



Edición especial No. 174, febrero 2001 - Año XXV

PANORAMA DEL TRANSPORTE EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN EL 2000

SISTEMAS INTEGRADOS DE TRANSPORTE: UN NUEVO ALIENTO

Así como 1999 terminaba para el transporte intermodal latinoamericano con un panorama complejo, incierto y con definiciones pendientes, ahora se puede decir que el 2000 ha sido un año de considerable clarificación y de la puesta en marcha de grandes iniciativas. Son tres las que se destacan en este resumen del último año del siglo 20 y que tienden a reconocer la necesidad de una creciente integración de servicios, de infraestructura y tecnologías de la información.

El panorama alentador para el 2001, no pretende ocultar el hecho que todavía persisten grandes obstáculos a la eficiencia de las operaciones de transporte, sino hacer presente que, como decía Enrique Iglesias, Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en una reunión de Ministros en Montevideo en diciembre de 2000, la nueva visión de la infraestructura asociada a los nuevos procesos de integración abierta, permite hoy pensar en proyectos rentables en los que la iniciativa privada tendrá interés en participar por que acompañan amplios desarrollos económicos regionales.

La visión regional es otra de las características que comparten las iniciativas aprobadas y trabajos concluidos en el curso del año 2000 y que hacen pensar que tendrán repercusiones de considerable magnitud tanto en el 2001 como a lo largo de la naciente década.

América del Sur: una nueva unidad. Entre el 31 de agosto y el 1^o de septiembre de 2000, se reunieron, en Brasilia y a iniciativa del Presidente Fernando Henrique Cardoso, los Jefes de Estado de 12 países del subcontinente para lanzar un plan de acción para la integración física de América del Sur en materia de infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones. Este plan en cuyo programa de realización participan los mecanismos financieros del BID, la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), pretende a corto plazo, emprender un análisis detallado y la inmediata ejecución posterior de proyectos de infraestructura y servicios de transporte internacional en

seis corredores o grandes ejes de intercambio intracontinental y sus conexiones para el comercio de la subregión con el resto del mundo.

Esta es la primera ocasión en la historia en que hay acuerdo y financiación comprometida para emprender con una visión de conjunto del sistema de transporte como una unidad en Sudamérica. Una visión que ha sostenido y respaldado la CEPAL desde sus inicios como entidad que piensa y apoya el mejoramiento de las operaciones de transporte internacional en la región.

Esta misma visión es la que ha sabido transmitir la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) con la publicación del Diagnóstico de la Infraestructura y los Servicios de Transporte en América del Sur - DITIAS, dado a conocer en diciembre de 2000, en Montevideo, Uruguay. Este es un documento de referencia importante, resultado de un estudio detallado de la situación de cada modo de transporte en la subregión en el que, con la financiación de la CAF y el fondo Pérez Guerrero, ha colaborado algunos entre los mejores especialistas sudamericanos en la materia. El DITIAS aparece hoy como una referencia necesaria y se perfila como la base para un futuro sistema de información de transporte cuyo desarrollo ya se puede prever en el transcurso del 2001.

América Central: un nuevo impulso. Con la finalización del Estudio Centroamericano de Transporte – ECAT, cuyo borrador se dio a conocer en el mes de noviembre de 2000, la Secretaría de Integración Económica de Centroamérica (SIECA), dispone de una propuesta de inversión en materia de infraestructura de transporte en el Istmo centroamericano para los próximos diez años. Esta iniciativa con el intenso dinamismo de los proyectos previstos y en curso para las terminales intermodales marítimo terrestres en Panamá, y la también reciente puesta en operación del Sistema Centroamericano de Información de Transporte, desarrollado y promovido por la Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo (COCATRAM), se prevé extenderse a partir del presente año a todos los modos de transporte.

Transporte en las Américas: otra iniciativa promisoría. La iniciativa de Transporte del Hemisferio Occidental - ITHO celebrará su IV Conferencia ministerial en la ciudad de Punta del Este, Uruguay, el 15 y el 16 de marzo de 2001. En esta ocasión, se espera que la ITHO adopte, entre otras iniciativas, un plan de acción para la integración de los sistemas de transporte de las Américas elaborado por la CEPAL y respaldado por el Comité Ejecutivo de la ITHO. Este plan de acción basado en premisas de convergencia de los procesos regionales, pretende complementar los desarrollos internos de cada sistema para alcanzar una articulación hemisférica de los mismos. En su fase inicial, el plan plantea tres grandes ejes de trabajo: (i) la creación de una red hemisférica de conocimiento del transporte, (ii) el análisis de los corredores de servicios de transporte que atienden al intercambio entre esquemas regionales en el hemisferio occidental y (iii) el diseño de mecanismos de coordinación institucional que permitan una estrecha colaboración entre las respectivas instancias regionales competentes en materia de transporte.

