de CEPAL sobre las políticas de transporte en los países de América Latina, muestra que el debilitamiento del rol del Estado, observado principalmente desde los años noventa, en el sector ha significado un menor uso de instrumentos y herramientas de planificación estratégica, lo que ha potenciado dos problemas que amenazan la eficacia de las políticas públicas sectoriales en la región, y por ende, la provisión eficiente de servicios de infraestructura para el desarrollo económico y social:

- i) **la ausencia de una visión *integrada* sobre las políticas de transporte, infraestructura, logística y movilidad.** Es decir, una alta dispersión y multiplicidad de posiciones públicas respecto a la infraestructura y sus servicios, y por ende, diversos abordajes en las políticas sectoriales en sus diferentes procesos (concepción, diseño, implementación, seguimiento, fiscalización y evaluación).
- ii) **la falta de criterios de *sostenibilidad* en el diseño y ejecución de las políticas.** Esto se refleja en la ausencia o precariedad con la que los conceptos de sostenibilidad —los que comprenden tanto el ámbito económico, como social, institucional y medioambiental— son abordados en la concepción de las políticas de los servicios de infraestructura, especialmente referida al transporte.

Consecuentemente, las políticas emprendidas en la región han segmentado el desarrollo de actividades que están interrelacionadas en su propia naturaleza, careciendo de una visión sostenible de largo plazo y de una

El presente *boletín FAL* propone un cambio de paradigma en el tratamiento tradicional de las políticas de transporte en la región, a fin de afrontar de mejor forma las problemáticas asociadas al desarrollo; planteando avanzar hacia la formulación de una “estrategia de políticas integradas y sostenibles de infraestructura, logística y movilidad”, bajo el principio de comodidad. El trabajo forma parte de las actividades que implementa la Unidad en el proyecto: “Transporte Sostenible en Iberoamérica” en cooperación con Puertos del Estado de España.

La autora del documento es Georgina Cipoletta Tomassian, de la Unidad de Servicios de Infraestructura de la CEPAL. Para mayores antecedentes contactar a georgina.cipoletta@cepal.org



Introducción



I. La integralidad



II. La sostenibilidad



III. Alcanzar la comodidad mediante regulaciones técnicas y económicas



IV. Recomendaciones para el establecimiento de una política integrada y sostenible



NACIONES UNIDAS

CEPAL



GOBIERNO DE ESPAÑA

MINISTERIO DE FOMENTO

Puertos del Estado

institucionalidad adecuada que incluya marcos regulatorios eficaces e instrumentos de fiscalización apropiados.

El desafío es de tal magnitud que implica la necesidad de una revisión de las políticas que se aplican actualmente en la región, y la adopción de un nuevo paradigma que incorpore la visión integral y sostenible para los servicios de infraestructura. Junto con ello, es recomendable que dicha revisión se incorpore de inmediato a la agenda del desarrollo en la región y sus países.

I. La integralidad

Las políticas públicas relativas a la infraestructura y al transporte, tradicionalmente, han sido tratadas en forma disociada e implementadas de forma diferenciada según los modos de transporte (políticas orientadas a modos específicos), cuestión que impide hacer una provisión eficiente de bienes de uso público e interés estratégico (véase el *Boletín FAL* 263). Tal como ha sido destacado en estudios previos de CEPAL, se observa en América Latina un divorcio entre las políticas de diseño y provisión de infraestructura y aquellas de operación y promoción del transporte. Tal disociación hace referencia a que, en la mayoría de los casos, la infraestructura es planificada en un ministerio, implementada por otro y la regulación de los servicios suele ser realizada por un tercero que no tuvo injerencia en su diseño; asimismo, los planes de transporte de cargas, la movilidad de las personas y las consideraciones medioambientales suelen encararse desarticuladamente y las facultades de planificación, muchas veces, corresponden a una agencia pública diferente de las anteriores. Por su parte, aún cuando todos reconocen que el rol de la logística en la competitividad de la economía es crucial ésta es frecuentemente dejada de lado del planeamiento

del transporte y de la infraestructura. Esta falta de integralidad en el diseño e implementación de las políticas de servicios de infraestructura repercute finalmente en el usuario final, quien directa o indirectamente, financia una obra que al carecer de un planeamiento integrado genera una operación más onerosa, insegura o carente de efectos sinérgicos positivos en el desarrollo local y regional (Cipoletta Tomassian et al.; 2010a).

