

# recursos naturales e infraestructura

## **P**incipios de políticas de infraestructura, logística y movilidad basadas en la integralidad y la sostenibilidad

Georgina Cipoletta Tomassian



NACIONES UNIDAS

CEPAL



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE FOMENTO

Puertos del Estado

---

## recursos naturales e infraestructura

# P

## rincipios de políticas de infraestructura, logística y movilidad basadas en la integralidad y la sostenibilidad

Georgina Cipoletta Tomassian



NACIONES UNIDAS

División de Recursos Naturales e Infraestructura  
Santiago de Chile, noviembre de 2011



Este documento fue preparado por Georgina Cipoletta Tomassian, Oficial de Asuntos Económicos de la Unidad de Servicios de Infraestructura, División de Recursos Naturales e Infraestructura de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Este documento fue desarrollado en el marco del programa de investigación producto de la Cooperación CEPAL, Naciones Unidas-Puertos del Estado, Ministerio de Fomento del Gobierno de España, con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (proyectos SPA/09/001 y AEC/09/004).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1680-9017

LC/L.3328

Copyright © Naciones Unidas, noviembre de 2011. Todos los derechos reservados.

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>Introducción: La falta de aprovechamiento del potencial de los servicios de infraestructura de transporte para los objetivos del desarrollo</b> .....	7
A. Diagnóstico y desafíos de los servicios de infraestructura .....	9
B. La necesidad de un cambio de paradigma en las políticas .....	10
<b>I. Políticas integradas y sostenibles</b> .....	13
A. La integralidad en las políticas públicas. Concepto e importancia.....	13
B. La sostenibilidad en las políticas públicas.....	16
1. Concepto e importancia.....	16
2. Cambio modal, comodalidad y regulaciones económicas y técnicas .....	18
C. Presentación resumida del estudio de casos sobre políticas integradas y sostenibles.....	20
1. Análisis FODA sobre casos de América Latina .....	21
2. Síntesis comparativa entre países .....	31
D. Reflexiones sobre integralidad y sostenibilidad en los países analizados .....	33
<b>IV. Conclusiones y consideraciones para el establecimiento de una política integrada y sostenible. El cambio de paradigma</b> .....	35
<b>Bibliografía</b> .....	39
<b>Serie recursos naturales e infraestructura: números publicados</b> .....	41

**Índice de gráficos**

GRÁFICO 1:	RELACIÓN ENTRE STOCK DE INFRAESTRUCTURA, DESARROLLO ECONÓMICO Y DESIGUALDAD DEL INGRESO .....	8
GRÁFICO 2	CONCEPTO DE LA INTEGRALIDAD.....	15
GRÁFICO 3	CAMBIO DE PARADIGMA : ESTRATEGIA DE POLÍTICA INTEGRADA Y SOSTENIBLE DE INFRAESTRUCTURA, LOGÍSTICA Y MOVILIDAD .....	36

## Resumen

---

Los efectos virtuosos del desarrollo de la infraestructura sobre el crecimiento económico y el desarrollo económico y social de los países son ampliamente conocidos y difundidos en la literatura económica. Sin embargo, recurrentemente los planes y políticas en materia de infraestructura y servicios de transporte en América Latina no han sido tratados adecuadamente para aprovechar su potencial dentro de las políticas de desarrollo de largo plazo. Como resultado, se ha provocado una provisión ineficiente de servicios de infraestructura, sumado a la ausencia de una infraestructura adecuada; lo que obstruye la implementación eficaz de políticas de desarrollo, la obtención de tasas de crecimiento estable que superen los promedios internacionales y los intentos de mejorar tanto la productividad y competitividad de la economía, como la calidad de vida de las personas.

El presente trabajo plantea que la falta de aprovechamiento del potencial para el desarrollo de la infraestructura y los servicios de transporte en América Latina radica no sólo en la baja de la inversión pública en el sector sino también en ciertas carencias en el uso de instrumentos y herramientas de planeamiento estratégico que agravan el diagnóstico: i) la ausencia de visiones **integradas** de las políticas de infraestructura, transporte, logística y movilidad; y ii) la falta de aplicación de criterios de **sostenibilidad** en el diseño y ejecución de las políticas, especialmente en los servicios de infraestructura de transporte.

Planteada la hipótesis del trabajo, el documento se centra en la argumentación de dicha problemática basada en la falta de integralidad y sostenibilidad en las políticas de infraestructura y sus servicios. Para ello, tras una breve descripción de los conceptos propuestos para el análisis y justificación de la importancia de los mismos; se efectúa un resumen del diagnóstico de América Latina en materia de integralidad y sostenibilidad en sentido amplio (aspectos económicos, sociales, institucionales y medioambientales), los que surgen de un vasto programa de investigación efectuado en el marco de la Cooperación CEPAL, Naciones Unidas-Puertos del Estado, Ministerio de Fomento del Gobierno de España, con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Las principales conclusiones indican que, por una parte, las políticas emprendidas en la región carecen de integralidad pues se plantean en un marco segmentado para el desarrollo de actividades que están interrelacionadas en su propia naturaleza, han carecido de una visión de largo plazo y no han contado con una institucionalidad apropiada que incluya marcos normativos regulatorios eficaces e instrumentos de fiscalización adecuados. Por otra parte, los países de la región presentan una ausencia de criterios de sostenibilidad en sus políticas, donde en la mayoría de los casos existen menciones sobre el tema dentro de las políticas y planes de transporte y sus servicios asociados de infraestructura; pero también se observa muy poco desarrollo e implementación efectiva.

Luego de la revisión de experiencias, el análisis y la confirmación del diagnóstico efectuado, el documento propone que para resolver la problemática planteada en la región, es necesario iniciar el tránsito desde las actuales políticas –concebidas de forma modal y bajo una visión disociada– hacia unas concebidas de forma integral y sostenible –bajo una visión comodal. Este cambio de paradigma propuesto plantea avanzar hacia la formulación de una “**estrategia de políticas integradas y sostenibles de infraestructura, logística y movilidad**” en la región, 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. Las líneas principales de las políticas propuestas consisten en la promoción del cambio modal, bajo criterios de comodalidad, la aplicación de regulaciones técnicas que capturen los beneficios del avance tecnológico, y de regulaciones económicas que creen los incentivos y normativa necesaria para apoyar el cambio modal y la sostenibilidad; como así también la incorporación de indicadores de seguimiento de la estrategia para el monitoreo de las políticas, la evaluación los avances y el reajuste de variables que se requiera oportunamente.

## **Introducción: La falta de aprovechamiento del potencial de los servicios de infraestructura de transporte para los objetivos del desarrollo**

---

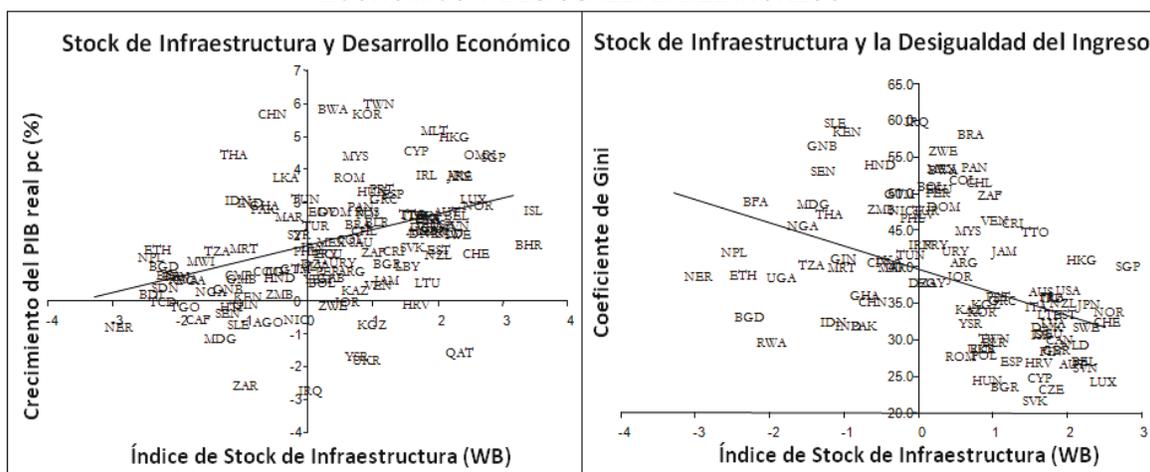
En la búsqueda de los grandes objetivos de las naciones que apuntan hacia el desarrollo económico y social, la igualdad y el bienestar de la sociedad, las políticas públicas asumen un rol crucial. En este sentido, el desafío de tales políticas es encontrar una estrategia de largo plazo que proyecte las sinergias del dinamismo económico del modelo de producción, con los principios de la igualdad y la sostenibilidad, apoyándose y reforzándose mutuamente el uno al otro en una dialéctica virtuosa. Esto es, operar en un marco en el que prime la conciencia de que debemos crecer para igualar, así como igualar para crecer<sup>1</sup>.

En este marco, para seguir el camino hacia el desarrollo integrador, sostenible e igualitario, resulta imprescindible considerar los efectos virtuosos del desarrollo de la infraestructura y los servicios de transporte como herramientas indispensables para alcanzar los grandes objetivos de las naciones que han sido señalados. Destacar la relación positiva entre desarrollo económico-social e infraestructura y sus servicios, aunque a estas alturas pudiera resultar obvio, tiene como propósito insistir en la priorización de dicha consideración en el diseño y ejecución de las políticas públicas; puesto que sin la infraestructura o sin servicios de transporte no hay ningún desarrollo económico o social posible.

La provisión eficiente de servicios de infraestructura es uno de los aspectos más importantes de una política de desarrollo, tanto en los niveles nacionales como en los regionales. La falta de infraestructura apropiada y de una eficiente provisión de sus servicios constituye un obstáculo primario en el esfuerzo de poner en práctica una política de desarrollo social con eficacia, alcanzar índices de crecimiento económico sostenido y lograr objetivos de integración. Dicha obstaculización ocurre debido a que, por características propias, la infraestructura y sus servicios relacionados actúan como vehículos para la cohesión territorial, económica y social puesto que además de tener el potencial de mejorar la conectividad, reducir los costos de transporte y mejorar la cadena logística en general, y por ende la competitividad y la actividad del comercio; también facilitan el desarrollo social de las regiones al ir integrando y uniendo el territorio, haciéndolo accesible del exterior y permitiendo a sus habitantes conectarse con su entorno y los servicios fundamentales para la producción y para el mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de las personas<sup>2</sup>. En consecuencia, el desarrollo de la infraestructura y sus servicios tienen gran potencial para contribuir activamente en la inclusión social de la población menos favorecida, la mejora de la distribución de ingreso y en la reducción de la pobreza.

A modo de reflejar gráficamente la clara relación positiva entre los servicios de infraestructura y el desarrollo económico y social, a continuación se presentan dos diagramas cartesianos que demuestran tal correlación. A partir de una relación positiva entre la infraestructura y el crecimiento económico, y de una relación negativa entre infraestructura y desigualdad de ingresos se deja en evidencia que aquellos países que tienen mejor disponibilidad de infraestructura son los que expresan mejores resultados de desarrollo económico (medido en términos de crecimiento interanual del PIB), al mismo tiempo que tienen menor inequidad en la distribución del ingreso. La validez de ambas relaciones se verifica tanto para la dotación física como para la calidad de la infraestructura provista; y su intensidad se magnifica especialmente cuando se involucra la infraestructura con la conectividad y las políticas de inclusión social apuntadas a las regiones que económica y socialmente se encuentran menos privilegiadas.

