



BOLETÍN

FAL

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

Objetivos de Desarrollo del Milenio y su relación con el transporte

Introducción

El compromiso de reducción de la pobreza asumido en 2000 por representantes de 189 Estados se orienta al cumplimiento, en 2015, de los llamados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). El presente boletín, que resume los principales hallazgos de un documento más extenso a publicarse próximamente, pone de manifiesto cómo el sector del transporte puede contribuir a alcanzar los ODM, tanto a través del estímulo de la competitividad de la economía como facilitando la movilidad de la población y, con ello, su acceso a los servicios básicos y al empleo. Pese a ello, la sola mejora de la infraestructura y de los servicios de transporte no son garantía de éxito en la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo, si estas no se integran en estrategias más amplias que integren las necesidades y características específicas de la población a la que se pretende favorecer.

I. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio

A finales del siglo XX la situación de millones de personas era tan crítica que propició la celebración en el año 2000 de Cumbre del Milenio, donde representantes de 189 Estados firmaron la Declaración del Milenio en la sede de Naciones Unidas de Nueva York, comprometiéndose a luchar para combatir la pobreza hasta reducirla a la mitad en 2015.

En la medida en que la mejora del bienestar de la población aparece implícitamente relacionada con el acceso a un puesto de trabajo, a la escuela, a los centros de salud o a cuales quiera otros servicios o estructuras sociales, cabe esperar que la mejora de las condiciones de transporte sirva como revulsivo para luchar contra la pobreza, dado el carácter transversal de este sector respecto a otras actividades. Sin embargo, su papel en

El presente *boletín FAL*, analiza cómo el sector transporte puede contribuir a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, tanto a través del estímulo de la competitividad de la economía como facilitando la movilidad de la población, el acceso a los servicios básicos y al empleo y, con ello, a un desarrollo más sostenible. El estudio forma parte de las actividades que la Unidad implementa en el proyecto: "Estrategias para la sostenibilidad ambiental: cambio climático y energía" financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Los autores del presente *Boletín* son Lorena García Alonso, consultora y Ricardo J. Sánchez, Jefe de la Unidad de Servicios de Infraestructura de CEPAL. Para mayores antecedentes contactar a trans@cepal.org



Introducción



I. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio



II. Transporte, crecimiento y Objetivos de Desarrollo del Milenio



III. Cautelas con las mejoras del transporte respecto al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio



IV. Conclusiones



NACIONES UNIDAS

CEPAL



aecid

este sentido parece subestimado, quizás debido a la escasa evidencia empírica acerca del efecto positivo del transporte en el desarrollo y la erradicación de la pobreza. Sin embargo, recientemente el análisis del impacto de la infraestructura en general, y del transporte en particular, en la reducción de la pobreza está suscitando un interés creciente en la comunidad académica y, aunque no hay una opinión unánime al respecto, existe un amplio consenso acerca de su influencia positiva cuando su dotación tiene lugar en las condiciones adecuadas. Asimismo, se acepta que la falta de instalaciones modernas y eficientes está siendo una traba importante para el desarrollo y a la consecución de los ODM en tanto constriñe las posibilidades de crecimiento económico.

El presente trabajo pone de relieve el vínculo entre transporte y desarrollo, entendido éste en su sentido más amplio. La revisión llevada a cabo constata la relación directa entre las condiciones de movilidad de la población y su capacidad de acceso a los servicios básicos; pero también constata que las mejoras de los servicios de transporte, per se, no son una garantía de desarrollo, sino que es necesario atender las necesidades de la población que se espera favorecer atendiendo a su contexto.

El trabajo comienza exponiendo los objetivos establecidos en la Declaración del Milenio para hacer frente a la pobreza y su relación con la dotación de infraestructuras y los servicios de transporte. Seguidamente se expone por qué una mejora de las condiciones de transporte no es condición suficiente para incrementar el nivel de bienestar de la población de los países en desarrollo, y cierra con las principales conclusiones derivadas de todo lo anterior.

II. Transporte, crecimiento y Objetivos de Desarrollo del Milenio

Dentro del conjunto de infraestructuras, las vinculadas al transporte son claves para el desarrollo económico y social porque permiten el desplazamiento de personas y mercancías a través del espacio. De este modo, promueven el comercio y contribuyen a mejorar los estándares de vida de la población al facilitar su acceso a la asistencia sanitaria, la educación, los servicios sociales y los mercados. Se espera que la inversión en infraestructura de transporte sirva para incrementar la capacidad, la eficiencia, la fiabilidad y la calidad de los servicios del sector, y con ello estimule la competitividad de las empresas al favorecer la reducción de los costos monetarios y los tiempos de espera. Alternativamente, malas condiciones de transporte impactan negativamente sobre la renta, perjudicándola tanto de forma directa como indirecta, porque incrementan los costos de la

actividad productiva mermando las ganancias potenciales del comercio.