La situación descrita es la que caracteriza a la problemática de la falta de integralidad en las políticas públicas de infraestructura y servicios de transporte. En contraste, definimos la integralidad como la existencia de una planificación y ejecución coordinada entre los agentes públicos y de la sociedad civil, con una visión integradora para todos los modos de transporte que intervienen en la movilidad de los pasajeros, en la carga interna y la del comercio exterior, así como también de la logística que los articula. Asimismo, dicha integralidad implica la incorporación coordinada de criterios para el uso eficiente de la infraestructura de transporte, la promoción de la intermodalidad / comodalidad y la incorporación de los sistemas inteligentes de transporte (ITS por sus siglas en inglés) así como del resto de las tecnologías de información y de las comunicaciones (TICs).

El término integralidad alude a la unión de las partes que se involucran para completar un todo. En el sentido que queremos enfatizar para el caso de las políticas en materia de infraestructura y servicios de transporte, la integración se remite, al menos, a tres ámbitos, los que quedan comprendidos dentro de los siguientes cuestionamientos: ¿Quiénes se integran? ¿Qué se integra? ¿Cómo se integra? Los argumentos postulados en la conceptualización de la integralidad pueden resumirse gráficamente con el siguiente esquema:

Gráfico 1



Fuente: La autora.

Tal como puede observarse, la integralidad en las políticas nacionales implica reconocer las características multidimensionales que poseen ciertos pilares del desarrollo económico y social, tales como la infraestructura, la logística y la movilidad; y, de esta manera, procurar un tratamiento más eficiente mediante la articulación recíproca de políticas que en la actualidad suelen ser encaradas en forma disociada.

Es evidente que la logística es un asunto de carácter netamente transversal, pues comprende a la producción, comercio y desarrollo empresarial, al sector transporte, a las tecnologías de la información y las comunicaciones, al control de las mercancías, y a la facilitación del transporte y el comercio; incluyendo a las diversas entidades involucradas en todo el proceso. Dichas entidades pertenecen tanto al sector privado —productores, empresas de servicios logísticos y de distintos modos de transporte, distribuidores, y demás actores ligados al intercambio de mercancías—, como al sector público —regulación, control, seguridad, provisión de infraestructura, facilitación comercial, entre otros. En este sentido, a los gobiernos no les faltan motivos para involucrarse en el desarrollo de un sistema logístico más eficiente, ya sea para promover la competitividad de las exportaciones y de la infraestructura nacional, incentivar el comercio internacional, ganar nuevos mercados, impulsar el empleo en el sector de servicios, como también atenuar externalidades ambientales y sociales como la congestión, la accidentabilidad, la seguridad, la contaminación, etc. (Cipoletta Tomassian et al.; 2010a). Asimismo, cobra especial importancia el tratamiento en paralelo de las medidas sobre movilidad en materia de transporte; pues éstas conectan a la población y facilitan el acceso de los ciudadanos a sus actividades y a los servicios mediante diversos modos de transporte, procurando combinar una maximización de la libertad de acceso con una minimización de las emisiones contaminantes, la accidentabilidad y la congestión.

Considerando los mencionados motivos, actuar descoordinadamente en políticas de infraestructura, sin tomar en cuenta la cadena de abastecimiento y los flujos comerciales y productivos ni la conectividad de la población con una visión integral, genera un desaprovechamiento de las oportunidades de mejorar la movilidad y el sistema logístico nacional y, por ende, también las de sus ventajas económicas y sociales derivadas.

La importancia de incorporar la visión integrada de las políticas de infraestructura, logística y movilidad es la de promover una mejora y fortalecimiento de la institucionalidad en los gobiernos de América Latina, incrementando la coordinación y coherencia al interior del propio Estado y consolidando la relación con el sector privado a través de marcos regulatorios modernos que

contengan un equilibrio entre planeamiento, evaluación, capacidad y maduración de las inversiones. Vale decir que el foco principal deberá ser el del desarrollo integral de la economía, adonde no sólo se insertan los aspectos financieros, sino también los servicios de la infraestructura, la logística y la movilidad que son fundamentales para impulsar el desarrollo económico y social de la región.

Consecuentemente con el análisis efectuado, consolidar una política integrada de infraestructura, logística y movilidad a nivel nacional a través de la organización, cooperación y coordinación de acciones operativas intersectoriales, interministeriales e intermodales se constituye en la alternativa más asequible para alcanzar el objetivo de lograr que la circulación de mercaderías y personas se desarrolle en forma más eficiente, eficaz y segura, para favorecer tanto la productividad, la competitividad y la economía del país, como su inclusión y desarrollo social.

II. La sostenibilidad

Entendemos la sostenibilidad como el conjunto de estrategias que garantiza la satisfacción de las necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas (Informe Brundtland, Comisión de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1987), abarcando tanto la esfera ambiental, como la económica, la social y la institucional. Su expresión en el ámbito de la infraestructura y servicios de transporte es el transporte sostenible, definido por políticas que integren la creación de infraestructura, el mejoramiento de los servicios de transporte, la inclusión de la logística, la movilidad y la facilitación del comercio y el transporte, todo ello sobre la base de un desarrollo sostenible en tiempo y espacio.

