



LA COMPETITIVIDAD Y EFICIENCIA EN EL TRANSPORTE TERRESTRE

La apertura de las economías mundiales, parte intrínseca del fenómeno conocido como la “globalización” trae como consecuencia un mayor enfoque en la eficiencia y los costos de los servicios de transporte, de los cuales en gran medida depende la competitividad. Los países con transportes ineficientes y caros pierden actividad económica, y por ende ingresos, a favor de los que cuentan con servicios de transporte más adecuados. Por ello, es especialmente importante en América Latina, que es una región cuyas exportaciones consisten principalmente en envíos masivos de productos de relaciones valor/ cantidad comparativamente bajas, en cuyos precios c.i.f. necesariamente figuran de manera significativa los costos de transporte.

Sin embargo, a los costos de transporte que normalmente figuran en el valor del flete, debe agregarse para la determinación de los índices de competitividad, en el largo plazo, los costos de la contaminación, congestión, y accidentabilidad.

La competitividad, la eficiencia, y los costos globales del transporte constituyeron los principales temas de un seminario internacional, celebrado entre el 9 y el 10 de septiembre de 2004 en la sede de la CEPAL, y organizado junto con el Instituto de Ingenieros de Chile.

Para mayores antecedentes, sírvase contactar a Ian Thomson, Jefe de la Unidad de Transporte de la CEPAL ithomson@cepal.cl o trans@cepal.cl.

1. INTRODUCCION

En muchos países de la región, se puede señalar que falta una política coherente para transporte terrestre, o que la política que rige consiste básicamente en dejar que el sector se guie por las indicaciones del mercado, que difícilmente puede responder de una forma adecuada, por los esfuerzos insuficientes que se hacen para asegurar que los precios cobrados reflejen los costos sociales marginales correspondientes o que exista libre competencia. Entre los ejemplos múltiples de una divergencia entre los precios cobrados y dichos costos, se incluyen:

- el tránsito camionero que daña la infraestructura que ocupa, pagando en recompensa solamente una fracción del costo de ese daño;
- la circulación de automóviles por calles congestionadas, causando demoras y pasajes más caros para los pasajeros de los buses con los cuales comparten la vía, y;
- una realidad en que a los motoristas de todos tipos les piden una cobertura por concepto de seguros de accidentes a terceros totalmente inadecuada, en comparación con los riesgos correspondientes.

Algunas de esas divergencias significan, a lo menos directamente, que baja artificialmente la incidencia del transporte en los costos de producción y distribución, lo que podría aumentar, en el corto plazo, la competitividad nacional, pero, indirectamente, y en el más largo plazo, el impacto sería al revés, por la influencia de mecanismos como un aumento en impuestos (para reconstruir carreteras) y las pérdidas, económicas y otras, generadas por la inseguridad vial. De hecho, cobrar a los usuarios de vialidad, tarifas inferiores a los costos sociales correspondientes, significa una transferencia de ingresos hacia ellos, desde el resto de la comunidad.

2. UNA RESPUESTA DE LA CEPAL

Respondiendo a tales preocupaciones, no solamente de los especialistas sino además del sector político y del público en general, la Unidad de Transporte de CEPAL, en colaboración con el Instituto de Ingenieros de Chile, realizaron los días 9 y 10 de septiembre de 2004, en la sede de CEPAL, Santiago de Chile, un Seminario sobre la Competitividad y Eficiencia en el Transporte Terrestre. Este evento contó, además, con la participación de integrantes de distintas ramas del sector transporte en Chile, representantes de clase política del más alto nivel y también de delegados extranjeros.

3. LA VISIÓN DE LOS SENADORES

La reunión fue inaugurada por el Presidente del Senado de Chile, el señor Hernán Larraín, quien entregó un discurso de gran significación, enfatizando, allende el papel del sector transporte en promover las exportaciones y la eficiencia económica en general, las implicancias sociales de las actuaciones del Estado en la materia. Se refirió a la importancia de los costos sociales del transporte terrestre, por las externalidades que impone a los ciudadanos, mencionando específicamente materias como la seguridad vial, en que Chile aún dista mucho de los países desarrollados como Australia, Inglaterra o Japón, y el tiempo personal destinado a viajes pendulares entre casa y lugar de trabajo. Indicó que la política impositiva nacional debería revisarse, para que envíe al mercado las correctas señales. Dirigió, además, la atención a las consecuencias espaciales de las actuaciones sobre el sector transporte y el peligro de concentrar las inversiones en las grandes ciudades, desoyendo las necesidades de las poblaciones rurales, lo que corre el riesgo de crear efectivas zonas de desarrollo y de subdesarrollo dentro de un mismo país. Destacó que, aunque en Chile se han logrado grandes avances en los últimos años, falta un desarrollo integral, armónico y espacialmente equilibrado. Finalizó comentando que el hecho de que el país ha adoptado el camino como plataforma principal de su sistema de transporte, no debería significar el descuido del ferrocarril, que puede aportar mucho en distintos sentidos, como en el área ambiental y de la seguridad.