Es importante tener en cuenta que el espacio no es económicamente neutro. La existencia del espacio geográfico (entendido como distancia física) obliga a incurrir en unos costos adicionales a los de producción que además incluyen un costo de oportunidad derivado del tiempo necesario para realizar el trayecto. De ahí que el tamaño del mercado dependa inversamente de la suma de los costos de producción y de transporte; esto es, de la conciliación del aprovechamiento de economías de escala con la reducción del costo de acceso a los mercados. A su vez, la reducción de los costos de transporte favorece que una empresa interactúe con otras; interacción que cuando permite que compartan costos fijos da lugar a las economías de aglomeración. Este tipo de economías se materializan a través de economías de localización y de urbanización; externalidades positivas que permiten respectivamente que las empresas maximicen los beneficios potenciales de la especialización y que la región en que se ubica el conglomerado optimice la prestación de servicios públicos.

Se espera que la inversión en infraestructura de transporte genere beneficios directos e indirectos en la economía; ganancias de productividad que benefician tanto a las empresas como a la región en que éstas se ubican. Los beneficios directos se reparten entre los oferentes del servicio y sus demandantes. Los oferentes pueden aumentar su ingreso si aumentan los flujos y amplían su mercado; los demandantes pueden tener mejor movilidad, ahorrando tiempo y recursos, y pudiendo acceder a mayor variedad de proveedores y consumidores. Los beneficios indirectos se observan desde el plano micro y macroeconómico. A nivel micro, puede descender el precio de los bienes o aumentar su oferta en el mercado; desde la perspectiva macro, propicia que se formen cadenas de distribución, se atraiga más actividad, aumenten la competitividad y el consumo, y se atiendan mejor las necesidades de movilidad.

En términos generales, la mejora de la movilidad favorece que i) las empresas expandan sus mercados y aprovechen economías de escala; ii) surjan economías de aglomeración que favorezcan la interrelación económica de las localidades conectadas por la nueva infraestructura de transporte; iii) aumente la competencia y con ella la eficiencia; y iv) los consumidores ahorren tiempo y recursos.

Las regiones remotas tienen más dificultades para participar en los circuitos de comercio internacional cuanto más deficiente sea su dotación de infraestructuras de transporte y comunicaciones. Actualmente, la tasa de protección efectiva que imponen los costos de transporte

restringe los intercambios con el exterior en mayor medida que los aranceles. La potenciación de la participación de una región en el comercio internacional exige por tanto conocer los factores que condicionan sus costos de transporte. Asimismo es importante analizar hasta qué punto dichos costos suponen un obstáculo al comercio en tanto reviertan en pérdidas de competitividad y mermen las ganancias potenciales derivadas de la especialización. Dicho de otro modo, el nivel de renta (y también de bienestar) de la población más pobre puede mejorar si lo hace su movilidad. La movilidad es un elemento crucial para favorecer a la población más desfavorecida, y las carencias en la misma se señalan a menudo como causa de la falta de desarrollo.

En definitiva, el sector del transporte juega un papel destacado en la economía de cualquier país dados su impacto en la eficiencia y la competitividad de otros sectores, su peso en las partidas de gasto (tanto de los presupuestos nacionales como de los fondos de ayuda de los donantes), y su impacto en las condiciones de vida de la población, ya que facilita su acceso a los mercados y a servicios básicos tales como la educación o la asistencia sanitaria. Sin embargo, el papel del transporte en la reducción de la pobreza parece subestimado. Los ODM se centran en combatir las manifestaciones más inmediatas de la pobreza obviando la necesidad de mejorar las condiciones de transporte, consideradas más como un medio para alcanzar estos objetivos básicos que un fin en sí mismo¹.

No obstante, la dotación de infraestructuras, y en particular la relacionada con el transporte, puede jugar un papel clave para la consecución de los ODM porque el sistema de transporte y comunicaciones determina las condiciones de acceso de una región, y éstas su prosperidad y modo de vida. En términos de los objetivos del milenio, la mejora de las condiciones de transporte propicia el cumplimiento del ODM 1, estimulando ganancias de productividad que favorecen el crecimiento de la renta; de los ODM 2 y 3, en tanto facilita que los menores acudan a la escuela y que su mejor formación contribuya a erradicar prácticas socio-culturales que discriminan a la mujer; de los ODM 4, 5 y 6, dado que favorece el acceso a los hospitales y a la medicación; del ODM 7, ya que un sistema de transporte obsoleto e ineficiente genera externalidades negativas que tienen efectos muy adversos sobre el entorno; y del ODM 8, en la medida en que permite y fomenta la conexión internacional. La magnitud del impacto esperado del transporte en el cumplimiento de los objetivos se refleja en el cuadro 1 atendiendo al ámbito de prestación del servicio.