El retraso que presenta América Latina en materia de transporte e infraestructura no sólo se basa en el significativo déficit en la provisión de tal infraestructura y sus servicios asociados en transporte y logística, sino también en que existe una marcada demora en la adopción de criterios de sostenibilidad en el diseño y ejecución de los programas y políticas de transporte —y como consecuencia, también en las decisiones de inversión—, tanto desde el punto de vista económico, social, institucional, como medioambiental. Dicha mora se verifica claramente en la distribución modal del transporte imperante en los países de la región, la cual es crecientemente emisiva. A diferencia de la Unión Europea, donde existe un proceso de cambio de la distribución modal hacia modos de transporte menos contaminantes; en América Latina se observa con preocupación que las decisiones de política tienden a dirigirse mayoritariamente al sector carretero, en detrimento de las posiciones del transporte ferroviario y acuático (transporte marítimo de corta distancia, fluvial, lacustre, etc.).



En el estudio realizado sobre las políticas de transporte en América Latina, —bajo la coordinación de la Unidad de Servicios de Infraestructura, DRNI de la CEPAL, Naciones Unidas—, se ha encontrado que prácticamente todos los países de la región presentan claras menciones referentes al criterio de sostenibilidad en sus políticas de gobierno; sin embargo, en lo que respecta específicamente a las políticas y planes de transporte y sus servicios de infraestructura, existe muy poco desarrollo e implementación efectiva. Algunos de los países han delineado objetivos, estrategias y líneas de acción para atender a la sustentabilidad ambiental dentro de las políticas de transporte; pero en la mayoría de los casos, dichos criterios se encuentran ausentes en las metas previstas, y más aún, el criterio amplio de sostenibilidad se encuentra habitualmente desestimado, excepto por su dimensión económica y, en menor medida, la social, siendo casi inexistente la institucional.

Respecto a la sostenibilidad institucional, los estudios de casos llevados a cabo por CEPAL, revelan una serie de aspectos limitantes en materia de formulación y aplicación de políticas públicas ocasionado por debilidades en el marco político institucional imperante. A modo de resumen, se mencionan las siguientes:

- escasa voluntad política en la implementación efectiva de la planificación estratégica formulada (política discursiva);
- poca continuidad de las políticas;
- falta de indicadores medibles para el seguimiento;
- incertidumbre frente al cambio en la administración pública, temores al cambio de paradigma en planificación y ejecución de políticas;
- presiones, lobbies políticos y exceso de protagonismo de intereses gremiales que llevan a la inercia del desequilibrio modal;
- múltiples jurisdicciones no coordinadas en territorios federales, insuficiencias en la calidad de la capacitación del personal técnico responsable de las políticas sectoriales, etc.

Tales limitaciones se encuentran presentes en distinta forma y grado en los países de América Latina; representando importantes obstáculos potenciales a la formulación e implementación de políticas de transporte e infraestructura. Es por ello que resulta fundamental

tomar en cuenta su existencia para encontrar caminos para enfrentarlas positivamente.

En lo relativo a la planificación, las políticas y programas de transporte e infraestructura de la región, si bien llegan a manifestar el propósito de mejorar la sustentabilidad de los distintos sistemas de transporte, no prevén de herramientas para su efectiva incorporación. Incipientemente, las políticas ambientales comenzaron a incluir propuestas relativas al transporte y su infraestructura, pero es todavía muy poco usual encontrar proyectos específicos que planteen metas claras y puntuales de desarrollo y promoción de infraestructura de modos de transporte de menor emisión de contaminantes para sustituir al autotransporte y mejorar la distribución modal medioambientalmente regresiva que impera en la actualidad en América Latina. Asimismo, existe una falta de instrumentos y/o metodologías para el análisis de la sostenibilidad de las políticas de servicios de infraestructura de transporte, como así también de mecanismos de control y seguimiento (monitoreo) para la implementación de dichos criterios (véase *Boletín FAL* N° 291 para mayores detalles).