Las iniciativas sudamericana, centroamericana y la de las Américas antes mencionadas reflejan someramente el dinamismo emprendedor que parece surgir con el nacimiento del

nuevo siglo en las Américas. Dan una nueva esperanza para el futuro del intercambio comercial de todos los países de las Américas y en particular el de los sistemas integrados de transporte en los que las iniciativas de los sectores empresariales privados también parecen cobrar nueva vida después del pesimismo reinante el año pasado. Al respecto, se puede mencionar que destacan en este sentido los servicios logísticos que han sabido aplicar la eficiencia de las tecnologías de información a las operaciones de transporte.

TRANSPORTE MARÍTIMO: ¿ABRIR O NO EL CABOTAJE?

Cabotaje: En el 2000, se introdujeron nuevos servicios de cabotaje en Brasil, sobre todo por la empresa Alianza, que el año anterior había sido comprada por la naviera alemana Hamburg Süd. A pesar de ser capital extranjero, Alianza tiene su sede en Brasil, y – con bandera brasileña – puede así ofrecer servicios de cabotaje nacional. El cabotaje en Brasil, igual que en la mayoría de los países de la región, sigue siendo reservado a buques con bandera nacional. Debido a tales restricciones, no se pueden combinar servicios internacionales con más de un servicio de cabotaje nacional. Por ejemplo, un servicio entre Fortaleza, Santos, Buenos Aires, y Bahía Blanca con bandera argentina no puede transportar carga entre Fortaleza y Santos, y con bandera brasileña no puede transportar carga entre Buenos Aires y Bahía Blanca. Brasil además mantiene varios acuerdos bilaterales que equivalen a una de-facto reserva de carga para el comercio con, por ejemplo, Argentina y Chile.

A lo largo del 2000 resurgió la discusión sobre cómo promover más el cabotaje marítimo y si se deberían abrir los mercados nacionales a la competencia internacional, es decir a buques con bandera extranjera. En varias conferencias como "*Intermodal South America*" en Sao Paulo o "*Latin Ports*" en Miami, y en foros subregionales del MERCOSUR y de la Comunidad Andina, quedó de manifiesto el choque de dos posiciones: (i) proteger los mercados nacionales para así poder mantener un mercado cautivo para las empresas navieras del país, y (ii) abrir los mercados nacionales para así ofrecer más opciones a los usuarios y lograr un uso más racional entre los modos de transporte por carretera y acuático.

A largo plazo, la tendencia parece ser hacia una apertura completa. Mientras tanto, un compromiso que se empezó a discutir sería la apertura a nivel subregional o por lo menos bilateral, parecido al esquema aplicado en la Unión Europea, donde un buque de bandera de cualquiera de los países integrantes tiene derecho de ofrecer cabotaje marítimo nacional dentro de cualquier otro país de la Unión. El transporte entre dos países de la Unión siempre está abierto a todas las banderas del mundo. En América Latina, por ejemplo, sería perfectamente viable que dentro del MERCOSUR, o la Comunidad Andina, en acuerdos bilaterales o subregionales, los países abriesen su cabotaje nacional mutuamente. Cuando se propuso este esquema para el caso de Argentina y Brasil, representantes de ambos países estuvieron en contra: Brasil opinaba que el acuerdo no sería justo porque se estaría entregando un mercado mucho más extenso en comparación con el mercado de cabotaje argentino. En Argentina, en cambio, se opinaba que las empresas navieras argentinas son más débiles que las brasileñas y por ende saldrían perjudicadas.