¹ Sin embargo, entre los ODM se encuentran objetivos que escapan a lo que cabría entender en primera instancia necesidades básicas de la población, como son el respeto del medio ambiente o la formación de alianzas internacionales.

Cuadro 1
CONTRIBUCIÓN DEL TRANSPORTE AL LOGRO DE LOS ODM

Nivel de desempeño	Ámbito del transporte			
	Urbano	Interurbano	Rural	Regional / Internacional
Alto	ODM 1	ODM 1	ODM 1	ODM 1
	ODM 2	ODM 7	ODM 2	ODM 7
	ODM 3		ODM 3	ODM 8
	ODM 7		ODM 4 ODM 5	
Medio	ODM 4		ODM 7	
	ODM 5			
Bajo		ODM 4	ODM 8	
		ODM 5		ODM 3

Fuente: Los autores, a partir de Jerome (2011).

Siguiendo un informe del Departamento de Desarrollo Internacional (DFID, 2002) acerca del papel del sector del transporte en el cumplimiento de los objetivos del milenio, es posible analizar más detalladamente los efectos que cabe esperar de la mejora en las condiciones de transporte en la lucha contra la pobreza. Este trabajo pone de manifiesto el hecho de que las actuaciones en este sector contribuyen a alcanzar todos y cada uno de los ODM, si bien reconoce que no hay indicadores que demuestren fehacientemente su vinculación con el grado de pobreza.

ODM 1: Erradicación de la pobreza y el hambre

Dado que una parte importante de la población mundial que padece hambre crónica vive en áreas rurales, favorecer que los agricultores produzcan más alimentos debiera ser positivo para reducir el hambre y la pobreza. Las mejoras del sector del transporte pueden estimular el incremento de la producción agrícola al favorecer tanto el acceso a sus inputs como la distribución y la comercialización de los alimentos. Todo ello puede redundar en el incremento de la renta y la calidad de vida de aquellas comunidades a las que se facilite el acceso a los mercados, así como en la estabilización de los mismos.

Si bien es cierto que la magnitud del impacto de las mejoras del transporte varía dependiendo del tipo de producto transportado, de la eficiencia alcanzada en el servicio de transporte y de la distancia a recorrer para llegar a los mercados, siempre cabe esperar beneficios inmediatos en una doble dirección. Por un lado, la mejora de las condiciones de acceso a los puntos de venta, tanto en términos de costos como de tiempo, evita su dependencia de los compradores monopsonistas que acuden a los lugares de producción cuando éstos son



remotos²; por otro, las mejores condiciones de acceso a los mercados de inputs redundan también en un mayor margen de beneficio para ellos.

Por otro lado, el hambre también está presente en países en los que la producción de alimentos es suficiente debido a que parte de su población tiene dificultades para acceder a ellos. En este contexto, acabar con el hambre exige mejorar el nivel de ingresos de la población más pobre, y esto requiere que aquellos que carecen de tierra así como aquellos otros que habitan en las ciudades puedan acceder a un empleo. Y tanto los pobres que habitan en zonas remotas como los que viven en las áreas marginadas de las grandes ciudades disponen de servicios e infraestructuras de mala calidad, con elevados costos de transporte y tiempos de desplazamiento. Esto los coloca en situación de desventaja para acceder a los puestos de trabajo disponibles, y retrae una mayor cantidad de su salario cuando acceden a un empleo. Cabe esperar que la mejor provisión de infraestructura y de servicios de transporte favorezca su movilidad y esto redunde en mejores oportunidades de empleo y mayor calidad de vida.

Finalmente, la inversión en transporte no sólo facilita el acceso al empleo sino que también lo genera, en particular en las áreas urbanas, donde el servicio público se ofrece de múltiples formas³. También ofrece oportunidades de empleo a través de la construcción y adecuación de las infraestructuras; aspecto éste que tiene un triple efecto positivo en tanto que además su mantenimiento reduce la vulnerabilidad de estas regiones en momentos de recesión o desastres naturales y que, cuando se producen, facilita la llegada de ayuda.

ODM 2 y 3: Educación primaria universal e igualdad de género

La distancia física a las escuelas dificulta el acceso a la educación, que es la mejor vía tanto para que los más

² Los comerciantes que acuden a estas áreas remotas a comprar su producción imponen precios muy bajos, tanto por la falta de competencia de otros comerciantes como por el desconocimiento de los productores locales del nivel de precios del mercado.