En este sentido, los países de América Latina, deben comenzar a considerar dentro de sus políticas públicas de infraestructura y transporte a los temas de sostenibilidad en el sentido amplio, de modo tal de no solamente encarar la problemática como una forma de atender las externalidades negativas y de mitigar los costos ambientales y sociales asociados a la construcción y explotación de la infraestructura, por parte de los servicios de transporte; sino también como un elemento que puede incidir en la competitividad e inserción en toda la economía nacional. Lo anterior queda de manifiesto a la luz de las acciones emprendidas por algunos gobiernos y empresas europeas, como por ejemplo, las tendientes a exigir la rotulación de la huella de carbono de los productos alimenticios importados, para informar al consumidor sobre las emisiones de gas de efecto invernadero implicadas en la elaboración y transporte de los productos. Más allá del hecho de que este tipo de medidas, como las de los etiquetados, suelen implicar barreras no arancelarias al comercio, es importante considerar que si bien actualmente no constituyen reglamentaciones generalizadas, sí tienen el potencial de hacerlo en un futuro cercano, pues a medida que los gobiernos continúen comprometiéndose con la suscripción de protocolos internacionales en materia medioambiental, mayores serán las preocupaciones y presiones por incorporar dichas pautas y por ende, pueden afectar significativamente la competitividad de las exportaciones nacionales. Dependiendo de qué tan oportuna sea la introducción de directrices en este sentido, variará el grado de impacto en la economía nacional. Si la adopción es temprana, podría actuar como un valor agregado a la competitividad de las exportaciones,

captando mercados adicionales de mayor poder adquisitivo y conciencia ecológica. Por el contrario, si la adopción es tardía, podría implicar pérdidas de mercados pese a mantener los productos su valor competitivo.

En el caso particular del transporte de cargas, la ausencia de criterios de sostenibilidad es notoria en una participación del transporte automotor cada vez más preponderante en desmedro de otros modos de transporte disponibles. Dicha falta de criterios de sostenibilidad no permite evaluar el sistema de transporte en función de todas las alternativas tecnológicas disponibles, teniendo en cuenta parámetros objetivos como el nivel de inversión requerido, los costos de operación y la cantidad de toneladas transportadas por emisiones generadas. De los factores mencionados, se desprende una consecuente generación de sobrecostos logísticos que restan competitividad a la economía y generan crecientes externalidades negativas sociales y ambientales por la sobreutilización del transporte automotor en distancias donde no resulta económicamente rentable su empleo.

En consecuencia, cambiar la actual distribución entre modos de transporte para la movilidad interna y regional de personas y bienes, es un objetivo central para alcanzar un transporte sostenible, y esto requiere de la aplicación del principio de comodalidad. América Latina muestra una situación con tráfico creciente de carga y de pasajeros e intensificación de los riesgos de congestión y contaminación; lo que genera un freno tanto en el potencial para mejorar la eficacia, la productividad y la competitividad de las economías, como en las posibilidades de aumentar la equidad. Por consiguiente, se requiere bregar por una política pública sostenible, con el objetivo de promover un cambio modal capaz de traer ventajas a los cuatro ejes de la sostenibilidad: económico, social, ambiental e institucional.

III Alcanzar la comodalidad mediante regulaciones técnicas y económicas

Para alcanzar un transporte sostenible en América Latina, resulta fundamental lograr un cambio en la distribución modal existente para la movilidad interna, regional e internacional de personas y bienes, utilizando para ello el principio de comodalidad. Esto requiere que la región cambie el foco tradicional de sus políticas de transporte que contienen una fuerte orientación unimodal, hacia un paradigma nuevo en el diseño, ejecución y control de políticas integrales y sostenibles de infraestructura, logística y movilidad. En el nuevo paradigma propuesto, uno de los ejes principales es la promoción del cambio modal (*modal shift*) con una concepción de intermodalidad avanzada basada en la comodalidad. En este sentido, el principio de comodalidad, el cual pertenece al ámbito de las políticas

de transporte, debe ser entendido como la alternativa que busca la eficiencia en la distribución modal del transporte y sus servicios, para cada viaje y grupo de viajes, a través de la utilización óptima de cada medio de transporte y su eventual combinación con otros, de manera que el trayecto completo resulte eficiente y sostenible de acuerdo a las necesidades particulares del transporte y la distancia que se debe recorrer¹. Es decir, el principio de comodalidad es aplicable tanto a la movilidad de las personas como al transporte de carga en todos los ámbitos geográficos.

El concepto de comodalidad representa entonces, un nuevo enfoque en materia de política de transporte, puesto que no se basa en una mera competencia o interconexión entre diferentes modos de transporte, sino más bien se propone alcanzar unas condiciones óptimas de utilización de recursos mediante el uso o combinación de aquellas alternativas modales que resulten más convenientes y sostenibles.