**GRÁFICO 1:  
RELACIÓN ENTRE STOCK DE INFRAESTRUCTURA, DESARROLLO  
ECONÓMICO Y DESIGUALDAD DEL INGRESO**



Fuente: Servén, 2008

Sin embargo, aunque la infraestructura y los servicios de transporte constituyan un elemento central para viabilizar las medidas de desarrollo social y económico que implementa el Estado, muchas veces suele no ser considerado como parte de las políticas públicas sociales y/o económicas. Es por ello que algunas políticas públicas sectoriales aún no exploran ni aprovechan esta relación positiva

<sup>1</sup> CEPAL (2010): La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir; CEPAL, Naciones Unidas, Santiago, Chile.  
<sup>2</sup> Rozas, Patricio y Ricardo Sánchez (2004); Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual, CEPAL Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 75; Santiago de Chile, octubre.

debidamente, y la razón principal responde a que la forma en la que las políticas son diseñadas y ejecutadas no considera una visión integral y sostenible de estas herramientas indispensables para alcanzar los grandes objetivos de las naciones.

De hecho, una gran parte de América Latina ha desatendido la correlación indiscutible entre la infraestructura y el desarrollo económico y social y se ha quedado atrás en el desarrollo de su infraestructura, restringiendo su potencial de crecimiento a largo plazo y las posibilidades de reducción de la pobreza. Además, aún en aquellos países que han dedicado mayores esfuerzos en la consideración de este vínculo virtuoso, todavía puede observarse que las políticas asociadas al desarrollo de infraestructura con frecuencia resultan desconectadas de aquellas relacionadas con el desarrollo territorial y productivo<sup>3</sup>.

## A. Diagnóstico y desafíos de los servicios de infraestructura

En estudios recientemente realizados por la Unidad de Servicios de Infraestructura de la División de Recursos Naturales e Infraestructura de la CEPAL se identificaron los principales desafíos de América Latina y el Caribe en materia de servicios de infraestructura, los que permiten afirmar que existe un gran campo de acción para mejorar su implementación y maximizar los efectos positivos antes señalados<sup>4</sup>. Teniendo en cuenta los resultados de tales estudios, una muy breve síntesis de los problemas que los países y la región en su conjunto deben resolver en materia de servicios de infraestructura de transporte, pueden resumirse en el siguiente punteo:

- Estrés de la infraestructura de transporte, evidenciando escasez en la provisión y sus servicios asociados;
- Falta de integralidad en el abordaje de las políticas respecto a la infraestructura y los servicios y multiplicidad de visiones públicas (en los distintos procesos: concepción, diseño, implementación y seguimiento, fiscalización y evaluación) ;
- Obstáculos institucionales y regulatorios en la conducción de las políticas y en la organización de los mercados;
  - Problemas en la facilitación del transporte y el comercio, derivados principalmente de las fallas en regulaciones técnicas y la burocratización de los procesos comerciales;
- Ausencia de criterios de sostenibilidad en la concepción de las políticas de los servicios de infraestructura, particularmente en materia de transporte;
- Vacíos en el acceso al financiamiento;
- Deficiencias en asociaciones público–privadas;
- Falta de maduración de los mercados de infraestructura y problemas de contabilidad regulatoria;

Asimismo, para completar el espectro de asuntos a revisar para maximizar el aporte de los servicios de infraestructura al desarrollo, no pueden dejar de mencionarse aquellos relacionados con la provisión de infraestructura y sus servicios en el ámbito regional, a fin de profundizar el proceso de integración física entre los países de América Latina y el Caribe. El débil e insuficiente desarrollo de la infraestructura de transporte ha tenido no sólo un impacto negativo directo sobre la productividad de los agentes económicos y la competitividad de las empresas de los países de la región; sino también en el desarrollo y la articulación de los territorios y de los mercados, tanto a nivel nacional como regional.

<sup>3</sup> Cipoletta Tomassian, Georgina, Gabriel Pérez y Ricardo Sánchez (2010a).

<sup>4</sup> Ver: Cipoletta Tomassian, Georgina, Patricio Rozas, Ricardo J. Sánchez, y Varinia Tromben (2010b) y Cipoletta Tomassian, Georgina, Gabriel Pérez, Daniel Perrotti, Patricio Rozas y Ricardo Sánchez (2011).

La importancia estratégica de este tema radica en que el desarrollo de obras de infraestructura en el marco de políticas de integración regional permite la internacionalización de la prestación de servicios de infraestructura, favorece la integración económica, política y social entre los países y contribuye a suplir algunos déficits de dotación de determinados recursos naturales que algunos países pudieran registrar. Asimismo, una adecuada disponibilidad de obras de infraestructura de interés regional que faciliten la conectividad, así como la prestación eficiente de sus servicios conexos, contribuye a que los países de dicha región puedan alcanzar un mayor grado de especialización productiva, reducir los costos logísticos, desarrollar ventajas competitivas en los mercados globales y mejorar su inserción en las economías del mundo (Cipoletta Tomassian; 2009).

La integración de la infraestructura a nivel regional se erige como un tema clave para potenciar el crecimiento y alcanzar mayores niveles de desarrollo en la región. Es por ello que en América Latina y el Caribe se requiere el desarrollo y profundización de las fórmulas que le permitan funcionar como un espacio integrado, y es en este sentido que se torna imprescindible disponer de una infraestructura física que conecte a los países de la región, articulando sus vías de comunicación por carreteras, ferrocarriles y transporte fluvial, aéreo y marítimo, como así también integrando las diferentes formas de energía y las telecomunicaciones en forma eficiente. Cabe destacar que para avanzar hacia dicho objetivo también será necesario resolver problemas de conectividad, impulsando mejores políticas de integración nacional que faciliten el desarrollo del transporte y el comercio de la región; avanzando a futuro hacia una política regional de infraestructura, transporte y logística consecuente con las necesidades de América Latina y el Caribe.

El diagnóstico presentado deja en evidencia los grandes desafíos de América Latina y el Caribe a fin de superar el desajuste creciente entre la oferta y la demanda de servicios de infraestructura y la acentuación de la brecha en los niveles de desarrollo de la industria de la infraestructura y el transporte de la región respecto de los países desarrollados; aunque también respecto de otras economías emergentes, cuya provisión de servicios de infraestructura estaba claramente por debajo de los niveles de América Latina hace algunas décadas, en tanto hoy están por encima.

## **B. La necesidad de un cambio de paradigma en las políticas**

Considerando el diagnóstico anterior y contrastando la importancia de la provisión eficiente de servicios de infraestructura para el desarrollo económico y social y la integración con la situación imperante en América Latina, surge claramente, tanto para la región como para sus países, la necesidad primordial de asegurar que la concepción, diseño, ejecución y seguimiento, fiscalización y evaluación de las políticas de infraestructura y servicios conexos maximice sus efectos sobre el desarrollo.

El análisis realizado en los países de América Latina detectó que el debilitamiento del rol del Estado, principalmente desde la década de los años noventa, tuvo efecto en la merma del uso de instrumentos y herramientas del planeamiento estratégico, lo que se tradujo en la potenciación de dos problemas esenciales, antes mencionados en el diagnóstico presentado, que hoy aparecen con toda su fuerza en la evaluación del desarrollo del sector, y que serán los temas abordados en el presente estudio:

i) la ausencia de visiones *integradas* de las políticas de transporte, infraestructura, logística y movilidad. Esto es, la alta dispersión y multiplicidad de visiones públicas respecto a la infraestructura y los servicios, y la consecuente falta de integralidad en el abordaje de las políticas en sus diferentes procesos (concepción, diseño, implementación y seguimiento, fiscalización y evaluación).

ii) la falta de aplicación de criterios de *sostenibilidad* en el diseño y ejecución de las políticas. Esto refleja la debilidad y/o ausencia de criterios amplios de sostenibilidad —los que comprenden tanto el ámbito económico, como social, institucional y medioambiental— 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, han carecido de una visión sostenible de largo plazo y no han contado con una institucionalidad adecuada que incluya marcos normativos y 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.

En la siguiente sección se profundiza sobre los dos problemas que han sido destacados, mediante un compendio de los resultados encontrados una investigación más amplia de estudio de casos sobre políticas de transporte e infraestructura en países de América Latina y la Unión Europea.



## **I. Políticas integradas y sostenibles**

---

### **A. La integralidad en las políticas públicas. Concepto e importancia**

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), lo cual impide hacer una provisión eficiente de bienes de uso público e interés estratégico. 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.

Tal como la sido destacado previamente, a pesar de que sean conocidos los efectos virtuosos de la infraestructura y los servicios de transporte sobre el desarrollo, los estudios realizados en materia de políticas de infraestructura y transporte en América Latina<sup>5</sup> permiten observar un divorcio entre las políticas de diseño y provisión de infraestructura y aquellas de operación y promoción del transporte. La razón de esto parece radicar, entre otros factores, en la duplicidad de funciones y –en algunos casos– en la abierta competencia entre organismos del Estado, lo que afecta la eficiencia de la intervención pública o privada propuesta. De hecho no son pocos los casos en la región, donde el ministerio de infraestructura u obras públicas encargado del diseño de la infraestructura, existe por separado del de transporte, como si la infraestructura y los servicios de transporte que hacen uso de ella, pudieran existir en forma independientemente; o como si la operación de este último no generase cambios en la demanda de infraestructura, o externalidades en el desarrollo económico y social de la nación. Si a lo anterior, se le suma un ministerio de planificación que analiza el desarrollo territorial además de una agencia de promoción de la inversión privada y otra de protección medioambiental, resulta evidente que ante tal complejidad burocrática, la coherencia de la política sectorial y, por sobre todo, los temas centrales del desarrollo podrán ser fácilmente relegados a un segundo plano y perderse en múltiples retrasos en las políticas producto de la contingencia nacional imperante. Con todo, la sola creación de un ministerio de obras públicas y transporte, tampoco resuelve el problema, si su instauración no está inserta en un verdadero plan de integración de ambos sectores, mediante un rediseño de las normativas y de la forma misma en la cual se estructura y organiza el Estado. Lo anteriormente mencionado, ha quedado de manifiesto en los últimos años, cuando numerosos gobiernos latinoamericanos, buscando una mejor coordinación sectorial, han planteado e implementado la creación de un supra-ministerio, que concentre estos sectores. Sin embargo, al no existir una coordinación y coherencia real en su funcionamiento interno, termina rápidamente repitiendo el modelo tradicional y funcionando como dos entes separados, aunque estén bajo un mismo ministerio. 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, a la vez que 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<sup>6</sup> y el apoyo de las tecnologías de información y de las comunicaciones (TICs).

El término de 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 3 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:

<sup>5</sup> Cipoletta Tomassian, Georgina (2011); “Hacia la sostenibilidad en las políticas de infraestructura y transporte en América Latina: concepto, diagnóstico y recomendaciones”; MIMEO, Documento del Proyecto SPA09001, en el marco del Convenio de Cooperación entre la CEPAL y el ente español estatal Puertos del Estado. Naciones Unidas, Santiago de Chile, marzo.