³ Por ejemplo, la proliferación de los bici-taxis en Kenia ha generado muchos puestos de trabajo y promovido la afluencia de personas procedentes del mundo rural que, cuando llegan a las zonas pavimentadas, demandan los servicios de otros modos cuya demanda también ha crecido y ha permitido, a su vez, generar más puestos de trabajo.

pequeños tengan mejores perspectivas de futuro como para combatir tradiciones desfavorables en materia de género. Por ello, la mejora de las condiciones de transporte debería favorecer la asistencia de los niños a la escuela y el bienestar de las mujeres. Unos mejores accesos reducen el tiempo, la energía y el dinero invertidos tanto por los menores para llegar a la escuela, como por las mujeres en el desempeño de sus labores cotidianas. Las mejoras en la movilidad favorecen que las mujeres puedan generar más ingresos y disponer de más tiempo; tiempo que, por ejemplo, podría revertir en su propia formación. Además, las mejores condiciones de transporte facilitan la atracción y la conservación de profesorado cualificado, reacio por lo general a permanecer en escuelas de localidades remotas, lo que también redundan positivamente en la calidad de la formación ofrecida.

ODM 4, 5 y 6: Reducción de la mortalidad infantil, mejora de la salud materna y lucha contra la enfermedad

Las posibilidades de recibir cuidados prenatales y post-parto, de dar a luz en presencia de personal cualificado, de inmunización o de seguimiento de un tratamiento médico, se reducen a medida que aumenta la distancia a recorrer para acceder a estos servicios y no se dispone de medios de transportes asequibles y adecuados. En este sentido es importante tener en cuenta que en torno a un tercio de las mujeres de los países en vías de desarrollo vive a más de 5 km de una instalación sanitaria, y que aproximadamente cuatro quintas partes viven a más de 5 km de un hospital; distancia que en muchos casos ha de ser recorrida a pie. Cualquier actuación que contribuya a hacer más accesibles estos servicios revertirá muy positivamente en la reducción de la mortalidad infantil y materna así como en el tratamiento de las enfermedades. Y si bien es cierto que la propagación de enfermedades como el VIH/SIDA ha sido exacerbada por el aumento de la movilidad de los individuos, también es cierto que las mejoras del transporte ayudan a combatir mejor las enfermedades, en especial aquellas requieren condiciones especiales de entrega de las medicinas. Del mismo modo, el mayor uso de vehículos de motor ha incrementado la siniestralidad en los países en desarrollo, afectando incluso a los peatones; pero es igualmente cierto que la mejora de las infraestructuras y del parque de vehículos contribuye muy positivamente a su reducción.

ODM 7: Sostenibilidad medioambiental

El uso eficiente de los recursos revierte positivamente en la sostenibilidad del medioambiente. Por ello el sector de transporte puede jugar un papel importante en la protección del medio ambiente en la medida en que influye en la eficiencia del resto de actividades productivas. Sin embargo, la capacidad de los países en desarrollo para gestionar la infraestructura atendiendo

a criterios medioambientales ha sido reducida, bien por falta de concienciación, bien porque debían atender otras demandas aparentemente más urgentes. Pese a ello, toda mejora en el sector del transporte que minimice sus externalidades negativas tendrá efectos muy positivos para la sociedad, y las posibilidades de actuación en este sentido son numerosas. La construcción de carreteras sostenibles, particularmente importante en entornos medioambientalmente frágiles, la utilización de materiales innovadores que reduzcan el costo de mantenimiento y minimicen su impacto en el entorno y la biodiversidad, la promoción del transporte público, la retirada de vehículos altamente contaminantes o la promoción de modos más fácilmente sostenibles desde el punto de vista ecológico (como el fluvial o marítimo) pueden ser respuestas muy adecuadas para construir un modelo de desarrollo económico más sostenible. El sector del transporte también puede contribuir a la sostenibilidad medioambiental favoreciendo las labores de reciclaje, lo que además de facilitar el procesamiento de los residuos fomenta la creación de empleos.

ODM 8: Asociación para el desarrollo

La mejora de las condiciones de movilidad de la población rural de las áreas más remotas favorece su contacto con el resto del mundo, poniendo a su disposición más oportunidades de interacción social y de hacerse oír. Según esto, el transporte puede ayudar a empoderar a las comunidades más pobres mejorando su movilidad y su capacidad de anticipación y respuesta a los desafíos que les plantean situaciones de crisis o conflicto. Asimismo, puede favorecer la integración de los países en desarrollo en los circuitos comerciales internacionales y la intensificación de sus lazos con el mundo desarrollado.