La "marina mercante nacional": En el 2000, una década después del desmantelamiento casi total de la tradicional "reserva de carga" que destinaba hasta el 50% del comercio exterior del país (y hasta el 100% de la carga gubernamental) para empresas navieras nacionales de América Latina, sigue la tendencia hacia la baja en la participación de dichas empresas en los mercados internacionales. En Argentina, la tradicional empresa naviera de bandera nacional, ELMA, ha sido desmantelada. De esta tendencia se benefician sobre todo los registros abiertos, muchos de los cuales también pertenecen a América Latina y el Caribe. En el 2000, nuevos registros abiertos fueron introducidos por Dominica y Jamaica. La participación latinoamericana y caribeña en cuanto a registro de buques es más de diez veces mayor que en cuanto a la operación de buques por empresas con capital de la región (31% y 3% respectivamente).

Como respuesta a esta tendencia, en diferentes foros subregionales y en declaraciones políticas en varios países de la región, se estipuló que se requiere una marina mercante nacional para el comercio exterior nacional. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que hoy en día en prácticamente todos los países del mundo la gran mayoría del comercio exterior se transporta en buques cuyas banderas y propiedades son foráneas. A la vez, la gran mayoría de las empresas navieras generan sus ingresos en mercados extranjeros. No representa una ventaja para el comercio exterior de un país que las mercancías sean transportadas por un buque de una u otra bandera.

Conferencias marítimas: En París, en abril de 2000, se llevó a cabo un taller de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sobre la exención de las líneas navieras de la legislación antimonopolio, o sea, el derecho de acordar y conversar precios y la asignación de capacidades en conferencias marítimas y acuerdos de discusión. Es una excepción no existente en otros sectores, y en el taller de la OCDE se consideraron medidas para eliminar esta exención. La Asociación de Autoridades Portuarias de las Américas (AAPA), en el 2000, en declaraciones ante el Congreso de los Estados Unidos, oficialmente apoya el sistema existente. En la convención anual de la AAPA, en Veracruz, México, se manifestó la preocupación por las consecuencias de la exención en términos de la competencia entre líneas navieras.

Servicios de línea: Durante el 2000, siguieron en aumento los servicios no directos, o sea, con transbordo. Por ejemplo, la empresa Maersk empezó a conectar todos sus servicios hacia la costa oeste de Sudamérica con otros servicios en Panamá. Hamburg Süd empezó a efectuar transbordos en Suape (Brasil), y P&O Nedlloyd transbordó en Panamá su tráfico entre la costa este y oeste de Sudamérica. Prácticamente ya no existen servicios regulares directos entre la costa este de Sudamérica y la costa oeste de Estados Unidos, ni tampoco entre la costa oeste de Sudamérica y África. Aunque los servicios directos puedan significar una menor duración de viaje y riesgo, las redes globales con transbordo han aumentado la frecuencia y han agregado opciones nuevas a los usuarios, permitiendo así una reducción en el tiempo total del transporte.

El Canal de Panamá: Un año después del traspaso del control de los Estados Unidos hacia Panamá, la experiencia se puede considerar positiva; la temida influencia de intereses políticos

no ha tenido lugar. Se está estudiando la factibilidad de expandir el Canal mediante esclusas con capacidad para buques de 1200 pies (manga 180 pies, y calado 50 pies). En el año 2000, 196 millones de toneladas métricas de carga cruzaron el canal.

PUERTOS: EL CONTINUO DESAFÍO DE LA REGULACIÓN

Los top 3: Los tres puertos principales de carga contenedorizada de la región siguieron siendo Colón, en Panamá, Buenos Aires, en Argentina, y Santos, en Brasil. Se mantuvo la tendencia hacia más movimientos de transbordo lo que ayudó a asegurar el primer lugar para Colón (incluyendo las terminales operadas por *Stevedoring Services of America*, *Hutchison Port Holdings*, y *Evergreen*), con aproximadamente 1 354 mil TEUs (unidades de contenedores equivalentes a veinte pies), seguido por Buenos Aires (incluyendo Exolgán) con 1 127 mil TEUs y Santos (incluyendo la Compañía Siderúrgica Paulista) con aproximadamente 988 mil TEUs. La terminal individual que más contenedores movió fue *Manzanillo International Terminal* (MIT), operada por *Stevedoring Services of America*, en Panamá, con 1 017 mil TEU durante el 2000, siendo así la primera terminal de América Latina y el Caribe en la historia que mueve más de un millón TEU anuales. En la costa del Pacífico, en Chile, San Antonio superó otra vez a Valparaíso como primer puerto del país, y en Panamá, Balboa empezó operaciones, con grandes expectativas de convertirse en uno de los principales puertos *hub* de la región.