<sup>6</sup> Conceptos que serán abordados más adelante en el mismo texto.

**GRÁFICO 2**  
**CONCEPTO DE LA INTEGRALIDAD**



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.

## **B. La sostenibilidad en las políticas públicas**

### **1. Concepto e importancia**

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 el cuadro de distribución modal del transporte en los países de la región, el cual es crecientemente emisivo. 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.)<sup>7</sup>.

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 —contando a México en la vanguardia— 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<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Cipoletta Tomassian, Georgina (2010): “Ausencia de criterios de sostenibilidad en las políticas de infraestructura y transporte de América Latina”, Mimeo, contribución a la Revista Mundo Nuevo, Venezuela, Julio.

<sup>8</sup> *Ibid.*

Respecto a la sostenibilidad institucional, los estudios de casos llevados a cabo 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 analizados en 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<sup>9</sup>. 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<sup>10 11</sup>.

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

---

<sup>9</sup> Varios de los países han establecido planes nacionales de cambio climático, dentro del cual incorporan objetivos de reducción de emisiones vehiculares y promoción del transporte eléctrico; como ocurre en los casos de México, Costa Rica, Guatemala y Nicaragua, entre otros.

<sup>10</sup> Algunos países han planteado la incorporación de una evaluación ambiental estratégica, la que representaría un proceso formalizado, sistemático y amplio para determinar y evaluar las consecuencias ambientales de las políticas, planes o programas propuestos para asegurar que se incorporen plenamente y se aborden adecuadamente en la etapa más temprana posible de la adopción de decisiones, simultáneamente con consideraciones económicas y sociales. Si bien no es un mecanismo que se encuentre aún ampliamente difundido, México lleva la delantera en la materia.

<sup>11</sup> Cipoletta Tomassian, Georgina (2010): Op. cit.

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. En la siguiente sección se ampliará sobre este punto.

El cuadro de 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.

## **2. Cambio modal, comodalidad y regulaciones económicas y técnicas**

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 recorrer<sup>12</sup>. 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.

---

<sup>12</sup> 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.

Por lo antes expuesto, el principio de comodidad 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 comodidad 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 comodidad 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 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, según surge del estudio de casos que se presentará en la siguiente sección, 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 tiene 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 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.

## **C. Presentación resumida del estudio de casos sobre políticas integradas y sostenibles**

En esta sección se presenta un resumen del estudio de casos para el diagnóstico de las políticas de infraestructura, logística y movilidad en América Latina, con especial énfasis en los aspectos que conducen al desarrollo de sistemas de transporte sostenibles e integrales<sup>13</sup>. El mismo comprende antecedentes de las políticas de transporte e infraestructura aplicadas en ocho países de América Latina, buscando caracterizarlas en cuatro ámbitos de análisis: (i) el marco institucional en el que se ven comprendidas; (ii) los contenidos, calidad y alcance de las políticas; (iii) los procesos de formulación e implementación de políticas, programas, planes y proyectos respectivos; la presencia del concepto de integralidad en las políticas; y (iv) los criterios de sostenibilidad presentes en las mismas. Los países estudiados son: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Nicaragua y Perú.

La primera parte de la presentación sintética de los resultados de la investigación exhibe un análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) que resume el cuadro de la situación de las políticas de transporte e infraestructura bajo las categorías de institucionalidad, políticas, integralidad e intermodalidad y sostenibilidad, para los 8 países de América Latina estudiados. El objetivo de esta disposición del análisis es destacar los avances, logros, retrasos y dificultades de los distintos países en su proceso de desarrollo hacia sistemas de transporte sostenible. Luego, a partir de la información recogida en cada caso se muestra una comparación entre los países estudiados, mediante un proceso semejante al de un ranking para cada aspecto de estudio.

---

<sup>13</sup> Estudio efectuado en 2010, en el marco de la Cooperación CEPAL, Naciones Unidas-Puertos del Estado, Ministerio de Fomento del Gobierno de España. El mismo contó con la valiosa contribución de Georgina Cipoletta Tomassian, Raúl Erazo Torricelli, Beatriz Tovar de la Fe, Julieta Abad, Agnes Celis, Horacio Mondragón, Álvaro Henríquez, Rosa María Rodríguez y Ricardo J Sánchez.

## 1. Análisis FODA sobre casos de América Latina

Se presentan a continuación las matrices FODA para los ocho países latinoamericanos estudiados que, a modo de simplificación y practicidad para el análisis, resumen los principales elementos relativos a las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas, para cada uno de los aspectos analizados en un estudio más amplio sobre políticas de transporte sostenible: Institucionalidad, Políticas, Integralidad e Intermodalidad y Sostenibilidad.

	INSTITUCIONALIDAD			
	F	O	D	A
ARGENTINA	Estructura institucional basada en un único Ministerio sectorial (MINPLAN) incrementa posibilidades de buenos niveles de coordinación interna.	Estructuras intermedias de coordinación en el MINPLAN, como base para mayor coherencia en las iniciativas sectoriales.  Experiencia en la elaboración de la Política de Desarrollo Territorial y del PET ha sentado bases para futuros procesos de planificación sectorial de alcance nacional.	Estructuras institucionales con mayor peso tienen un fuerte sesgo sectorial, focalizado en proyectos de inversión, y escasos incentivos para coordinación con otros subsectores.  Falta de autoridad metropolitana de transporte obliga al Secretario de Transporte a dedicar esfuerzos en el transporte urbano de Buenos Aires.	Debilidad institucional del sector amenaza la captura del mismo por parte de privados.  Falta de mandos medios con sólida capacidad técnica, deja al sector vulnerable.
CHILE	Maduración institucional e internalización del concepto de servicios de infraestructura y la gestión integrada de proyectos.  Nueva relevancia de la institucionalidad ambiental.	Se plantea una visión coordinada de las distintas instituciones vinculadas a materias de transporte infraestructura y sostenibilidad.	Disociación entre la planificación e implementación de infraestructura de transportes y la regulación de la operación del transporte.	Riesgo de que las instituciones operen por separado sin cooperación y coordinación.
COLOMBIA	Políticas, planes, programas y regulación del transporte e infraestructura de todos los modos recae en el Ministerio de Transportes.  Participación de entidades públicas y gremiales en políticas.  Institucionalidad y participación ciudadana en los temas de Medio Ambiente.  Comité para Facilidad del Comercio y la Logística (COMIFAL), articula PNL.	Oportunidad promisoría para promover una política integral de transporte que considere los aspectos económicos, sociales y medioambientales.  Institucionalidad especializada en el desarrollo de infraestructura vinculada a todos los modos de transporte, lo que incidiría en la promoción de la sostenibilidad y la integración modal.	Falta de esquema eficiente de capacitación de RRHH.  Escaso afianzamiento del trabajo público-privado.  Falta de entidad legal superior que supervise la PNL.  Estructura empresarial del transporte con fallas en su organización, seguridad, capacidad técnica, operativa, económica y financiera que le impiden garantizar calidad de servicio.	Incertidumbre porque la PNL no posee la fuerza para constituirse en una Política de Estado y como una visión estratégica del sector privado.
COSTA RICA	Ministerio encargado del transporte MOPT formula la política y rige los servicios y la infraestructura de transporte, en todos los modos.  Ministerio con madurez para formular políticas y planes sostenibles.  Sistema Nacional de Inversión Pública evalúa y autoriza los proyectos a desarrollar.	Relanzamiento de la coordinación sectorial a través del Consejo Sectorial de Transporte.  Elaboración del nuevo Plan Nacional de Transporte.  Impulso por MINAET de políticas que introducen la variable ambiental en todos los sectores.	Coordinación interna poco fluida para tratar políticas, falta de procesos de reflexión para la modernización institucional.  No se incluyen los conceptos de sostenibilidad en los planes.  No existen mecanismos formales de participación de la sociedad civil.	Deterioro de imagen del MOPT por críticas a su desempeño.  Relación con el MINAET puntual y débil.
GUATEMALA	Ministerio encargado del transporte MOPT formula la política y rige los servicios y la infraestructura de transporte, en todos los modos, a excepción de los servicios e infraestructura municipal.  Sector empresarial privado muy participativo.	Comisión Portuaria Nacional formuló política integral para transporte y logística, intermodal, trabajo que podría ser la semilla de un organismo que formule y ejecute un plan de transporte y logística nacional.	Coordinación interna poco fluida para tratar políticas, falta de procesos de reflexión sobre el desarrollo institucional y las políticas.  No se incluyen los conceptos de sostenibilidad en los planes.  Funciones atomizadas.  Atención a trámites de la regulación absorbe muchos recursos.	Coordinación débil con otras instituciones, especialmente con la Municipalidad de Guatemala

INSTITUCIONALIDAD				
	F	O	D	A
MÉXICO	<p>Maduración institucional para el desarrollo de políticas, concentrada en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.</p> <p>Vinculación de los principales actores involucrados</p> <p>Esquemas adecuados de financiamiento público-privado.</p> <p>Entidad pública financiera dedicada a proyectos de infraestructura de transporte.</p> <p>Fuerte vinculación de la normatividad ambiental en proyectos de transporte y su infraestructura.</p> <p>Comisión Intersecretarial para la ejecución de la política en materia de cambio climático.</p>	<p>Fortalecimiento del papel rector y promotor del Estado en el sector</p> <p>Promoción del cambio organizacional para modernización, capacitación y especialización.</p> <p>Modernización de la gestión de proyectos y servicios de infraestructura.</p> <p>Desarrollo del marco institucional para la regulación y supervisión de las concesiones.</p>	<p>Falta de estructura institucional para un sistema integral de transporte, que incorpore el concepto de logística.</p> <p>Normatividad obsoleta.</p>	<p>Atención institucional limitada en la regulación y organización del sector privado en materia de logística</p> <p>Baja capacidad de respuesta para la atención de proyectos y simplificación administrativa.</p> <p>Supervisión limitada para el cumplimiento de la normatividad vigente.</p>
NICARAGUA	<p>Ministerio encargado del transporte MTI formula la política sectorial y rige al transporte terrestre y acuático e infraestructura de transporte, a excepción de los servicios e infraestructura municipal.</p>	<p>Diversas comisiones interinstitucionales potencian la coordinación.</p> <p>El Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales impulsa la inclusión de la variable ambiental, incluso en transporte.</p> <p>Participación formal de la ciudadanía obligatoria pero en proceso de maduración.</p>	<p>Escasa coordinación entre áreas de infraestructura y de servicios de transporte.</p> <p>Pocos recursos para planificación y formulación de políticas, y reflexión sobre modernización institucional.</p> <p>No se incluyen los conceptos de sostenibilidad en los planes.</p> <p>Falta madurez para aplicación de algunas políticas.</p>	<p>Ministerio debilitado por el cercenamiento de funciones y de dependencias, lo que afecta funciones de regulación en subsectores como el transporte aéreo.</p> <p>Coordinación con Instituto Regulador del Transporte de Managua débil y competitiva.</p>
PERÚ	<p>Políticas y estrategias, regulación, promoción, ejecución y supervisión de la infraestructura de transportes en manos del Ministerio de Transportes y Comunicaciones MTC.</p> <p>Marco Normativo y organización institucional modernos.</p> <p>Institucionalidad y participación ciudadana en los temas relacionados con el Medio Ambiente.</p> <p>Participación del sector privado en la provisión de servicios e infraestructura de transporte</p>	<p>Voluntad de generar un sistema integral de infraestructura, transporte y logística.</p>	<p>Falta de articulación institucional en función de una política integral.</p>	<p>Riesgo de que la planificación actual no incorpore el concepto de servicios y de logística.</p>