III. Cautelas con las mejoras del transporte respecto al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

El vínculo entre transporte y pobreza, o entre desarrollo del sector y reducción de la pobreza parece evidente. La población con menos recursos necesita mejorar sus condiciones de acceso a servicios (como educación o sanidad) y oportunidades (por ejemplo, laborales), y para ello resulta muy positivo poner a su alcance un servicio de transporte eficiente. No obstante, las características del vínculo transporte-pobreza dependen del contexto, ya que diferentes manifestaciones de la pobreza conllevan diferentes necesidades en lo que respecta a este sector. Por ejemplo, cuando la prestación de los servicios básicos

tiene lugar lejos de las áreas de residencia de parte de la población, cabe cuestionarse qué estrategia conduce a mejores resultados: acercar los servicios a la población o la población a los servicios.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que en sociedades pobres, con fuertes desigualdades en la distribución de la renta, la demanda efectiva de transporte no refleja las necesidades reales de estas comunidades en materia de movilidad. A menudo, aquellos de los que cabría esperar mayor necesidad de transporte dadas sus condiciones, rurales y socio-económicas, son aquellos que no realizan demanda alguna (entendiendo como demanda la relativa a servicios de vehículos rodados). Sin embargo, para diseñar estrategias de actuación en el sector del transporte que sean efectivas para mejorar las condiciones de vida de los más pobres, es necesario considerar también las necesidades de aquellos que no demandan servicios de transporte debido a su desventaja social, quienes suelen cubrir sus trayectos a pie y al margen de las carreteras.

Como se ha comentado en el apartado anterior, cabe esperar que las mejoras introducidas en el sector del transporte propicien incrementos de la productividad, y que éstos favorezcan el crecimiento económico y con él el desarrollo. Igualmente cabe esperar que dicho crecimiento encuentre obstáculos cuando las condiciones del sector del transporte sean inadecuadas y que, por tanto, no sea posible avanzar en la reducción de la pobreza. La dotación de un buen servicio de transporte parece entonces una estrategia oportuna para la consecución de los ODM. Sin embargo, es necesario que las estrategias de mejora del transporte se diseñen teniendo en cuenta las circunstancias específicas de la población que se pretende favorecer. Además, tampoco debemos olvidar que una economía en expansión puede ofrecer más y mejores empleos sin que ello suponga una distribución equitativa de los mismos. Esto ocurre cuando los países tienen dificultades para garantizar un crecimiento inclusivo, y dejan a los segmentos más pobres de la población al margen de las mejoras de bienestar experimentadas.

En realidad, existe el convencimiento generalizado de que el gasto en infraestructura contribuye positivamente al crecimiento y a la reducción de la pobreza, pero hay poca evidencia acerca de cómo la inversión en transporte contribuye a reducirla. De hecho, existe el riesgo de que produzca efectos adversos en este sentido. No obstante, sí se sabe que la inversión en transporte público favorece el desarrollo sostenible. Tanto desde el punto de vista económico, como social o ambiental, el transporte público es más eficiente que el privado motorizado; es capaz de transportar un mayor volumen de pasajeros/mercancía por unidad de espacio y de consumo energético, y esto hace

que sea preferible desde el punto de vista de la equidad social y el aprovechamiento de los recursos públicos.

Siguiendo el esquema del apartado anterior, podemos ver también más detalladamente las amenazas que pueden suponer las mejoras introducidas en el sector del transporte para el cumplimiento de los objetivos del milenio.

ODM 1: Erradicar la pobreza y el hambre

Se espera que la inversión en infraestructuras de transporte favorezca el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, que en el caso de los países en desarrollo pasa en gran medida por el incremento de la producción agrícola. Sin embargo, cuando los productores no tienen un acceso adecuado a la energía; o cuando la mejora de la movilidad conlleva una reducción de los precios agrícolas o un encarecimiento de la tierra superior al nivel de ganancias obtenido por la mejora de la productividad; o cuando la producción de los agricultores ha de venderse en condiciones de monopsonio, la mejora aislada de las infraestructuras no tiene los efectos deseados. Por otro lado, se sabe que las dificultades logísticas (como por ejemplo, una excesiva fragmentación de la cadena de acceso a los mercados) dificultan el acceso a los alimentos y, por tanto, la lucha contra el hambre. Evidentemente, la provisión de alimentos es más cara cuanto más remotas y peor comunicadas están las áreas rurales, así que la mejora de sus condiciones de transporte tiende a reducir los costos de acceso a los mercados, abaratando los inputs que necesitan para obtener los alimentos y facilitando la venta de su producción.

Pero estas comunidades no son homogéneas. Las necesidades de movilidad y accesibilidad de sus miembros varían en función del colectivo al que pertenezcan, y las políticas tradicionales de transporte a menudo obviaron este hecho, equiparando los patrones de viaje observados con las necesidades de la población. La conveniencia de comprender las necesidades específicas de las comunidades rurales en materia de transporte y desarrollo a menudo ha sido subestimada, pese a que debiera centrar todo el interés en tanto a quien se quiere favorecer con estas intervenciones es precisamente a sus integrantes.