En el 2000, para la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, la reforma estructural en los puertos – incluyendo la participación privada y los regímenes laborales – continuó siendo uno de los principales desafíos. Para los países que ya privatizaron las inversiones y operaciones, un desafío ha sido la regulación de los puertos para evitar abusos monopolísticos y para mantener una competencia leal entre los puertos públicos y también con los puertos netamente privados.

Participación privada en los puertos de uso público: A principios del 2000, Chile concluyó con éxito el proceso de concesión de sus principales puertos. Ahora, suman seis los países de la región que han entregado sus principales puertos públicos a concesionarios privados: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, y Panamá. En el Perú, después de la exitosa concesión del puerto de Matarani en 1999, quedan pendientes el puerto principal de Callao y los puertos regionales de Paita, Chibote, Salaverry, San Martín e Ilo. Ecuador sigue con la asignación de la estiba y almacenamiento de carga general y contenedores a cuatro "permisionarios" en Guayaquil, y está en el proceso de concesionar los puertos de Bolívar, Esmeraldas, y Manta; también tiene previsto concesionar la terminal de contenedores en Guayaquil. Todos estos países están así aplicando el esquema "*land lord*", mediante el cual el estado se mantiene como el dueño de la infraestructura, pero toda operación y principales inversiones las realiza el sector privado.

En otros países como Guatemala (Puerto Quetzal), Uruguay y Venezuela, en el 2000, se ha seguido aplicando el esquema "*tool port*", por el cual el estado entrega el puerto como

"herramienta": realiza las principales inversiones y administra la mayor parte de las operaciones, pero las labores de estiba y afines son realizadas por empresas privadas. Por otra parte, países como El Salvador, Guatemala (Santo Tomás de Castilla) y Nicaragua tienen aún menos participación privada y el estado opera los puertos bajo el esquema "*service*", o sea, el estado mismo provee los principales servicios.

Analizando los avances logrados hasta el 2000, cabe notar que la determinación de privatizar es una decisión política y existe una estrecha relación con la situación socioeconómica del país. Por ejemplo, un país con una economía abierta tiene más necesidad de contar con puertos eficientes. Un país con una alta deuda externa tiene mayor necesidad de reducir subsidios y/o de obtener ingresos con la concesión o la venta de bienes de infraestructura. Por el lado de los operadores privados, ellos tienen una mayor motivación de invertir si el puerto tiene un *hinterland* más amplio, y si la situación política del país es estable. En muchos países existe una dificultad adicional puesto que sus puertos públicos tienen un alto poder monopolístico, y es más difícil evitar la creación de monopolios privados. Esa es la situación, sobre todo, en los países islas del Caribe, y también en varios puertos en la costa del Pacífico de Sudamérica, donde el *hinterland* se encuentra limitado por los Andes. Comparando los países que más han avanzado en la privatización de las operaciones e inversiones con los que aún no lo han hecho, hay que estar consciente de que los puertos pendientes son más difíciles de concesionar que los que ya están en manos de privados.

Telemática: Varios puertos, como por ejemplo Valparaíso y Buenos Aires, han iniciado proyectos de portales verticales que integran a Aduana, operadores portuarios, embarcadores, y autoridades portuarias y marítimas. Por lo general, sin embargo, América Latina y el Caribe parece haber avanzado menos en esta materia que los países más industrializados.

Dragados: En el sistema del Río de la Plata se ha comenzado a discutir las alternativas de profundización de la vía navegable desde San Martín al Océano a 36 y 40 pies. En la Hidrovía Paraguay-Paraná, sus integrantes han resuelto iniciar un proceso de concesionamiento por peaje. En el lado brasileño, a principios de enero del 2001, la Justicia Federal en el Estado de Mato Grosso do Sul, decidió suspender las licencias ambientales para las obras de dicha Hidrovía.