	POLÍTICAS			
	F	O	D	A
ARGENTINA	<p>Sector transporte ocupa un lugar importante en la agenda del sector público, ministerio sectorial con alto peso relativo entre carteras sectoriales.</p> <p>Hay trabajos de alcance parcial que han contribuido a ordenar y dar visibilidad a los principales temas de la agenda sectorial, con fuerte componente de participación civil en su elaboración.</p>	<p>Contexto favorable para elaborar una política de transporte oficial: elecciones presidenciales en 2011; y desempeño económico sólido que evidencia cuellos de botella en infraestructura y subraya impacto del transporte en la competitividad de la economía.</p> <p>Foros de reflexión estratégica sobre el sector, como el CIMOP, podrían contribuir para formular una política de transporte.</p>	<p>Principales líneas estratégicas focalizadas en proyectos de infraestructura; servicios de transporte y aspectos institucionales, regulatorios y de financiamiento sectorial ocupan un lugar secundario.</p> <p>Decisiones sectoriales se suelen tomar sin una adecuada base de análisis económico.</p>	<p>Creciente congestión en nodos de transporte estratégicos puede derivar en soluciones de corto plazo, de escaso valor estratégico para el sector.</p>
CHILE	<p>Existencia de proceso participativo para modernización institucional y la generación de políticas y planificación integral de los servicios de infraestructura</p>	<p>Participación de multiplicidad de actores relevantes y descentralización hacia las regiones.</p> <p>Esfuerzos por formular un plan de transporte interurbano.</p>	<p>Inexistencia de políticas integrales formales en cuanto a intermodalidad, logística y sustentabilidad.</p> <p>No existe una línea de trabajo en torno a la logística.</p> <p>Inexistencia de metas e indicadores de seguimiento.</p> <p>Falta de planificación de mediano y largo plazo, con una perspectiva geográfica integrada orientada a la competitividad de los sectores productivos.</p>	<p>Dudas sobre validación de los procesos por parte de la nueva administración política o que las formulaciones se hagan desde una óptica modal y no integral.</p>
COLOMBIA	<p>Existencia de una Política Nacional Logística PNL, generada a partir de un proceso de diálogo público-privado.</p> <p>Existencia de políticas formales de transporte, y en particular de transporte de carga.</p> <p>Existencia de Planes y Programas.</p> <p>Existencia de una Política Nacional de Competitividad.</p>	<p>Plasmar los conceptos de transporte e infraestructura sustentable desde la óptica de la logística.</p>	<p>Inexistencia de metas asociadas a la Política de Transporte.</p> <p>Planificación ha priorizado el desarrollo de la infraestructura, dejando de lado lo concerniente a la prestación del servicio público de transporte.</p>	<p>Que la Política Nacional Logística no pueda ser implementada por déficits institucionales, metas concretas o falta de voluntad política.</p>
COSTA RICA	<p>Existencia de una Política de Transporte contenida en el Plan de Gobierno 2010-2014.</p> <p>Importancia de política ambiental. Compromiso del país para ser carbono neutral en el año 2021.</p> <p>Existen políticas para la promoción del transporte eléctrico y del transporte por ferrocarril.</p> <p>Política para controlar las emisiones vehiculares.</p> <p>Políticas regionales centroamericanas relevantes en el país.</p>	<p>Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 en formulación a partir de las políticas del Plan de Gobierno, que incluye conceptos de integralidad.</p> <p>Plan Nacional de Transporte se encuentra en proceso de actualización con la participación de todas las instancias del MOPT.</p>	<p>Procesos aislados en aspectos de inter-institucionalidad.</p> <p>Falta participación de sector privado en la formulación y evaluación de las políticas.</p> <p>Falta de apropiación de las políticas por los funcionarios del MOPT.</p> <p>Planes anteriores no han contemplado políticas integrales de infraestructura y servicios de transporte.</p>	<p>Dudas sobre validación de los procesos por parte de la nueva administración política.</p> <p>Alto crecimiento de la urbanización en el valle central puede rebasar la planeación del transporte de pasajeros.</p>

		POLÍTICAS			
		F	O	D	A
GUATEMALA	<p>Existencia de políticas nacionales de movilidad de personas y mercancías, establecidas por el CIV en el Plan Maestro Nacional de Transporte 1996-2015.</p> <p>Políticas de transporte de la Municipalidad de Guatemala para el transporte en la ciudad.</p> <p>Política marítimo-portuaria con una visión integral del transporte y logística del comercio exterior, con participación del sector privado empresarial.</p> <p>Existe una política de promoción del transporte por ferrocarril.</p>	<p>Política de control de emisiones vehiculares en el Plan Maestro Nacional de Transporte, no aplicada hoy.</p> <p>Políticas de aprovechamiento de la infraestructura vial a favor del transporte público, rechazadas por los usuarios del automóvil, van alcanzando apoyo de la población.</p>	<p>Falta de apropiación de las políticas por parte de los funcionarios del CIV.</p> <p>No integralidad de las políticas del sector .</p> <p>Plan Nacional de Vialidad no relaciona la planeación de la infraestructura a la planeación de los servicios ni a la logística.</p>	<p>Que la política marítima portuaria no sea elevada a nivel de política nacional.</p> <p>Que la Ley sobre emisiones no sea aprobada en el Congreso, o que experiencias negativas afecten su relanzamiento.</p> <p>Conflictos legales amenazan la promoción del transporte por ferrocarril.</p> <p>Falta de recursos para implementación de políticas.</p>	
	MÉXICO	<p>Existencia de política formal de transporte, con incorporación de la inversión privada. Participación de la sociedad civil en su formulación.</p> <p>Política focalizada en el desarrollo de su infraestructura, con objetivos, estrategias, líneas de acción y metas para cada subsector.</p> <p>Política expresada en planes: Plan Nacional de Desarrollo, Programa Sectorial de Comunicaciones y Transporte y Programa Especial de Infraestructura.</p> <p>Existencia de políticas formales en materia ambiental, incluyendo el cambio climático, con estrategias, líneas de acción y metas específicas relativas al transporte.</p>	<p>Oportunidad de modificación de la partición modal, potenciando la eficiencia y sustentabilidad del sistema de transporte, reducción de costos logísticos y fomento de la competitividad.</p> <p>Desarrollo sin precedente de la infraestructura de transporte.</p>	<p>Desequilibrios modales que generan sobrecostos en la operación del transporte y en sus servicios de infraestructura.</p> <p>Falta de una visión integral en materia de logística.</p>	<p>Inversión, tanto pública como privada, insuficiente para satisfacer las necesidades de la población y de las actividades productivas, así como para alcanzar estándares competitivos internacionales.</p> <p>Esopticismo de la sociedad civil respecto de la política y su ejecución.</p>
		<p>Como Estrategia de Superación de la Pobreza, el Plan Nacional de Desarrollo Humano 2007-2012 plantea la generación de ingresos nacionales y familiares a través de políticas que en transporte incluyen el desarrollo vial, la accesibilidad de los servicios de transporte y la reinstalación del ferrocarril.</p> <p>Políticas contempladas en el Plan Estratégico del MTI tienen contenido de sostenibilidad social y ambiental.</p> <p>Existe política para controlar las emisiones vehiculares, con respaldo legal e institucional.</p> <p>Políticas regionales centroamericanas son relevantes en el país.</p>	<p>Existen Comisiones Nacionales con potencial para promover la coordinación sobre temas como el control de las emisiones vehiculares y la seguridad vial, con amplia participación de instituciones públicas y algunas privadas.</p> <p>Se promueve la coordinación interinstitucional, que los ministerios están comenzando a potenciar.</p> <p>La participación formal de la ciudadanía es obligatoria en instancias importantes dentro de los ministerios, pero aún falta que madure para potenciar su efectividad.</p>	<p>En el Plan Nacional de Desarrollo Humano las políticas planteadas sobre servicios e infraestructura de transporte son escasas.</p> <p>Algunas políticas planteadas en el Plan Estratégico del MTI son consideradas poco posibles de realizar.</p> <p>Para implementar la política de tarifa social, el Gobierno subsidia el transporte de pasajeros, de forma directa a los concesionarios del transporte, sin compromisos de calidad de servicio.</p>	<p>Falta financiamiento para la implementación de planes de desarrollo del transporte.</p> <p>Difícil avance por desmantelamiento del ferrocarril en los años 90, que provocó la pérdida total de las vías férreas y hasta del derecho de vía.</p>

POLÍTICAS				
	F	O	D	A
NICARAGUA	<p>Como Estrategia de Superación de la Pobreza, el Plan Nacional de Desarrollo Humano 2007-2012 plantea la generación de ingresos nacionales y familiares a través de políticas que en transporte incluyen el desarrollo vial, la accesibilidad de los servicios de transporte y la reinstalación del ferrocarril.</p> <p>Políticas contempladas en el Plan Estratégico del MTI tienen contenido de sostenibilidad social y ambiental.</p> <p>Existe política para controlar las emisiones vehiculares, con respaldo legal e institucional.</p> <p>Políticas regionales centroamericanas son relevantes en el país.</p>	<p>Existen Comisiones Nacionales con potencial para promover la coordinación sobre temas como el control de las emisiones vehiculares y la seguridad vial, con amplia participación de instituciones públicas y algunas privadas.</p> <p>Se promueve la coordinación interinstitucional, que los ministerios están comenzando a potenciar.</p> <p>La participación formal de la ciudadanía es obligatoria en instancias importantes dentro de los ministerios, pero aún falta que madure para potenciar su efectividad.</p>	<p>En el Plan Nacional de Desarrollo Humano las políticas planteadas sobre servicios e infraestructura de transporte son escasas.</p> <p>Algunas políticas planteadas en el Plan Estratégico del MTI son consideradas poco posibles de realizar.</p> <p>Para implementar la política de tarifa social, el Gobierno subsidia el transporte de pasajeros, de forma directa a los concesionarios del transporte, sin compromisos de calidad de servicio.</p>	<p>Falta financiamiento para la implementación de planes de desarrollo del transporte.</p> <p>Difícil avance por desmantelamiento del ferrocarril en los años 90, que provocó la pérdida total de las vías férreas y hasta del derecho de vía.</p>
PERÚ	<p>Política Nacional de Sector Transporte bien estructurada y definida, con Planes, Proyectos y Metas.</p> <p>Visión integral de los servicios y la infraestructura de transporte.</p> <p>Estrategias específicas con metas específicas para la infraestructura carretera, ferroviaria, aeroportuaria y portuaria.</p>	<p>Se presenta una visión que debiese ser potenciada a partir de la idea estratégica de la logística.</p> <p>La actual administración gobernante ha validado la Política de Transporte.</p>	<p>El sistema de transporte peruano aún dista de ser considerado como un sistema integrado y eficiente en su operación.</p> <p>Infraestructura insuficiente, servicios de baja calidad.</p> <p>Mínimo desarrollo logístico, poca innovación tecnológica, debilidad institucional y deficiencias en la protección del medio ambiente y salud de las personas.</p>	<p>Que la implementación de la Política de Transporte no combine adecuadamente los intereses de toda la cadena logística que interviene en el transporte de carga.</p>