En los países en desarrollo también se encuentran importantes bolsas de pobreza en las áreas urbanas⁴, especialmente en la periferia de las ciudades⁵. Las necesidades básicas de transporte de esta población

suponen a menudo cargas importantes en términos de tiempo y gasto, y además de trabas importantes en sus posibilidades de acceso al empleo. El grado en que estas trabas repercuten en la renta de las familias más pobres varía dependiendo de factores tales como su patrón de desplazamientos, el tamaño de la ciudad o su situación laboral. No obstante, se pueden hacer las siguientes generalizaciones: i) a medida que aumenta el grado de pobreza, se reduce el número de desplazamientos y su velocidad; ii) las dificultades de desplazamiento de los trabajadores pobres son mayores cuanto mayor es la ciudad y más motorizada está ésta; iii) la población más pobre se desplaza mayoritariamente a pie o en bicicleta cuando este modo está a su alcance; iv) los empleados destinan una parte muy superior de sus ingresos a los desplazamientos en comparación con los parados, lo que hace que las deficientes condiciones de movilidad del segmento más pobre de la población suponga una barrera adicional a sus posibilidades de acceso a un puesto de trabajo; y v) las deficientes condiciones de movilidad también dificultan la asistencia a la escuela y la atención sanitaria en estas áreas.

En definitiva, la población pobre de los países en desarrollo tiene graves problemas de movilidad, independientemente de que habite en áreas rurales o urbanas. Consecuentemente, el uso que hace del transporte traslada a este sector la dualidad propia de los países en desarrollo. El sector que podríamos considerar *tradicional* requiere desplazamientos cortos para pequeñas cargas; desplazamientos que a menudo tienen lugar mediante vehículos no motorizados, y que son los predominantes en gran parte de estos países. En el otro extremo estaría el sector moderno, que necesita transportar volúmenes importantes de mercancía o pasajeros (procedentes tanto del área urbana como de la rural) a largas distancias, y para ello utiliza vehículos motorizados. Habitualmente éste segundo sector es el gran beneficiado de las estrategias de inversión en infraestructura de transporte ejecutadas en la mayor parte de los países pobres; mientras el primero ha sido el gran olvidado de los programas de desarrollo. El resultado es que los beneficios potenciales de la inversión a menudo redundan a favor de la población con más recursos.

Esto ocurre cuando las estrategias de mejora del transporte se centran más en la construcción de carreteras que en la atención de las necesidades específicas de la población más pobre en situaciones de penuria, tales como las provocadas por una mala cosecha⁶. En esos

⁴ Las malas condiciones de las infraestructuras básicas existentes en sus áreas residenciales (saneamiento, agua, salud, educación) repercuten negativamente en sus posibilidades de mejora de su calidad de vida, especialmente en el caso de las mujeres.

⁵ Las bolsas de pobreza no se concentran exclusivamente en los barrios periféricos de las ciudades, sino que aparece dispersa y puede llegar a localizarse incluso en barrios adyacentes al centro económico y social y a los distritos de renta más alta.

⁶ No obstante, en situaciones extremas de catástrofes naturales o enfrentamientos, las carreteras pueden facilitar la llegada de ayuda a la población más necesitada siempre y cuando la catástrofe no deteriore la carretera o ésta sirva para expandir la revuelta.

momentos de especial dificultad, ni los agricultores pueden contratar trabajadores ni los ganaderos vender sus animales, de manera que el valor de sus activos se reduce drásticamente y la economía de subsistencia de la población rural se estanca. Y el hecho de poder venderlos en mercados más lejanos no contribuye a atajar el problema, que radica en la desaparición de su excedente y la merma de su poder adquisitivo.

Por otro lado, la construcción de carreteras en los países en desarrollo a menudo se realiza con fondos prestados. Esto exige tener que recuperar el gasto a través del rendimiento de la inversión para poder devolverlos, dejando los beneficios sociales esperados relegados a un segundo plano. Consecuentemente, se prioriza la inversión en aquellas carreteras que atraen el tráfico suficiente para rentabilizar la inversión realizada en ellas, y éstas son precisamente las que conectan las principales ciudades y áreas de mayor bienestar. Si el sector público y financiero no incentivan al sector privado para mejorar las condiciones del servicio de transporte, los beneficiados de la mejora de la vía serán los pertenecientes a los segmentos de población más ricos; no la población pobre de las áreas urbanas.

La problemática asociada a la construcción de carreteras como estrategia para luchar contra la pobreza concentra buena parte de la literatura que aborda el tema del desarrollo desde el punto de vista del sector del transporte. No obstante, podemos adelantar que cuando la población está muy dispersa, o cuando se localiza en emplazamientos remotos, una actuación interesante en términos de costo y resultados, complementaria o incluso alternativa a la mejora y construcción de carreteras, puede ser la inversión pública o el subsidio en viviendas de bajo costo en lugares mejor conectados. Pero ha de tenerse en cuenta que si bien es cierto que desde la perspectiva de la planificación de la construcción de vivienda parece adecuado optar por asentamientos menos densamente poblados, es precisamente esa menor densidad la que perjudica las condiciones de movilidad en tanto supone mayor costo y menor frecuencia del servicio, además de recorridos más largos.