Por lo antes expuesto, el principio de comodalidad es un concepto que contiene e incluso supera a los de multimodalidad e intermodalidad; dado que el énfasis no está puesto en el régimen jurídico que regula la operación de transporte, en si ésta emplea dos o más modos diferentes, o en quién organiza y se responsabiliza de los trayectos del transporte; sino que se concentra en la eficacia y eficiencia del servicio de transporte como sistema integral y constituyente de la cadena logística. Por lo tanto, la comodalidad es el criterio necesario a seguir para alcanzar unos servicios de infraestructura de transporte sostenibles, puesto que el cambio de paradigma que propone el concepto incide positivamente tanto en la reducción de los costos de logística y transporte (aspecto económico y social) en la eficiencia energética del transporte (aspecto ambiental y económico) así como en la reducción de externalidades (aspectos sociales y ambientales).

Siendo el transporte, la movilidad y la logística elementos fundamentales para el abastecimiento, la cadena de suministro, la producción y el comercio, como así también para la vida de las personas y el desarrollo de la sociedad; la aplicación del principio de comodalidad en las políticas públicas propone favorecer la búsqueda y promoción de distintas alternativas tecnológicas que consideren y satisfagan las diversas necesidades de transporte tanto de personas como de cargas, garantizando conectividad, flujos continuos, seguros y eficientes —tanto en términos económicos, sociales y ambientales (reducción de accidentes, emisiones, congestión, etc.)—, y pone de relieve la necesidad de lograr una complementariedad

¹ Esta definición de comodalidad va en línea con la acuñada por la Comisión Europea (COM 2006, 336 final), donde comodalidad significa la eficiencia en el uso de los modos de transporte, tanto individualmente como en el marco de una integración multimodal en el sistema de transportes, para alcanzar una utilización de recursos óptima y sostenible.

óptima entre los distintos modos en el marco de un sistema de transportes eficaz y sin fisuras que proporcione a los usuarios los mejores servicios de transporte posibles.

El nuevo paradigma propuesto para mejorar las políticas de infraestructura y transporte debe ser entendido dentro de un contexto más amplio conformado por una estrategia de política de Estado encaminada a aumentar la competitividad y el desarrollo económico y social. La búsqueda de la complementariedad modal, la modernización, descontaminación y descarbonización del sector del transporte debe ser comprendida como una contribución a tales objetivos y por ende ser tratada desde una política integral. Es importante insistir en ello, dado que tal como se ha destacado anteriormente, la falta de integralidad en el tratamiento de temas que por su propia naturaleza requieren ser tratados holísticamente es una falencia detectada en los países de América Latina. De hecho, en la mayoría de los países la reducción de emisiones en el sector de transporte ocurre debido a otros objetivos parciales de política, tales como la promoción de un sistema más eficiente de transporte en la provisión de servicios; la búsqueda de una menor congestión urbana o menor polución atmosférica a nivel local. Ninguno de los países analizados en los estudios de CEPAL anteriormente mencionados, tienen una política integradora en materia de infraestructura baja en carbono que promueva la complementariedad modal. Asimismo, tampoco poseen instrumentos con indicadores objetivos de control de las medidas que son puestas en marcha.

El concepto de infraestructura de transporte baja en carbono y —en general— de descontaminación, debe por lo tanto ser incluido en el desarrollo de políticas nacionales y en la planificación para la infraestructura y servicios de transporte asociados; sin embargo, no sólo debe ser considerado el carbono, sino que también debe tenerse en cuenta la reducción de otras emisiones contaminantes como óxidos de nitrógeno, hidrocarburos, sulfuros, partículas contaminantes, etc. La adopción temprana de estos conceptos al mismo tiempo en el que se planifica la nueva infraestructura reduciría considerablemente emisiones y externalidades negativas a un costo razonable.

Esto puede efectuarse a través de una combinación coordinada de medidas, estipulación de estándares y regulaciones, como por ejemplo, la promoción de nuevas tecnologías para vehículos eléctricos e híbridos, la administración inteligente del tránsito, el desarrollo de una red de movilidad eléctrica, mejoras en materia de logística y medidas de reducción de emisiones contaminantes en vehículos terrestres, aéreos y acuáticos.

A este punto, cabe destacar que si bien la comodidad es un pilar fundamental para conseguir una política sostenible en materia de logística y movilidad; ésta

requiere del apoyo de herramientas de regulación técnica y de regulación económica para poder operar cabalmente. Lo anterior refiere a la adopción de medidas o normas que tiendan a modificar el comportamiento de los usuarios del sistema de transportes, a fin de facilitar el cambio modal sostenible y de reducir las emisiones contaminantes. Dado que el sistema de transporte es percibido como un todo por los usuarios, quienes toman decisiones basándose en la sustituibilidad y complementariedad existente entre distintos modos, si una política de precios incentiva o desincentiva el uso de una determinada alternativa de transporte (por ejemplo, a través de subvenciones cuando existen economías de densidad o a través de tasas cuando existe congestión) los efectos también afectarán a otros modos de transporte (De Rus et al; 2003). En este sentido, introducir algún mecanismo regulador, compensador, incentivador o corrector, tendrá como fin estimular el cambio del reparto modal y alcanzar un equilibrio entre los modos de transporte que optimice el uso de los recursos.