EL TRANSPORTE FERROVIARIO: DEPENDIENTE DEL DINAMISMO DE SU ENTORNO ECONÓMICO

Los ferrocarriles en ciudades. La sustentabilidad de los sistemas de transporte en las grandes ciudades depende, en parte, de un mayor uso del medio ferroviario. En el 2000, en algunas ciudades, hubo un adelanto significativo en ese sentido, impulsado siempre por los gobiernos nacionales, regionales o locales. Por ejemplo, en Buenos Aires, se recibieron ofertas para la construcción de tramos de la nueva línea H, de Subterráneos, mientras que la Secretaría de Transporte de la Nación adjudicó una serie de contratos para la renovación de la histórica línea A de la misma red. El servicio suburbano de MetroTren, operativo desde hace diez años entre

Santiago y Rancagua, se extendió más lejos de la zona suburbana, hasta San Fernando, unos 130 km distantes de la capital chilena, donde se anunció la construcción de tres prolongaciones, de las líneas 2 y 5 existentes. En São Paulo, sigue la construcción de la línea 5 del Metro, y se moderniza el sistema de trenes suburbanos. El *light rail transit* logró un avance importante con la firma de un contrato para implantar un sistema en Maracaíbo, Venezuela.

Por otra parte, algunos proyectos de construcción se estancaron. La fecha de inicio de las obras del muy analizando y debatido Metro de Bogotá se retrocedió más hacia el futuro, como consecuencia de la implantación del sistema Transmilenio (véase más adelante en nuestro "panorama"), que podrá acomodar las demandas de movimiento en los próximos años. Tanto en Brasilia como en Lima, en el 2000, no se logró iniciar operaciones comerciales de sus respectivos metros, a pesar de tener largos tramos virtualmente listos, desde hace ya varios años. En Concepción, Chile, la introducción de un servicio suburbano de trenes eléctricos no encontró una respuesta alentadora por parte del público, que prefiere desplazarse en buses o taxis colectivos, confirmando una vez más que los servicios ferroviarios pocas veces son indicados para ciudades que no cuentan con, a lo menos, un millón de habitantes.

Por el lado de la demanda, bajó el número de usuarios de los trenes suburbanos bonaerenses, y especialmente el uso del Subterráneo en la capital argentina, debido, probablemente, al estancamiento económico nacional. Por otra parte, subió la utilización del Metro Regional de Valparaíso, y del MetroTren santiaguino, producto en parte de la más dinámica economía chilena.

Los trenes interurbanos para pasajeros. De la misma manera, en el 2000 se redujo la demanda de los servicios ferroviarios para pasajeros interurbanos en la Provincia de Buenos Aires, mientras aumentó en el sur chileno. Los Ferrocarriles del Estado de Chile encargó trenes reacondicionados para el servicio de distancia mediana para pasajeros, entre Santiago y Chillán. En el sur peruano, y en Cuba, y algunas otras partes de la región, resurgió el interés de atender la demanda de turistas que desean desplazarse en trenes.

El transporte ferroviario de cargas. Aunque en el 2000 no se concesionó ningún importante ferrocarril de cargas, en Uruguay se anunció la apertura de la red de la Administración de Ferrocarriles del Estado para nuevos operadores del sector privado, y Costa Rica siguió adelante con el plan de concesionar la desactivada red nacional.

Algunos concesionarios se encontraron en dificultades económicas. El financieramente sobreextendido grupo chileno Cruz Blanca vendió su interés controlador en la Empresa Ferroviaria Oriental boliviana a la estadounidense Genesee and Wyoming. La empresa chilena Ferrocarril del Pacífico trató de renegociar su acuerdo de pagos por uso de vías con Ferrocarriles del Estado. En Argentina, en general, la deprimida economía nacional condujo a igualmente desalentados volúmenes de tráfico ferroviario, particularmente en el caso de empresas que transportan productos de consumo nacional, más bien que de exportación.

Otras empresas ferroviarias tuvieron un mejor desempeño, en el 2000, como Ferrovías

Guatemala, que logró un equilibrio financiero operacional. La chilena Ferronor, que parece haber negociado un contrato para el transporte del concentrado de cobre de la mina Candelaria, firmó un acuerdo con el Ferrocarril Belgrano Cargas, de Argentina, para poder operar servicios en todo tramo a lo largo del ferrocarril transandino por Socompa, incluido el tramo argentino. MRS Logística en Brasil aumentó el volumen transportado en un 20%, y constituye una de las pocas empresas ferroviarias en la región que cumple cabalmente con los términos de su contrato de concesión. En el 2000, la mayoría de las empresas ferroviarias brasileñas aumentó el volumen transportado. En México, donde prosperó la economía y el comercio internacional en el 2000, también creció el tráfico ferroviario. Es evidente que una gran parte de la suerte de una empresa ferroviaria no está en manos de sus directores y gerentes, sino que depende además de la conducta de la economía nacional de la que forma parte.