ODM 2: Educación primaria universal

Asimismo, se entiende que la mayor dificultad que afrontan los niños de las zonas más deprimidas para acceder a la escuela es recorrer la distancia que los separa de los centros educativos, que a menudo ha de ser cubierta a pie. Esto conlleva importantes consumos de tiempo, el cual tiene un elevado costo de oportunidad en términos de las labores domésticas asignadas a los menores, a

menudo responsables de ir en busca de agua y leña, del cuidado de hermanos menores o del trabajo en el campo, todas ellas labores necesarias para el mantenimiento del conjunto de la familia. Por ello se entiende que la asistencia de los menores a la escuela (y en particular de las niñas) esté directamente relacionada con la disponibilidad de servicios de transporte.

En este sentido, la disponibilidad de un camino pavimentado ha mostrado tener un impacto positivo en el fomento de la afluencia de los menores a la escuela, tanto en el caso de los niños como de las niñas; pero que lleva a cuestionarse hasta qué punto la mayor afluencia a la escuela es consecuencia de un mayor nivel de desarrollo, reflejado a su vez también en la mejora de la infraestructura, y no al revés. Por otro lado, es necesario tener presente que la inversión en transporte no basta para garantizar la asistencia de los niños a la escuela. Al margen del costo de oportunidad que esta asistencia supone en términos de las labores que deja de realizar el menor en el hogar, el costo del servicio de transporte, unido a los derivados de la propia educación, hace que muchas veces ésta sea inabordable para las familias más pobres, independientemente de las mejoras acometidas en las infraestructuras.

Cuando el costo de oportunidad del tiempo de los niños y las distancias a recorrer para asistir a la escuela son elevados; cuando los costos monetarios de transporte/escolarización son excesivos para parte de la población; o cuando las poblaciones están ubicadas en localizaciones particularmente remotas, la mejora de la infraestructura de transporte conlleva un esfuerzo inversor muy importante que difícilmente irá acompañado del resultado esperado en términos del incremento de la asistencia de los menores a la escuela. En estos casos, conviene replantear el objetivo y entenderlo más como acceso a la formación que a unas instalaciones. Desde este punto de vista, mejoras en las infraestructuras de comunicaciones podrían reportar mejores resultados.

ODM 3: Igualdad de género y empoderamiento de la mujer

En el mundo en vías de desarrollo, la población femenina supone más de dos terceras partes del total, y sus necesidades de transporte son diferentes a las de los hombres. En principio, las inversiones en el sector del transporte no contemplaban este hecho porque se consideraba que eran neutras en este sentido. Sin embargo, se ha constatado que en los países en desarrollo las necesidades de transporte varían con el género, especialmente en las áreas rurales más

remotas⁷, donde el acceso de las mujeres al mismo está particularmente limitado. Autores advierten de que los desplazamientos realizados por las mujeres de los países en desarrollo para cumplir con su rol social son mucho más numerosos y consumidores de tiempo que los que realizan los hombres. Esto dificulta que puedan atender sus propias necesidades y tengan presencia en otras actividades sociales, redundando en el fenómeno conocido como feminización de la pobreza. Además, el mero acceso de las mujeres a los medios de transporte disponibles, que en las áreas más pobres o remotas suelen ser medios no motorizados, puede verse limitado también por motivos sociales, culturales o religiosos.

Por ello, en tanto las mejoras introducidas en el sector del transporte respondan a las necesidades de acceso a los puestos de trabajo de los hombres e ignore las necesidades específicas de las mujeres y de los menores o personas dependientes a su cargo, la productividad de las mujeres se empeorará en términos relativos respecto a la de los hombres, entorpeciendo su acceso a los servicios públicos y su presencia activa en la vida social. Por ejemplo, cuando para favorecer el acceso a los mercados se fomenta la construcción de carreteras y el uso de vehículos a motor, se propicia la desaparición de los pequeños mercados; mercados cercanos a los asentamientos rurales donde las mujeres acuden, habitualmente a pie, para vender directamente su producción. Cuando esto coincide con sociedades en las que por tradición se imponen límites a la movilidad de las mujeres, este tipo de iniciativas tienen efectos adversos para ellas al propiciar la desaparición de su fuente de ingresos. De aquí la importancia de comprender en qué medida los roles sociales asignados a hombres y mujeres determinan sus necesidades en materia de movilidad y sus posibilidades de mejorar sus condiciones de vida, porque dichos roles tienen un importante componente espacial.