		INTEGRALIDAD E INTERMODALIDAD			
		F	O	D	A
ARGENTINA	Todas las experiencias de avance incipiente en política de transporte incluyen conceptos vinculados con la integralidad de las políticas, incluyendo la necesidad de un balance adecuado entre los modos, la perspectiva logística y el análisis de cadenas de valor. Ello implica que todos estos temas han ingresado en la agenda del sector público.	La discusión acerca de agendas transversales (como la de logística) está más avanzada en el sector privado, a través de iniciativas y proyectos impulsados por asociaciones. Apertura de canales de comunicación entre éstas y el sector público sería beneficiosa para avanzar en agenda.	Falta de mecanismos de coordinación entre las diversas agencias dependientes del MINPLAN, y entre éste y los ministerios provinciales, dificultan avances en integralidad.	Relativo descuido de los aspectos regulatorios del sector ha resultado en una serie de distorsiones en ciertos mercados (como el de transporte urbano de pasajeros).	
CHILE	Existen avances en el diagnóstico de la logística en Chile y planteamientos concretos de integralidad e intermodalidad en su planeación. Hay propuestas estratégicas y tácticas para su desarrollo. Hay análisis de cada modo de transporte que interviene en el transporte de carga, que debiesen permitir sustentar este análisis integral.	Existen esfuerzos por proponer un plan de acción coordinado que considera en forma conjunta los distintos modos de transporte interurbano. Es posible favorecer el uso del ferrocarril a través del transporte intermodal, logrando una integración del sistema de transporte. El nuevo Gobierno plantea la facilitación de formas de integración intermodal de carga que contemplen el transporte ferroviario.	No existe una visión integral de la logística, el transporte, la infraestructura y la sostenibilidad. Existe una insuficiente planificación macro de las redes logísticas a largo y mediano plazo, una pobre coordinación logística entre actores, bajas competencias de los niveles técnicos y operativos logísticos, y una baja visibilidad de los flujos de exportación. Operación desarticulada y desbalanceada de los diferentes modos de transporte, e inexistencia de información logística agregada lo que dificulta tomar decisiones estratégicas.	La inexistencia de una planificación integrada impide mejorar los procesos de planificación de las inversiones de infraestructura a mediano y largo plazo, e impide integrar el planeamiento con un enfoque de cadenas de suministro económico.	
COLOMBIA	La política de transporte se basa en incluir el transporte como elemento integrante de la cadena de servicios logísticos. Existencia de una Política Nacional Logística (PNL), asociada al Sistema Nacional de Competitividad. Existe un programa de competitividad en la cadena de servicios logísticos para el transporte de carga y pasajeros. Existe un Plan de Acción de "Infraestructura de Transporte y Logística".	Existencia formal de políticas orientadoras en cuanto a Transporte y Logística. Promoción del uso eficiente de la infraestructura de transporte, y promoción de la intermodalidad con el apoyo de las TIC para facilitar el intercambio comercial. Generación de información en logística (Encuesta Nacional Logística). Existencia de normativa asociada al transporte multimodal, con aplicación nacional e internacional.	Existen resoluciones poco claras asociadas a la intermodalidad. Existencia de un notorio incentivo al transporte terrestre (camiones), dejando de lado los otros modos. Deficiente participación del sector empresarial del transporte en la cadena logística de servicios, ya que cada componente posee una visión individualista dentro de la cadena.	Colombia debe fortalecer su capacidad logística, reduciendo los costos y tiempos de movilización, como requisito para ingresar a nuevos mercados y aprovechar sus potenciales beneficios.	
COSTA RICA	Las políticas contemplan de forma limitada integralidad con la logística, sobre todo en infraestructura de transporte para apoyar la logística de exportación. En la política están contemplados todos los modos, aunque no se contempla la intermodalidad. Existen estrategias para potenciar el transporte por ferrocarril y los vehículos eficientes, híbridos y eléctricos.	Integración operativa y tarifaria de diferentes grupos de rutas de transporte público por autobús y con el tren interurbano como parte de la modernización del transporte público. Planes de implantación de pago electrónico de tarifa en los autobuses y en el tren. Cadenas logísticas ampliamente estudiadas.	La integralidad que muestran las políticas es limitada a una planeación en infraestructura justificada con la mejoría de la logística, sin alcanzar un verdadero plan. Preponderancia del transporte terrestre por carretera, y no existen estrategias para potenciar ningún otro modo de transporte.	Unimodalidad y falta de integralidad de las políticas de transporte de carga no permiten visualizar cambios modales, favoreciendo al transporte caminero, con todos los daños que significa para el ambiente.	
GUATEMALA	La política portuaria marítima contempla integralmente el transporte y la logística y la intermodalidad marítima-terrestre. La planeación de transporte metropolitano en la municipalidad de Guatemala forma parte de la planeación urbana y de infraestructura.	Posibilidad de desarrollar a partir de la Agenda Nacional de Competitividad, una política integral de transporte y logística. Cadenas logísticas están ampliamente estudiadas y para la carga marítima internacional hay estudios para reducir tiempos y costos.	Las políticas del Plan Maestro Nacional de Transporte son unimodales, no contemplan integralidad. Plantean de forma separada los planes de infraestructura y los de servicios de transporte. Existe preponderancia del transporte terrestre por carretera, y no existen estrategias para potenciar ningún otro modo de transporte, a excepción de la exploración de alternativas de trenes ligeros para pasajeros.	La unimodalidad y falta de integralidad de las políticas de transporte de carga no permiten visualizar cambios modales, favoreciendo al transporte caminero, con todos los daños que significa para el ambiente.	

INTEGRALIDAD E INTERMODALIDAD				
MÉXICO	<p>La política de transporte contempla el desarrollo de infraestructura para todos los modos incluyendo el intermodal, con miras a garantizar su cobertura, calidad, competitividad y seguridad.</p> <p>Participación de la sociedad civil en la estrategia de desarrollo del sector logístico.</p> <p>Promoción del transporte intermodal con estrategias y líneas de acción específicas.</p> <p>Existe una Agenda de Competitividad en Logística 2008-2012 a cargo de la Secretaría de Economía.</p>	<p>Objetivo nacional de convertir al país en una de las principales plataformas logísticas competitivas del mundo.</p> <p>Incorporación de TICs a la gestión del transporte para la facilitación del comercio.</p> <p>Desarrollo y modernización de instalaciones logísticas.</p>	<p>Se mantiene tendencia a favorecer la infraestructura carretera y al autotransporte.</p> <p>Desequilibrios a favor de este modo en los incentivos.</p> <p>Escasa integración entre los distintos modos de transporte.</p> <p>Falta de infraestructura para la conectividad entre modos.</p> <p>Las cadenas de suministro no se consideran parte del sistema de transporte.</p>	<p>No ejecución de los proyectos de infraestructura para el transporte intermodal.</p> <p>Minimizar el análisis del componente transporte y su infraestructura en el diseño de la estrategia de desarrollo del sector logístico.</p> <p>Descoordinación entre la SCT y la Secretaría de Economía para el desarrollo de la Agenda de Competitividad en Logística.</p>
NICARAGUA	<p>Intermodalidad acuática-terrestre por carretera, existe en el transporte nacional de carga y pasajeros, debido a la configuración territorial.</p> <p>El Plan Nacional de Desarrollo Humano plantea como política especial para la zona Caribe un desarrollo intermodal de transporte acuático y terrestre, que incluye la construcción de infraestructura y el mejoramiento de los aeropuertos para dar respuesta a la logística de exportación y al turismo.</p> <p>El Plan Estratégico del MTI abarca todos los medios de transporte, así como infraestructura en puertos y aeropuertos.</p>	<p>Transporte acuático por vías fluviales y lacustres es relevante económica y socialmente.</p> <p>En la costa Caribe el medio acuático de transporte es predominante.</p> <p>Plan Nacional de Transporte a actualizarse en 2011 debe comprender todos los modos de transporte, infraestructura vial, de puertos y aeropuertos.</p> <p>Cadenas logísticas están ampliamente estudiadas y para la carga terrestre internacional hay estudios para reducir tiempos y costos.</p>	<p>A excepción de lo planteado para la zona Caribe, en el Plan Nacional de Desarrollo Humano las políticas expresan una visión unimodal y carecen de integralidad.</p> <p>Preponderancia del transporte terrestre por carretera, y no existen estrategias para potenciar ningún otro modo de transporte.</p>	<p>Falta de financiamiento para las obras de infraestructura que requiere la intermodalidad.</p> <p>Unimodalidad y falta de integralidad de las políticas de transporte de carga no permiten visualizar cambios modales, favoreciendo al transporte por carretera, con todos los daños que significa para el ambiente.</p>
PERÚ	<p>La política de transporte posee entre sus lineamientos la promoción del desarrollo, seguridad y calidad en los servicios de transporte y de logística vinculados.</p> <p>Existen estrategias específicas asociadas al transporte multimodal.</p> <p>Se busca minimizar el transporte informal.</p> <p>Visión integral multimodal para la planificación, regulación, interconexión física, logística y los servicios de transporte. Existe un Plan Intermodal de Transporte que orienta las inversiones y la infraestructura.</p>	<p>Existencia de un sistema integral de infraestructura, transporte y logística, pionero en Latinoamérica.</p> <p>Metas concretas en materias de transporte, y en materias de competitividad y logística.</p>	<p>El Estado de Perú ha buscado un sistema integrado de políticas referentes al tema, pero a pesar de ser uno de los países pioneros en Latinoamérica en acciones encaminadas a mejorar el sistema logístico del país, no lo ha logrado articular bajo una única política integral.</p>	<p>Que la implementación y el grado de profundidad de la política no respondan a las metas establecidas o que dichas metas no se articulen en función de hacer más eficiente la cadena logística.</p>