En el 2000, hubo indicios que el transporte ferroviario pueda estar por iniciar nuevas contribuciones al intercambio comercial entre los países del Cono Sur. La incorporación de las empresas Buenos Aires al Pacífico y Mesopotámico General Urquiza, ambas argentinas, y la brasileña Ferroviaria Sul Atlântico en el mismo grupo, América Latina Logística, empezó a dar frutos, mediante la puesta en marcha de un servicio de *Road Railer*, entre São Paulo y Zárate, en las cercanías de Buenos Aires. Además de la operación integral de la conexión ferroviaria por Socompa, entre Argentina y Chile, en el 2000 se mantuvo el interés, especialmente en la Provincia argentina de Neuquén, en la posibilidad de una conexión ferroviaria sobre el eje Zapala - Lonquimay - Pua, y resurgió en Mendoza un serio interés en volver a poner en marcha el antiguo Ferrocarril Transandino por Las Cuevas, como respuesta al creciente transporte carretero sobre el eje Mendoza - Los Andes.

LA CONSERVACIÓN VIAL: UN BUEN AÑO PARA SU FINANCIAMIENTO

El buen estado de las carreteras es un importante factor de la competitividad de los países y regiones. Los caminos son parte integrante del sistema de transporte; de su estado depende que los costos de transporte sean altos o bajos para los productores de bienes y servicios y consecuentemente, inciden en que los precios para los consumidores finales sean mayores o menores.

A pesar de los sólidos argumentos que hay en su favor, la conservación vial ha adolecido tradicionalmente de una crónica falta de recursos. Sin embargo, esta situación está empezando a revertirse en América Latina. En efecto, varios países de la región están creando fondos de conservación vial, aplicando los conceptos desarrollados por el Programa IRF/CEPAL/GTZ de Conservación Vial. Los fondos generan un financiamiento estable y oportuno para el mantenimiento y se espera que, a medida que sus recursos aumenten, puedan también alcanzar una cobertura total.

Fuerte expansión de los fondos de conservación. El 2000 fue un año altamente fructífero para la expansión de los fondos viales. Por una parte, continuaron sus actividades los ya

existentes en Guatemala desde 1997 y Costa Rica desde 1998; por otra, entraron en operaciones los de Honduras y del estado brasileño de Mato Grosso do Sul, cuyas leyes de creación habían sido dictadas en 1999. A ello debe agregarse la aprobación durante el año de la legislación que crea los fondos de Nicaragua, El Salvador y de los estados brasileños de Mato Grosso y Paraná. Se espera que entren en operaciones durante 2001, salvo el de Mato Grosso, que ya comenzó en 2000.

La base del financiamiento de los fondos está constituida por una fracción de los impuestos sobre los combustibles, haciendo de ese modo que los usuarios paguen la cuenta de la conservación. En Mato Grosso do Sul y Mato Grosso se innovó, complementando los ingresos de combustibles con tasas sobre relativamente pocos rubros agrícolas y ganaderos de elevada producción.

A diferencia de los fondos preexistentes, los tres fondos brasileños recibirán sus recursos directamente de parte de los retenedores de los gravámenes, quienes deberán depositarlos en las cuentas bancarias correspondientes. Es decir, el dinero no pasará por las arcas fiscales, como ocurre con los fondos de Guatemala, Costa Rica y Honduras, abreviando el plazo y asegurando su recepción. Por el contrario, los fondos de Nicaragua y El Salvador fueron establecidos sin financiamiento propio y deben descansar por el momento en aportes del presupuesto anual del Estado.

Innovaciones institucionales. Aunque sin financiamiento propio, los fondos de Nicaragua y El Salvador innovan en lo institucional. Ambos fondos fueron creados como entes autónomos del Estado, dirigidos por sendos consejos en que participan representantes del Estado y de usuarios directos e indirectos. Cuentan con personería jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para ejercer derechos y asumir obligaciones en lo administrativo y financiero en su área de competencia. Además, deberán ceñirse a las pautas y políticas dictadas por los respectivos ministerios de Transporte, que conservan su función de entes rectores del sector.