Algunos ejemplos del tipo de acciones mencionadas son los siguientes: la imposición de medidas dirigidas a mejorar las normas de los motores, la calidad de los combustibles y la eficiencia energética de los vehículos; la promoción del cambio hacia fuentes de energía más limpias; el control de emisiones contaminantes en vehículos, la penalización (impuestos) al consumo de gasolinas con plomo, las revisiones periódicas de vehículos en circulación y la exigencia de certificaciones relativas a la emisión de gases; la fijación de plazos para la modernización de los vehículos, la imposición de estándares máximos de emisión en la fabricación de vehículos nuevos, la gratificación (subsidios o incentivos fiscales) en la renovación de vehículos menos contaminantes, etc.

Concluyendo, el nuevo paradigma de políticas integradas y sostenibles de infraestructura, logística y movilidad; operando bajo el principio de comodidad y siendo apoyado por herramientas adecuadas de regulación, constituye la visión más acabada para contribuir a reducir los impactos climáticos del transporte a través de una provisión más eficiente de infraestructura y de la promoción de alternativas modales de transporte más sostenibles; al mismo tiempo que colabora en la persecución de los grandes objetivos de las naciones en materia de desarrollo económico y social.

IV. Recomendaciones para el establecimiento de una política integrada y sostenible

Los principales resultados encontrados a lo largo del estudio de casos de políticas de servicios de infraestructura de transporte en América Latina, indican claramente algunos inconvenientes. En primer lugar, las políticas

empresas en la región carecen de integralidad; en efecto, plantean un desarrollo segmentado de actividades y funciones que, en realidad, están interrelacionadas por su propia naturaleza. Además, no suelen poseer una visión de largo plazo y tampoco cuentan con el apoyo de una institucionalidad adecuada que incluya marcos normativos regulatorios eficaces y medidas de control e instrumentos de fiscalización apropiados.

En segundo lugar, los países presentan una clara debilidad en la aplicación de criterios de sostenibilidad dentro de sus políticas. Si bien en la mayoría de los casos existen menciones sobre el tema en las políticas y planes de transporte e infraestructura; al mismo tiempo se observa escaso desarrollo e implementación efectiva.

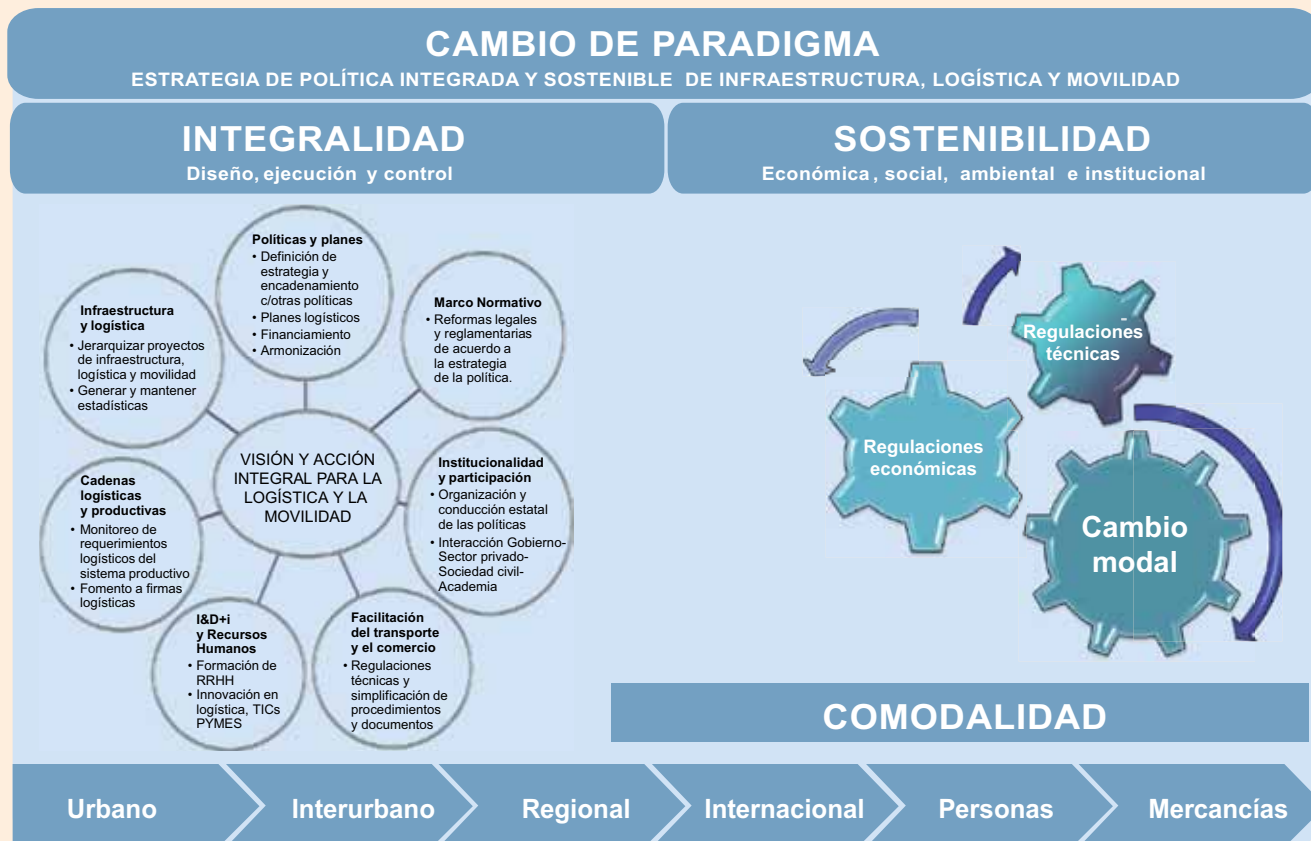
Dados los efectos virtuosos que posee el desarrollo de la infraestructura y sus servicios en el desarrollo económico y social de los países, queda en evidencia que la situación descrita constituye una obstrucción a la implementación eficaz de políticas de desarrollo, así como a la obtención de mayores niveles de crecimiento, las mejoras en términos de productividad, competitividad, y por sobre todo en la calidad de vida de la población.