		SOSTENIBILIDAD			
		F	O	D	A
ARGENTINA	<p>La consideración de los aspectos ambientales y sociales vinculados a proyectos de infraestructura está muy avanzada y se ha plasmado en numerosos manuales y guías de las agencias sectoriales.</p> <p>El Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires presenta un enfoque de desarrollo sostenible, ya que considera no sólo proyectos de infraestructura sino también aspectos sociales, ambientales, regulatorios, institucionales, y de financiamiento.</p>	<p>La Secretaría de Transporte de la Nación realizará próximamente una serie de encuentros para dar impulso a una agenda de transporte y desarrollo sustentable.</p> <p>A nivel internacional se ha registrado un marcado aumento de fuentes para financiamiento de proyectos e iniciativas vinculadas con el desarrollo sostenible (con foco en reducción de emisiones).</p>	<p>A nivel nacional, existen varios proyectos relacionados con la sustentabilidad en el sector transporte; sin embargo no están insertos en el marco de una política pública transversal, que actúe como hilo conductor entre ellos dándoles coherencia.</p>	<p>El contexto de "planificación bajo presión" dado por la congestión de ciertos nodos estratégicos, sumado a las debilidades institucionales de las agencias sectoriales, puede dar lugar a proyectos e iniciativas no alineados con una agenda de desarrollo sostenible en el sector de infraestructura.</p>	
CHILE	<p>Relevancia del tema ambiental como Política de Estado.</p> <p>Fortalecimiento de la institucionalidad ambiental. Se introducirá la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), que incorpora la dimensión ambiental a las políticas y planes para garantizar su sustentabilidad.</p> <p>Las políticas de infraestructura serán a futuro objeto de EAE.</p> <p>Asentado y robusto sistema de evaluación de impactos ambientales SEIA vinculado a proyectos específicos.</p> <p>Hay en Chile una Política de Producción Limpia vigente desde el año 2000 y muy activa en definir acuerdos de apoyo a una fiscalización preventiva.</p>	<p>Se plantea la necesidad de incorporar en el diseño de un proceso de planificación de largo plazo, el diseño de metodologías de Evaluación Ambiental Estratégica.</p> <p>El MOP destaca la protección del medio ambiente y la consideración de la variable ambiental en la planificación, diseño y operación de la infraestructura, así como en las diversas actividades asociadas a su construcción.</p> <p>Se apoyará el comercio de emisiones como mecanismo de limitación de las mismas.</p>	<p>Si bien se menciona la necesidad de una planificación sustentable, las propuestas de futuro del MOP guardan relación con infraestructura sustentable sólo en ámbitos específicos: aeroportuarios, arquitectónicos e hídricos.</p> <p>La toma de decisiones en infraestructura se basa en metodologías de rentabilidad económico-social y no incorporan la dimensión ambiental. La variable ambiental es tomada como una variable a mitigar y no como parte de la planificación.</p>	<p>Si bien el concepto de sustentabilidad se encuentra inmerso en los actuales planteamientos de Política, lo está desde un punto de vista más bien aislado y reactivo, y no incorporado en todas las etapas de análisis y ejecución de planes, programas y proyectos.</p> <p>La sustentabilidad de los negocios presiona desde diversas industrias por el respeto al medio ambiente, el reciclaje, la eficiencia energética y la reducción de las huellas de carbono.</p>	
COLOMBIA	<p>Las políticas poseen aspectos, económicos, sociales, de calidad, medioambientales e institucionales.</p> <p>Existe una cierta maduración mayor al resto de países de Latinoamérica respecto de los conceptos de desarrollo sostenible y ecoeficiencia.</p>	<p>Estándares de calidad internacionales debido a la globalización existente.</p> <p>Las acciones de adaptación al cambio climático se consideran prioritarias para Colombia, necesarias y complementarias a las acciones de mitigación.</p>	<p>Políticas no explicitan el objetivo ambiental y de sustentabilidad en sus objetivos estratégicos. No existe seguimiento y control asociado a sustentabilidad.</p> <p>No está claro cómo se integra el tema ambiental en la PNL.</p> <p>No existen criterios de reducción de emisiones asociadas al sector transporte. No existen indicadores ni metas de reducción de emisiones de carbono.</p> <p>Las decisiones en infraestructura se basan en rentabilidad económico-social y no incorporan la dimensión ambiental.</p> <p>La variable ambiental es sólo una variable a mitigar.</p>	<p>Bajo compromiso con el Medio Ambiente, acorde a los requerimientos internacionales o de países desarrollados.</p>	

SOSTENIBILIDAD				
	F	O	D	A
COSTA RICA	<p>Importancia del tema ambiental como política de Estado. Transporte involucrado en la política de Carbono Neutro 2021.</p> <p>Dentro de las políticas de transporte se plantea racionalizar el consumo de hidrocarburos.</p> <p>Política de promoción del transporte eléctrico.</p> <p>Reducción de emisiones vehiculares, política con apoyo institucional y control.</p> <p>Políticas de modernización del transporte público y de transporte por ferrocarril.</p> <p>Existe Estrategia Nacional de Cambio Climático.</p>	<p>En relación a la reducción de emisiones de carbono y el impacto medioambiental, existe control de emisiones vehiculares con brigadas móviles.</p> <p>Incentivo fiscal al transporte eléctrico.</p> <p>Alta conciencia en la sociedad civil sobre la necesidad del transporte sostenible.</p>	<p>Falta de instrumentos o metodologías para el análisis de la sostenibilidad de las políticas.</p> <p>Ausencia de un mecanismo de control para el seguimiento de la implementación de los criterios de sostenibilidad.</p> <p>No se utilizan criterios de sostenibilidad en las inversiones, ni hay fondos destinados para ello.</p>	<p>Los criterios de aprobación de proyectos de inversión por parte del Sistema Nacional de Inversión Pública no tiene como requisitos la sostenibilidad ambiental.</p>
GUATEMALA	<p>Priorización del mantenimiento preventivo de la red vial, el concesionamiento privado y el desarrollo de nuevas fuentes de financiamiento.</p> <p>Exploración de alternativas ferroviarias de pasajeros, reordenamiento vial para favorecer uso peatonal y del transporte público en el área metropolitana.</p> <p>Sustitución masiva de flota en el transporte público de pasajeros.</p> <p>Sistema BRT en el transporte público metropolitano.</p> <p>Existe el Programa Nacional de Cambio Climático.</p>	<p>La Agenda Nacional de Competitividad puede convertirse en un gran programa nacional para hacer sostenible el transporte de carga, con criterios de intermodalidad y de integración logística.</p> <p>El sistema de Buses de Rápido Tránsito en la ciudad de Guatemala, ha sido un proyecto exitoso, que cuenta con el apoyo de la población para futuros proyectos de esta naturaleza. Oportunidad de cambiar la distribución modal.</p>	<p>No se aplica ningún control a las emisiones vehiculares ni existen actualmente criterios de reducción de emisiones de carbono.</p> <p>No hay restricciones a la importación de vehículos de uso individual ni desincentivo a la importación de vehículos usados.</p> <p>No hay instrumentos para el análisis de la sostenibilidad de las políticas ni existe un mecanismo de control para el seguimiento.</p> <p>No se utilizan criterios de sostenibilidad en las inversiones, ni hay fondos para ello.</p>	<p>El proyecto de Ley sobre emisiones no ha sido aprobado por el Congreso Nacional. Este proyecto de ley contiene los criterios de control de las emisiones de carbono y la obligatoriedad de pasar inspección.</p> <p>La Política Portuaria Marítima no ha sido oficialmente reconocida como política nacional, aunque se aplica como política institucional.</p>
MÉXICO	<p>Eje rector de toda política pública en México es la búsqueda del Desarrollo Humano Sustentable como base del desarrollo integral del país.</p> <p>Planes y programas de transporte e infraestructura contemplan la sustentabilidad de los sistemas y el respeto al medio ambiente.</p> <p>Existen políticas públicas en materia de medio ambiente, y en especial sobre cambio climático, con objetivos, estrategias, metas e indicadores, aplicables al transporte y su infraestructura.</p> <p>Estricta normatividad en materia de impacto ambiental para todo proyecto de transporte e infraestructura.</p>	<p>Desarrollo del concepto de Evaluación Ambiental Estratégica a nivel institucional.</p> <p>Confirmar la sostenibilidad como condición previa para la evolución positiva de las políticas públicas</p>	<p>Prevalecen las dimensiones económica y social en la toma de decisiones sobre el transporte y su infraestructura, y de manera sólo enunciativa figura el criterio ambiental.</p> <p>Aplicación y supervisión de la política ambiental se considera responsabilidad exclusiva de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.</p> <p>Normatividad limitada al impacto ambiental.</p>	<p>Atención coyuntural y no sistemática del tema de la sostenibilidad.</p> <p>Falta de conciencia social sobre los efectos del transporte y sus servicios de infraestructura en materia de sostenibilidad.</p> <p>No existe claridad conceptual en las instituciones responsables.</p>

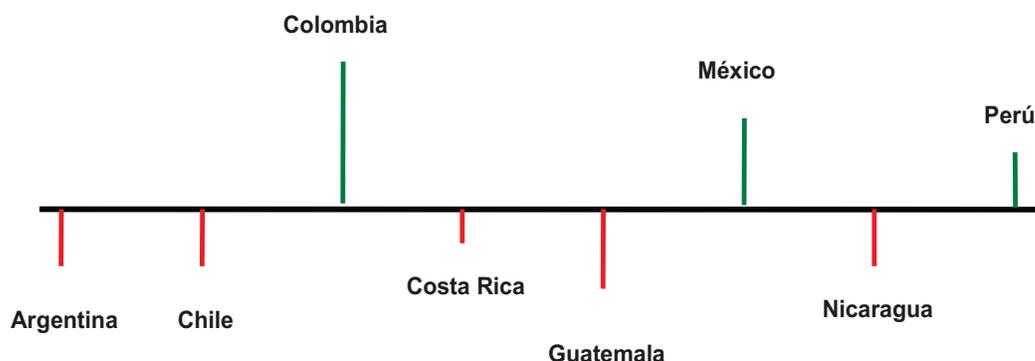
SOSTENIBILIDAD				
	F	O	D	A
NICARAGUA	<p>El Plan Nacional de Desarrollo Humano 2008-2012 establece la política de regular y reducir las emisiones de CO2 del sector transporte.</p> <p>Dentro de la política de transporte existe el componente ambiental, con el reglamento de Control de Emisiones de vehículos automotores. El programa tiene apoyo institucional, legal y operativo.</p> <p>En los años 80 se aplicaron políticas de promoción del transporte no motorizado, que dejaron una cultura de uso de bicicleta.</p> <p>El Plan Estratégico del MTI 2007-2012 contiene políticas sostenibles.</p> <p>Se han elaborado dos inventarios de emisiones y se realiza el tercero.</p>	<p>El Proyecto Mesoamericano considera la introducción del ferrocarril e incluye a Nicaragua.</p> <p>Los proyectos de sustitución de flota de autobuses iniciados en el año 2009 posibilitan el cambio en la distribución modal.</p> <p>Los incentivos financieros para la adquisición de buses nuevos dentro de los programas gubernamentales, favorece la disminución de las emisiones.</p>	<p>Falta de incorporación de principios de desarrollo sostenible en las políticas y programas nacionales en relación a la movilidad.</p> <p>Baja calidad del transporte colectivo en Managua ha hecho variar la partición modal a favor de la motocicleta, con alto índice de accidentes.</p> <p>No hay instrumentos para el análisis de la sostenibilidad de las políticas, ni existe un mecanismo de control para el seguimiento.</p> <p>No se utilizan criterios de sostenibilidad en las inversiones, ni hay fondos para ello.</p>	<p>Falta de externalización de los costos del transporte intraregional.</p> <p>El subsidio al transporte de pasajeros se entrega directamente a los concesionarios del transporte sin compromisos de servicio, lo que constituye una amenaza a la eficiencia de la operación.</p> <p>Falta presupuesto para la implementación del Plan Estratégico del MTI.</p>
PERÚ	<p>La Política de Transportes hace referencia explícita a la protección del medio ambiente.</p> <p>Destaca el fortalecimiento de la gestión socio-ambiental en el Sector, orientada hacia la aplicación de criterios de viabilidad ambiental y social en las distintas etapas de los proyectos.</p> <p>Posee aspectos económicos, sociales, de calidad, ambientales e institucionales.</p> <p>Hoy existe un sistema de evaluación de Impactos ambientales SEIA vinculado a proyectos específicos y orientado a la mitigación de impactos.</p>	<p>Asociado al criterio de Sostenibilidad y de Calidad, se busca tener estándares internacionales.</p>	<p>No existen instrumentos de seguimiento y control asociados a criterios de Sostenibilidad.</p> <p>No existen criterios de reducción de emisiones asociadas a infraestructura y servicios de transporte. No existen indicadores ni metas asociadas a la reducción de emisiones de carbono.</p> <p>Las decisiones en infraestructura se basan en rentabilidad económico-social y no incorporan la dimensión ambiental.</p>	<p>Bajo compromiso con el Medio Ambiente, acorde a los requerimientos internacionales o de países desarrollados.</p>

## 2. Síntesis comparativa entre países

A continuación se propone efectuar una comparación entre los ocho países latinoamericanos analizados, bajo la consideración de los siguientes cinco aspectos de la situación de sus políticas de transporte e infraestructura: (i) Marco institucional de las políticas de transporte; (ii) Contenidos de política de transporte; (iii) Formulación de políticas; (iv) Integralidad en las políticas, y (v) Criterios de sostenibilidad.