La autonomía les permitirá operar de acuerdo a reglas propias, que faciliten la consecución de las metas y objetivos. Es así que podrán administrar los recursos y aprobar los presupuestos anuales, además de establecer sus propias reglas de contratación de los servicios de conservación y de manejo del personal, sin regirse por las normas contenidas en los estatutos de los funcionarios públicos. En contrapartida, se exige a ambos fondos la obtención de resultados, que serán verificados por auditorías externas para constatar el grado de eficacia y eficiencia en el uso de los recursos.

LAS CONCESIONES DE CARRETERAS: ESTANCAMIENTO Y REEVALUACIÓN

El año 2000 fue un período marcado por un relativo estancamiento en este tema, en algunos casos con el fin de permitir una reevaluación de las experiencias de los años anteriores, y en otros por dificultades económicas o políticas.

En México, por ejemplo, se viene saliendo de un plan de rescate de las autopistas

concesionadas, para lo cual se creó el Fondo de Rescate de Autopistas Concesionadas. No hay planes inmediatos de avanzar en este tema, marcado por los problemas de los años anteriores.

En Brasil, el primer ciclo de concesiones, iniciado en 1995, había terminado en 1998. En el 2000, se revisaron los principios básicos de las concesiones, prefiriendo un sistema mediante el cual el Estado invierte en el mejoramiento de la infraestructura, normalmente mediante recursos provenientes de los bancos multinacionales, cuya administración posteriormente se concesionará.

En Colombia se sufrió también un estancamiento, pero se le está dando un nuevo impulso, al iniciarse estudios y la contratación de la banca de inversión para concesionar corredores de transporte público, vías urbanas, interurbanas y aeropuertos.

En Chile, se logró un éxito relativo por la adjudicación de una importante autopista urbana en Santiago y se recuperó un alto nivel de inversiones en obras ya concesionadas, producto de adjudicaciones de los años anteriores, que se habían detenido por la crisis de la tasa de interés a fines de 1999.

En el Perú, una vez más, se ha visto postergado sus ambiciosos planes.

EL TRANSPORTE URBANO: COMIENZAN A FORTALECER LAS POLÍTICAS APLICADAS

El costo del transporte, un tema todavía de suprema importancia. En las décadas de los ochenta y anteriores, las tarifas del transporte colectivo urbano latinoamericano eran motivo de preocupación política y manifestaciones populares. Durante los años noventa, se cambiaron las actitudes referente tanto al paternalismo del Estado como a la competencia entre actores en el escenario económico, y, además, en algunos países, el desarrollo logrado puso en los bolsillos de los antiguos manifestantes una cantidad suficiente de dinero para que se olvidasen de cuánto costaba un pasaje en autobús, y ellos empezaron a preocuparse de los problemas de la clase media. En países como Argentina y Brasil, las tarifas sobrepasaron ampliamente la barrera de los usd 0.50, sin causar trastornos sociales o caídas de gobiernos, locales o mayores. Pero, en el 2000, quedó en evidencia que los ciudadanos latinoamericanos, salvo casos excepcionales, como Montevideo, aún no son mayormente de la clase media, y que los desembolsos por la movilización urbana ocupan una fracción importante de los ingresos familiares.

En Guatemala, donde los ingresos de los usuarios del transporte colectivo son reducidos, las autoridades habían congelado, durante varios años de inflación significativa, la tarifa de ese servicio, dejándola en el equivalente de alrededor de usd 0.10, que ya no permitía su explotación sin subsidios. La situación llegó a un estado de crisis en abril, cuando una modesta alza no dejó satisfechos a los empresarios ni a los usuarios, y cinco personas perdieron la vida en consecuencia de los disturbios.

En febrero del 2000, los empresarios autobuseros de Santiago de Chile, unilateralmente subieron la tarifa que habían convenido con las autoridades, la que, por requisito gubernamental, se había establecido en valores que resultaron inferiores a los costos reales de suministrar el servicio. Frente a la presión, cedió el gobierno, que, posteriormente, trató de identificar maneras de limitar las alzas tarifarias, como aumentar la edad máxima de los buses, a pesar de la desventajas que traería esto en otros frentes.