A fin de contribuir a la resolución de la problemática planteada en la región, este documento propone promover el inicio de un proceso de cambio del paradigma, desde las actuales políticas —concebidas de forma modal y bajo una visión disociada— hacia otras concebidas de forma integral y sostenible, bajo una visión comodal, que apele al uso de instrumentos regulatorios del mercado (económicos) y de las características técnicas de la actividad, que impulsen el cambio modal hacia la sostenibilidad.

El cambio de paradigma propuesto es necesario para avanzar hacia la formulación de una “estrategia de políticas integradas y sostenibles de infraestructura, logística y movilidad” en América Latina y el Caribe, lo que no sólo permitirá afrontar de mejor forma las problemáticas asociadas al desarrollo, sino que además favorecerá la búsqueda de mayor eficiencia económica de los servicios de transporte y la reducción de las externalidades negativas que afectan a la población.

A continuación se presenta un esquema que engloba el cambio de paradigma propuesto hacia una estrategia de políticas integradas y sostenibles de infraestructura, logística y movilidad.

Gráfico 2



Fuente: La autora.

En resumen, la región requiere de la revisión de sus políticas en materia de servicios de infraestructura de transporte y de la adopción de un nuevo paradigma que incorpore una visión integral y sostenible. El desafío mayor es lograr la alineación de la concepción, diseño, ejecución, seguimiento, fiscalización y evaluación de las políticas de servicios de infraestructura con la maximización de sus efectos sobre el desarrollo. En este sentido el desarrollo e incorporación de indicadores de control y seguimiento de la estrategia serán fundamentales para el monitoreo de las políticas, la evaluación los avances y el reajuste de variables que sea requerido en su oportunidad.

La importancia de incorporar la visión integrada de las políticas de infraestructura, logística y movilidad es la de promover una mejora y fortalecimiento de la institucionalidad en América Latina y el Caribe, incrementando la coordinación y coherencia al interior del propio Estado y consolidando la relación con el sector privado a través de marcos regulatorios modernos que contengan un equilibrio entre planeamiento, evaluación, capacidad y maduración de las inversiones. Vale decir que el foco principal deberá ser el del desarrollo integral de la economía, adonde no sólo se insertan los aspectos financieros, sino también se insertan los servicios de la infraestructura, la logística y la movilidad que son fundamentales para impulsar el desarrollo de la región. Consecuentemente, consolidar una política integrada de infraestructura, logística y movilidad a nivel nacional a través de la organización, cooperación y coordinación de acciones operativas intersectoriales, interagenciales e intermodales se constituye en la alternativa más viable para alcanzar el objetivo de lograr que la circulación de mercaderías y personas se desarrolle en forma más eficiente, eficaz y segura, para favorecer tanto la productividad, la competitividad y la economía del país, como la inclusión social.