No menos notable fue la ponencia del Senador señor Carlos Cantero, representante de la

zona norte del país, quien reafirmó que el Estado no debería retirarse de su obligación de regular el sistema de transporte y de planificarlo, orientando las decisiones de los actores del sector privado para que sus actuaciones promuevan los intereses de la ciudadanía y los objetivos nacionales. La ponencia del senador Cantero, reafirmó la existencia de una tendencia de convergencia de pensamiento entre los grandes formuladores de política, de un amplio radio de orientaciones políticas. Significativa fue su convicción sobre la necesidad de la presencia de un mercado fuerte, pero también de un Estado fuerte, para guiarlo hacia un desarrollo sostenible, con una dimensión humana. Enfatizó la importancia especial del Estado en la planificación del transporte urbano, donde la concesión de una libertad sin riendas a las fuerzas naturales del mercado, sin lugar de dudas, no conduce a un óptimo social, por las externalidades y desequilibrios sociales que en ese sector prevalecen. No restringió su intervención al transporte dentro de los límites territoriales, reafirmando, además, el papel de Chile en promover la integración regional, refiriéndose también al comercio internacional, donde la cadena logística comprende una serie de eslabones no asociados normalmente con el transporte netamente tal, que deberán optimizarse integralmente, aprovechando los nuevos avances en la tecnología informática.

4. LOS PLANES Y PROYECCIONES SECTORIALES

El Presidente del Directorio de Ferrocarriles del Estado de Chile, señor Luis Ajenjo, hizo una presentación de las metas y el cumplimiento del Plan Trienal 2003-05 de la Empresa, que comprende inversiones de mil millones de dólares en una serie de proyectos de mejoras ferroviarias. Dichas mejoras están destinadas principalmente al servicio de los pasajeros, tanto de mediana o larga distancia (Santiago - Chillán, Santiago - Temuco), como de cercanías (Santiago - Rancagua), suburbanos (Valparaíso - Limache, Gran Concepción) y rurales (Victoria - Puerto Montt), comprendiendo, asimismo, tanto obras de infraestructura (remodelación de estaciones, rehabilitación de vías, construcción de un túnel por el centro de Viña del Mar, pasarelas, sistema de señalización. Ese Plan, junto con los anteriores, tiene como fin reposicionar el ferrocarril en el mercado de transporte, particularmente de pasajeros, y constituye un caso singular en América Latina.

El Presidente de la Federación Gremial Nacional de Buses del Transporte de Pasajeros Rural, Interurbano, Interregional e Internacional de Chile, señor Marcos Carter, presentó su interpretación del papel del transporte autobusero en el mercado interurbano, comentando, además, sobre el balance competitivo en ese mercado.

5. LOS OBJETIVOS DE UNA POLÍTICA DE TRANSPORTES

El Superintendente de Transportes de Bolivia, señor Erik Larrazábal, presentó su interpretación de los objetivos de una política de transporte, destacando no solamente la importancia de la contribución del sector transporte a la competitividad y la eficiencia económica sino también de la necesidad de asegurar que el sector forme parte de un concepto de desarrollo sostenible, tanto medioambientalmente como económica y socialmente. También se refirió a la necesidad de una optimización de la cadena logística de una manera integral, que comprenda las dimensiones del transporte netamente tal, por supuesto reconociendo la contribución que pueda hacer el multimodalismo, como las administrativas, financieras y otras. Véase la figura 1.