El sueño de Curitiba. En 1997, la Municipalidad de la ciudad de Guatemala había obtenido un préstamo internacional para adquirir 800 buses, algunos articulados y todos parecidos como virtuales clones de los de Curitiba, aunque los vehículos centroamericanos nunca pudieron insertarse en un entorno de vías segregadas e integración física del tipo que se ha desarrollado en la capital paranaense. Su operación fue concesionada a empresarios privados. En noviembre de 2000, en momentos en que la mitad de la flota ya se encontraba fuera de circulación, la Municipalidad dejó de cancelar los dividendos sobre la deuda contraída, obligando al gobierno nacional, en su calidad de aval, de asumir los pagos. En el 2000, se desvaneció a lo menos por ahora un sueño guatemalteco de "curitibanizar" su transporte capitalino.

Sin embargo, el sistema de transporte, y de desarrollo urbano en general, de Curitiba sigue considerándose como un caso ejemplar, digno de adaptación a las distintas circunstancias locales, aunque, hasta el 2000, a lo menos fuera de Brasil, no se había visto mucha evidencia de ello. Una excepción fue el trolebus de Quito, un diseño propio que comparte algunas características con el sistema curitibense. En abril de 2000, a pesar de la crisis económica reinante en Ecuador, se logró inaugurar una extensión, de 6 km a la red del trolebus.

El camino hacia la sustentabilidad. Quizás la ciudad que más progreso consiguió, durante el 2000, en el camino hacia la sustentabilidad, fue Santafé de Bogotá, donde la primera fase del sistema Transmilenio, mediante el cual buses de gran capacidad que circulan sobre vías exclusivas, fue formalmente inaugurado en enero del 2001. Como confirmación de la dedicación de las autoridades bogotanas a la causa de la sustentabilidad, en la capital colombiana, el jueves 24 de febrero de 2000, fue declarado un día sin carro, y además se implantaron una restricción vehicular y otras medidas destinadas a aumentar la convivencia ciudadana y la viabilidad de la urbe, en el largo plazo.

Otra ciudad que empezó a reforzar las medidas destinadas a promover la sustentabilidad fue Santiago, donde con el fin particular de controlar la contaminación atmosférica, en días de preemergencia ambiental, se reservó el uso de seis avenidas principales para los buses y taxis, en horas de punta. La medida aumentó espectacularmente la fluidez de movimiento del transporte colectivo, sin agravar seriamente la congestión automovilística en vías paralelas, y se pretende aplicarla generalmente entre marzo y agosto del 2001. Hacia fines del 2000, en Santiago se anunció un Plan de Transporte para el período 2000 - 2006, que busca aumentar la sustentabilidad del sistema de transporte, considerando como variable de política también el uso del suelo, reflejando preocupaciones compartidas con las autoridades en otros países, como Brasil, donde, en el 2000, la Secretaria Especial de Desarrollo Urbano de la Presidencia de la República determinó fortalecer sus actividades de transporte mediante la creación de un grupo ejecutivo dedicado a la materia.

Los empresarios piden tratamiento justo. En el 2000, se comprobó una vez más la dificultad de unir los empresarios existentes a la causa de la reestructuración del transporte colectivo; los de Bogotá, por ejemplo, sintiéndose intimidados por el Transmilenio, paralizaron sus actividades en diciembre. Además, en distintas ciudades, como Buenos Aires, Santiago y São Paulo, dichos empresarios expresaron su desconformidad con lo que consideraban una respuesta insuficiente de las autoridades referente a la competencia por parte de operadores no regulados. En Lima, esto se tradujo en un paro de actividades.

El 2000, un año en que las actitudes empezaron a cambiar. El crecimiento en la flota de los automóviles se ha verificado inmune a las crisis económicas. En 1999, la economía chilena retrocedió en más de un punto porcentual, pero el número de autos por persona subió en más de cinco. En el 2000, liderado por Bogotá, las ciudades latinoamericanas y caribeñas comenzaron a endurecer sus políticas frente al uso indiscriminado del auto. Todavía hay muchas incongruencias internas en las políticas aplicadas, y existe una significativa disparidad entre las posiciones en las distintas ciudades. Sin embargo, quizás las actitudes estén comenzando a reajustar a la realidad de una región llena de ciudades en que los crecientes números de habitantes, ingresos personales, y flotas de automóviles, se enfrentan con restricciones de territorio, de aire, de espacio vial y de disponibilidad de petróleo.

Una preocupación que está todavía por influir en las políticas adoptadas es la del calentamiento atmosférico. Con contadas excepciones, los gobiernos, nacionales y locales, no se dan cuenta del impacto que tiene el transporte urbano en el ambiente, más allá de los límites urbanos.