En sentido paralelo a la visión integrada, los países de América Latina y el Caribe, deben comenzar a considerar dentro de sus políticas públicas relacionadas con la infraestructura y el transporte a los temas de sostenibilidad en el sentido amplio, de modo tal de no solamente encarar la problemática como una forma de atender las externalidades negativas y de mitigar los costos ambientales y sociales asociados a la construcción y explotación de la infraestructura, por parte de los servicios de transporte; sino también como un elemento que puede incidir en la competitividad e inserción en toda la economía nacional. Por consiguiente, se requiere bregar por una política pública sostenible, con el objetivo de promover un cambio modal capaz de traer ventajas a los cuatro ejes de la sostenibilidad.

El cambio modal requerido no es cualquier nuevo reparto, sino que es un cambio que se corresponda con el principio de comodalidad. Este principio, el cual pertenece al ámbito de las políticas de transporte, debe ser entendido como la alternativa que busca la eficiencia en la distribución modal del transporte y sus servicios, para cada viaje y grupo de viajes, a través de la utilización óptima de cada medio de transporte y su eventual combinación con otros, de manera que el trayecto completo resulte eficiente y sostenible de acuerdo a las necesidades particulares del transporte y la distancia que se debe recorrer. Por lo tanto el principio aplica a la movilidad de las personas y al transporte de carga, en todos los ámbitos geográficos (urbano, interurbano, regional, internacional).

Se postula a la comodalidad como el criterio necesario a seguir para alcanzar unos servicios de infraestructura de transporte sostenibles, puesto que este nuevo concepto incide positivamente tanto en la reducción de los costos de logística y transporte (aspecto económico y social), en la eficiencia energética del transporte (aspecto ambiental y económico), así como en la reducción de externalidades (aspectos sociales y ambientales). Sin embargo este pilar requiere del apoyo de herramientas de regulación técnica y de regulación económica para poder operar cabalmente, a través de la introducción de normas técnicas que conformen un mecanismo regulador y de control, al mismo tiempo que la incorporación de herramientas de tarificación para corregir, penaliza, compensar o incentivar determinados comportamiento de los usuarios a fin de estimular el cambio modal y alcanzar un equilibrio entre los modos de transporte que optimice el uso de los recursos.

Finalmente, cabe insistir en que el nuevo paradigma propuesto para mejorar la infraestructura y servicios de transporte debe ser entendido dentro de un contexto más amplio conformado por una política de Estado encaminada a aumentar la competitividad y el desarrollo económico y social. La búsqueda de la complementariedad modal, la modernización y reducción de emisiones del sector del transporte debe ser comprendida como una contribución a tales objetivos y por ende ser tratada dentro de una política integral y sostenible. En conclusión, el nuevo paradigma de políticas integradas y sostenibles de infraestructura, logística y movilidad; operando bajo el principio de comodalidad y siendo apoyado por herramientas adecuadas de regulación, constituye una visión capaz de hacer una contribución efectiva al logro de los grandes objetivos de las naciones en materia de desarrollo económico y social, como así también a reducir las externalidades negativas del transporte (climáticas, ambientales, sociales, etc.), a través de una provisión

más eficiente de la infraestructura y de la promoción de alternativas modales más sostenibles.

Las bases para la adopción del cambio de paradigma han sido sentadas y exponen la necesidad de revisar la estructura de las políticas actuales, y trabajar hacia la elaboración de una estrategia para la formulación y establecimiento de políticas integradas y sostenibles de infraestructura, logística y movilidad, que sea incorporada a la agenda del desarrollo en la región y sus países.

La propuesta aquí presentada debe ser tomada en cuenta a la luz del documento de la CEPAL “La Hora de la Igualdad”, ya que buena parte del diagnóstico para las políticas de infraestructura y transporte en vigencia se corresponden con un sistema de relaciones entre el mercado, el estado y la sociedad que hasta el momento

no ha maximizado los efectos positivos de los servicios de infraestructura sobre el desarrollo. En tal sentido, la CEPAL (2010) ha insistido en que para lograr un desarrollo más pleno es preciso trabajar en una nueva ecuación de Estado–Mercado–Sociedad, en la cual deben existir acuerdos políticos para un nuevo compromiso social e inter-generacional, con responsabilidades muy bien definidas y un claro *accountability*. Para ello es preciso desarrollar políticas públicas integradas y sostenibles de logística y movilidad que se conviertan en verdaderos asuntos de Estado, no ligados exclusivamente a una administración, sino canalizados por las instituciones. Esto requiere reforzar las capacidades de los Estados; alcanzar un acercamiento más integral y sostenible de las políticas públicas y forjar una mayor participación del sector privado y la Sociedad Civil.”