ODM 4, 5 y 6: Reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna y combatir la enfermedad

Con la prestación de asistencia sanitaria sucede algo similar a lo que ocurre con la educación: la provisión de servicios de transporte no basta para luchar contra la enfermedad cuando ni éstos ni el propio servicio sanitario son asequibles para la población

⁷ La mayor parte de los estudios realizados al respecto evidencian importantes disparidades entre hombres y mujeres en el acceso y patrón de uso de los servicios de transporte. Cabe señalar que la mayor parte de estos estudios se centran en el ámbito rural, y que los resultados de los que analizan las áreas urbanas muestran que estas diferencias en los patrones de desplazamiento, especialmente en el centro de las ciudades, son menores.

más necesitada. Por otro lado, mejoras alternativas en otro tipo de infraestructuras podría tener efectos positivos más inmediatos en la salud de la población. Por ejemplo, los datos muestran que la mortalidad infantil es desproporcionadamente alta entre las familias que tienen mal acceso al agua potable y al saneamiento.

ODM 7: Sostenibilidad del medio ambiente

Se sabe que la capacidad (y en muchos casos también la preocupación) de los países en desarrollo para gestionar la infraestructura atendiendo a criterios medioambientales es reducida. El deseado crecimiento económico, tan necesario para reducir la pobreza y alcanzar otros beneficios sociales, está imponiendo demasiada presión sobre los recursos naturales y el medio ambiente. Por ejemplo, el aumento de la demanda (privada, comercial e industrial) de agua está empezando a generar problemas de abastecimiento, y la urbanización está propiciando la deforestación en muchos países así como el aumento de los precios de los alimentos al reducir sus tierras de cultivo.

La degradación del entorno a que todo esto da lugar impacta negativa y especialmente sobre la población más pobre, que es la más vulnerable ante los desastres naturales que destruyen sus hogares y sus cosechas. Los efectos devastadores de estos desastres pueden intensificarse al impulsar el sector del transporte, porque tanto la construcción de la infraestructura que lo sustenta como la provisión misma del servicio impactan negativamente sobre el entorno natural: directamente, con contaminación y deforestación (o degradación del ecosistema, caso del transporte marítimo); e indirectamente, favoreciendo el crecimiento descontrolado de las ciudades.

En tanto la mejora de los servicios de transporte se limite a la mera construcción de carreteras y al estímulo del uso de vehículos a motor, generará efectos adversos que diferirán según afecten a áreas urbanas o rurales. En las primeras, además de incrementar los problemas derivados de la congestión, la contaminación y el ruido, propicia su crecimiento descontrolado redundando en mayores dificultades de movilidad para los más pobres; en las segundas, en cambio, los efectos tienen más que ver con el deterioro del entorno. Además, el uso de vehículos motorizados conlleva el consumo de recursos no renovables y genera dependencia de insumos no disponibles localmente en muchos casos. Paradójicamente, si no se planifica de manera adecuada la mejora de las condiciones de transporte en los países en desarrollo, el uso creciente de vehículos a motor expulsará a los modos de transporte más comunes en estos países, que son precisamente los más respetuosos con el medioambiente.

IV. Conclusiones

Una provisión inadecuada del servicio de transporte dificulta el crecimiento económico necesario para avanzar en la reducción de la pobreza. Por el contrario, su adecuación favorece la eficiencia y la calidad de los servicios ofrecidos por el sector; mejoras que conllevan la reducción de los costos monetarios y de los tiempos de espera de sus usuarios y, por tanto, ganancias de competitividad en la economía. Además, estas mejoras favorecen la movilidad de la población, lo que en el caso de los países en desarrollo puede suponer un incremento de su calidad de vida en tanto faciliten su acceso a los servicios básicos y al empleo.

No obstante, las mejoras introducidas en el sector del transporte, per se, no son garantía de éxito en la lucha contra la pobreza. Para avanzar en el cumplimiento de los ODM a través de la implementación de dichas mejoras es necesario tener en cuenta las características y necesidades específicas de la población más desfavorecida. De lo

contrario, se corre el riesgo de excluir a los más pobres de los beneficios derivados de las inversiones acometidas en materia de transporte.

Es más, una estrategia de mejora del transporte equivocada puede incluso perjudicar la calidad de vida de la población más pobre de los países en desarrollo. Esto puede suceder cuando las estrategias se diseñan, por ejemplo, atendiendo a la demanda observada de transporte. En la medida en que la misma responde a las necesidades económicas, financieras y sociales de los usuarios del servicio, se tiende a mejorar la oferta de los servicios demandados por aquellos con recursos para pagarlos. Dado que la restricción presupuestaria de la población pobre es elevada, su demanda es muy escasa y se concentra en trayectos cortos, la prestación de servicios orientados a estos usuarios es difícilmente rentable, poco segura, irregular y mal planificada. Lo que en definitiva, supone una barrera tan elevada para la movilidad de los más pobres que reducen sus posibilidades de mejora de su calidad de vida y, con ello, perjudican el cumplimiento de cada uno de los ODM.