### 2.1. Marco institucional de las políticas de transporte

Se evalúa cuánto se acercan a la existencia de instituciones sólidas con coordinación interna, claridad de roles y mecanismos de participación social.

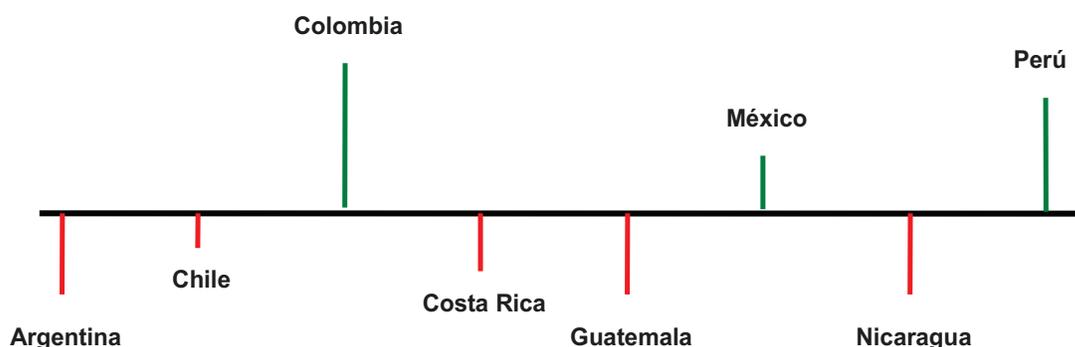


Colombia, México y Perú exhiben una institucionalidad con roles claramente definidos en cuanto a la definición de políticas de transporte e infraestructura. Además se percibe en distintos grados el liderazgo del nivel presidencial. Chile muestra una institucionalidad con disociación de roles y ausencia de liderazgo claro. Argentina, si bien tiene bajo un solo ministerio las entidades encargadas, hay absoluta falta de coordinación entre ellas.

En el caso de los tres países de Centroamérica –Costa Rica, Guatemala y Nicaragua-, si bien existen entidades claramente asignadas en el rol de generadores de política de transporte, tanto de infraestructura como de servicio de transporte- existe debilidad en el cumplimiento de ese rol y poco empoderamiento de los equipos internos de los ministerios. La coordinación interinstitucional es escasa.

### 2.2. Contenidos de política de transporte

Se evalúa la existencia de una política coherente de transporte e infraestructura, legitimada en todos los niveles de la administración.



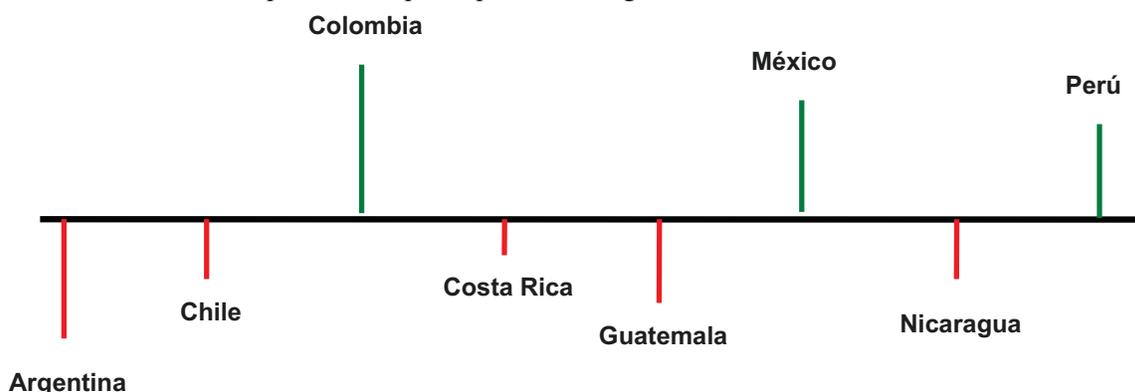
Colombia tiene una Política de Transporte y tiene el mérito de haber generado la Política Nacional Logística (PNL), desde el nivel más alto de la administración y en un proceso participativo. Perú tiene una política nacional de transporte clara y un plan intermodal de transporte de largo plazo.

México desprende su política del Plan Nacional de Desarrollo (PND) sexenal. Chile y Argentina no exhiben políticas nacionales de transporte, aunque el primero muestra avances en el desarrollo de planes de largo plazo.

Los desarrollos en Costa Rica, Guatemala y Nicaragua tienen un marco de referencia común en la política centroamericana de integración, dado por la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), que promueve la sustentabilidad en las políticas sectoriales de los países. Sin embargo, las políticas de transporte han tenido una lenta evolución, ya que si bien están formalmente definidas, su estructuración y coherencia es insuficiente.

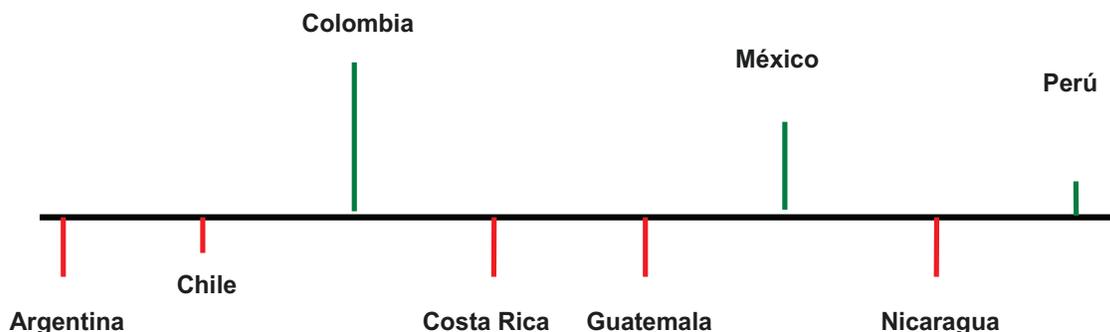
### 2.3. Formulación de políticas

Se distinguen la claridad de funciones en la formulación de políticas, la solidez de los procedimientos y la existencia estable de procesos de participación en su generación.



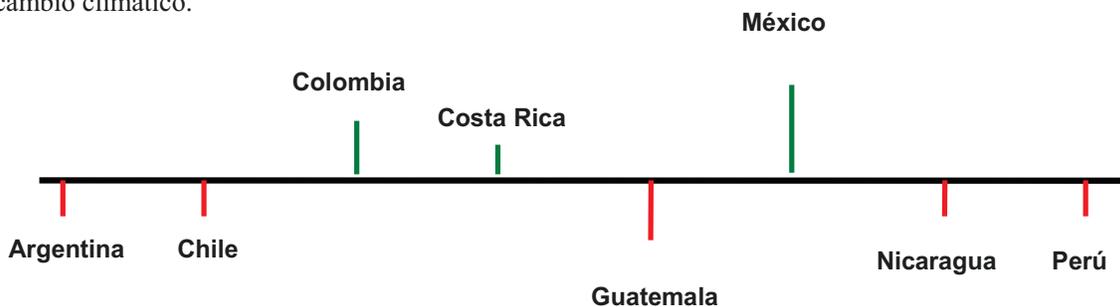
### 2.4. Integralidad en las políticas

Se destaca la presencia de los conceptos de integralidad e intermodalidad en las políticas de infraestructura, transporte y logística.



### 2.5. Criterios de sostenibilidad

Si bien todos los países están lejos del “transporte sostenible” se observa en el caso de México un énfasis en materias ambientales desde los planes de desarrollo centrales del país. Especialmente ante el cambio climático.



## D. Reflexiones sobre integralidad y sostenibilidad en los países analizados

Tras ser presentado el resumen del análisis de los casos de países de América Latina en materia de políticas de transporte, con énfasis en aspectos de integralidad y sostenibilidad, resulta de utilidad destacar los siguientes comentarios generales a modo de recapitulación del estudio efectuado:

La existencia de planificación en transporte e infraestructura generada centralmente es un factor decisivo en la configuración de un sector con la coherencia suficiente para la realización de los objetivos de integralidad y de sostenibilidad. A destacar como un aspecto positivo, los casos de Colombia (DNP y su producto: la PNL) y México (PND sexenal) muestran involucramiento presidencial en la planificación y por ende favorecen el nivel de desarrollo alcanzado en estas políticas.

El marco institucional es importante cuando existe la voluntad de utilizarlo para el desarrollo estructurado de las políticas. Es decir, en el papel puede haber un diseño aceptable de instituciones y roles, pero lo que les da sentido es la generación de planes de alcance nacional que se coordinen adecuadamente en ese marco. Colombia, México y Perú tienen políticas de transporte expresadas en planes nacionales de diferentes características, con fortalezas y carencias. En cambio, Chile y Argentina carecen de los mismos y eso los ubica en una situación de desmedro al analizar el sector.

El factor federal tiende a ser un obstáculo para la configuración de planes nacionales multimodales de transporte e infraestructura, de todas maneras, esto puede ser manejado flexiblemente para adecuarlo a la territorialidad de los servicios. El tema ha sido medianamente salvado en el caso de México y permanece pendiente de resolución en Argentina.

Según las conclusiones arribadas, es recomendable que las políticas de transporte e infraestructura para pasajeros y mercancías (movilidad y logística) de los países incorporen los criterios presentados en este trabajo en materia de integralidad y la sostenibilidad, considerando, al menos, las siguientes características:

- **nacionales:** que involucren a todo el país y sean refrendados por la más alta instancia de gobierno a través de políticas y planes coherentes
- **integrales:** que se refieran tanto a infraestructura como a servicios de transporte, que consideren todos los modos de transporte en un mismo proceso de análisis, que incorporen la movilidad y la logística como hilo conductor de los sistemas
- **consensuadas** (participativos): que surjan de procesos de discusión con participación de la ciudadanía y de todos los actores públicos y privados del sector, y que concluyan en consensos
- **legitimadas:** que sean conocidos y aceptados por operadores y usuarios, y por la “opinión pública”, de modo que no sean vulnerables a las circunstancias cambiantes de la contingencia
- **coordinadas:** que se base en roles claros de las instituciones involucradas, entre las cuales exista la coordinación necesaria para dar coherencia y unidad a las acciones
- **con capacidad institucional para ser ejecutadas:** que exista un marco institucional adecuado que incluya a todos los organismos relacionados con la problemática del plan, para evitar vacíos y duplicidades; que exista personal capacitado y comprometido en la implementación
- **basadas en conceptos claros:** que existan ideas centrales que operen como eje conductor de políticas, en sintonía con políticas nacionales más amplias de desarrollo económico y social, los objetivos integradores de la región
- **comodales:** que consideren el conjunto de modos de transporte
- **de desarrollo sostenible:** con criterios de sostenibilidad amplios –económico, social, ambiental e institucional- presentes en la totalidad del plan.



## **IV. Conclusiones y consideraciones para el establecimiento de una política integrada y sostenible. El cambio de paradigma**

---

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 emprendidas 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 analizados 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.

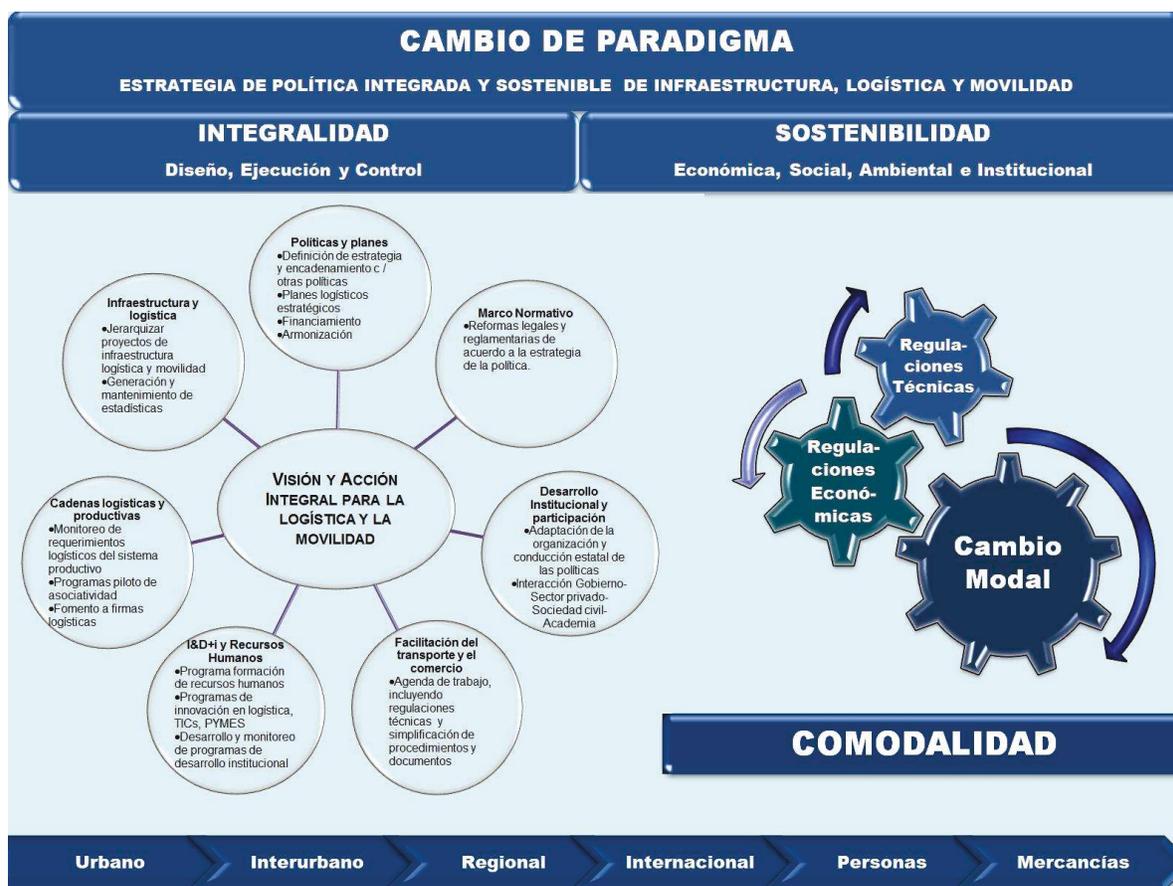
Dados los efectos virtuosos que posee el desarrollo de la infraestructura y sus servicios en el desarrollo económico y social de los países, queda en evidencia que la situación descrita constituye una obstrucción a la implementación eficaz de políticas de desarrollo, así como a la obtención de mayores 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<sup>14</sup>.

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 3**  
**CAMBIO DE PARADIGMA : ESTRATEGIA DE POLÍTICA INTEGRADA Y SOSTENIBLE DE INFRAESTRUCTURA, LOGÍSTICA Y MOVILIDAD**



Fuente: la autora.

<sup>14</sup> Se sugiere al lector revisar el estudio de casos de países que aplicaron visiones integradas en sus políticas en Cipoletta Tomassian, Georgina, Gabriel Pérez y, Ricardo J. Sánchez (2010a).

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.

## Bibliografía

---

- Amos, Paul (2007), “Responding to global logistics trends with a National Logistics Strategy”. Mimeo. The World Bank, Washington DC, January.
- CEPAL (2010), “La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir”; CEPAL, Naciones Unidas, Santiago, Chile.
- Cipoletta Tomassian, Georgina y Ricardo J. Sánchez (2003), “Identificación de obstáculos al transporte terrestre internacional de cargas en el MERCOSUR”, CEPAL, *Serie DRNI N° 54*, Santiago, Chile, mayo.
- Cipoletta Tomassian, Georgina (2009), “Infraestructura física e integración regional”, *Boletín FAL N° 280*. Unidad de Servicios de Infraestructura, CEPAL, Santiago de Chile, diciembre.
- Cipoletta Tomassian, Georgina, Gabriel Pérez y Ricardo J. Sánchez (2010a), Políticas integradas de infraestructura, transporte y logística: experiencias internacionales y propuestas iniciales; *Serie DRNI N° 150*, CEPAL, Santiago, Chile, mayo.
- Cipoletta Tomassian, Georgina, Patricio Rozas, Ricardo J. Sánchez, y Varinia Tromben (2010b), “Políticas de infraestructura y transporte en América Latina: Restricciones al Desarrollo y a la Integración”. *Revista Mundo Nuevo*. Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar, Venezuela.
- Cipoletta Tomassian, Georgina (2011), “Hacia la sostenibilidad en las políticas de infraestructura y transporte en América Latina: concepto, diagnóstico y recomendaciones”; *MIMEO*, Documento del Proyecto SPA09001, en el marco del Convenio de Cooperación entre la CEPAL y el ente español estatal Puertos del Estado. Naciones Unidas, Santiago de Chile, marzo.
- Cipoletta Tomassian, Georgina, Gabriel Pérez, Daniel Perrotti, Patricio Rozas y Ricardo J. Sánchez (2011), “Diagnóstico y desafíos de las políticas de infraestructura y transporte en América Latina y el Caribe”, *Serie DRNI* próxima a publicarse, Recursos Naturales e Infraestructura, CEPAL, Santiago de Chile.

- Comisión de las Comunidades Europeas (2006), “La logística del transporte de mercancías en Europa – La clave para la movilidad sostenible”. Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas (COM(2006) 336 final) al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, 2006.
- \_\_\_ (2007a); “Freight Transport Logistics Action Plan: Impact Assessment”. Communication from the Commission (COM (2007) 607 final), Bruselas, Octubre.
- \_\_\_ (2007b), “Plan de acción para la logística del transporte de mercancías”. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones (SEC (2007) 1321 final), Bruselas, Octubre.
- \_\_\_ (2007c), “Logistics: Keeling freight moving”. MEMO/07/415, Bruselas, Octubre.
- CONPES (2008), “Política Nacional Logística”, *Documento Conpes N° 3547*. Consejo Nacional de Política Económica y Social de la República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación. Versión aprobada. Bogotá D.C., 27 de Octubre.
- Cortés, René A. (2007), “Construcción de la Política Nacional Logística”, Departamento Nacional de Planeación. Bogotá D.C., 22 de Noviembre.
- De Rus, Ginés; Javier Campos y Gustavo Nombela (2003), “Economía del transporte”. Antoni Bosch Editor, Barcelona.
- DNP (2006), “Agenda Interna Sectorial: Sector Transporte y Logística”, Documento para discusión. Departamento Nacional de Planeación de la República de Colombia. Bogotá, Septiembre.
- Martínez Rivas, Marelia (2007), “Propuesta de creación del Grupo de Trabajo de Logística y Facilitación del Comercio y Transporte en el Consejo Nacional para la Reactivación de la Productividad y la Competitividad (CNPC)”. MIMEO, Quito, Julio.
- Ministerio de Fomento (2005), “PEIT: Plan estratégico de infraestructuras y transporte 2005-2020”. Ministerio de Fomento de España, Madrid.
- Rozas, Patricio y Ricardo J. Sánchez (2004), “Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual”, *Serie DRNI N° 75*, CEPAL, Santiago de Chile.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

recursos naturales e infraestructura

## Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

155. Principios de políticas de infraestructura, logística y movilidad basadas en la integralidad y la sostenibilidad, Georgina Cipoletta Tomassian, (LC/L.3328), 2011
154. Sistemas aeroportuarios, servicio público e iniciativa privada, Bernardo Sánchez Pavón, (LC/L.3343), 2011.
153. La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe, Daniel Perrotti y Ricardo J. Sánchez, (LC/L.3342), 2011.
152. Eficacia institucional de los programas nacionales de eficiencia energética: los casos del Brasil, Chile, México y el Uruguay, Beno Ruchansky, Odón de Buen, Gilberto Januzzi, Andrés Romero, (LC/L.3338), 2011.
151. El alza del precio del petróleo y su impacto en los fletes marítimos de productos exportados por Chile en contenedores, Sebastián Faúndez, Nanno Mulder, Gabriel Pérez Salas y Ricardo J. Sánchez, (LC/L.3322), 2011.
150. Políticas integradas de infraestructura, transporte y logística: experiencias internacionales y propuestas iniciales, Georgina Cipoletta Tomassian, Gabriel Pérez Salas y Ricardo J. Sánchez (LC/L.3226), 2010.
149. La industria del transporte marítimo y las crisis económicas, Georgina Cipoletta Tomassian, Ricardo J. Sánchez (LC/L.3206), 2010.
148. Puntos de conflicto de la cooperación e integración energética en América Latina y el Caribe, Ariela Ruiz-Caro, (LC/L.3187-P), N° de venta S.10.II.G.08 (US\$ 10,00), 2010.
147. Gestión de la industria petrolera en período de altos precios del petróleo en países seleccionados de América Latina, Humberto Campodónico, (LC/L.3162-P), N° de venta S.09.II.G.136 (US\$ 10,00), 2009.
146. Contabilidad regulatoria, sustentabilidad financiera y gestión mancomunada: temas relevantes en servicios de agua y saneamiento, Diego Fernández, Andrei Jouravlev, Emilio Lentini, Angel Yurquina (LC/L.3098-P), N° de venta S.09.II.G.80 (US\$ 10,00), 2009.
145. Análisis del régimen de concesiones viales en Argentina 1990-2008, Georgina Cipoletta Tomassian, Ricardo J. Sánchez (LC/L.3056-P), N° de venta S.09.II.G.7 (US\$ 10,00), 2009.
144. El papel de la mujer en la industria minera de Centroamérica y el Caribe, Eduardo Chaparro (LC/L.3036-P), N° de venta S.09.II.G.44 (US\$ 10,00), 2009.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: [publications@cepal.org](mailto:publications@cepal.org).

Nombre: .....

Actividad: .....

Dirección: .....

Código postal, ciudad, país: .....

Tel.:.....Fax:.....E.mail:.....