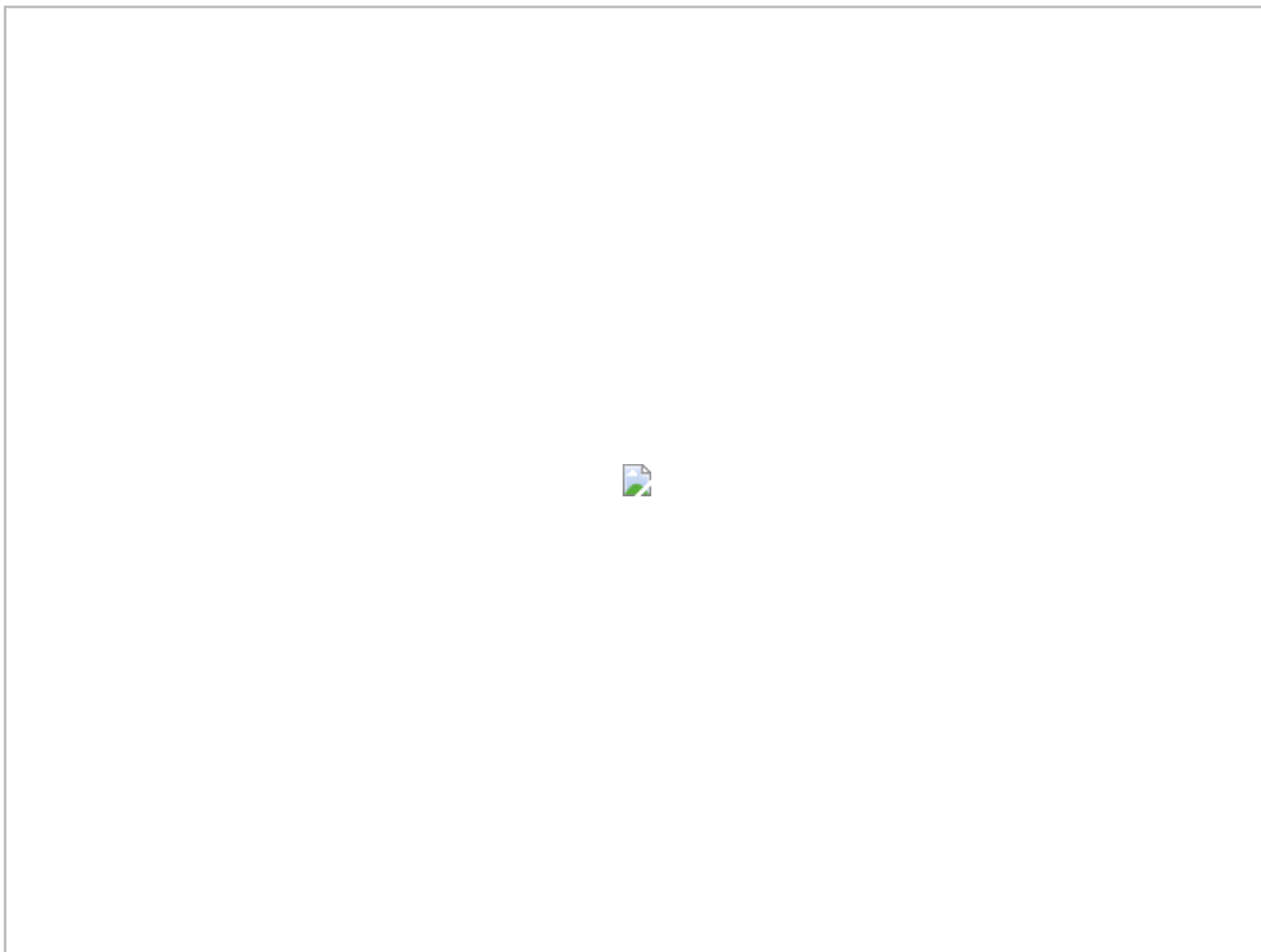


Figura 1: los componentes incluidos en la cadena logística, de acuerdo con la exposición de Erik Larrázaval, de Bolivia .

La presentación de la señora Ana Luisa Covarrubias, del Centro de Investigación Libertad y Desarrollo, acentuó la optimización de la eficiencia económica del sector transporte exige la adecuada evaluación social de los proyectos, indicando que esa podría haber faltado en los años recientes en lo que se refiere a los ferrocarriles estatales en Chile.

6. LOS COSTOS EXTERNOS DEL TRANSPORTE

Una serie de expositores se dirigieron a distintos aspectos de los costos externos generados en el sector transporte, y como esos podrían internalizarse o ser reducidos. El señor Alberto Bull, durante muchos años consultor en la Unidad de Transporte de la CEPAL, se refirió a los análisis que ha hecho la Unidad en el área de la congestión de tránsito, los que se han juntado en el libro, recientemente publicado “Congestión de Tránsito: el problema y cómo enfrentarlo”.

El Jefe de la Unidad de Transporte de CEPAL, señor Ian Thomson, entregó dos presentaciones, una dirigida a los costos externos en el área del transporte de cargas, y otra sobre los en el transporte de pasajeros, concluyendo que la situación al respecto es muy diferentes entre los dos casos. Estima que el tránsito camionero pesado sigue siendo efectivamente subsidiado, aunque la vialidad ocupada sea concesionada, en gran parte por desequilibrios en la estructura de los peajes, y que una solución adecuada no es fácilmente

encontrada, presentándose como el mecanismo más indicado el ofrecimiento de bonificaciones compensatorias a las empresas ferroviarias. A raíz de que, en América Latina, los ferrocarriles también han sido concesionadas, tales ofrecimientos deberían estructurarse cuidadosamente, para minimizar su costo al presupuesto nacional y evitar injusticias sociales. Referente al transporte de pasajeros, concluyó que, a lo menos en el caso chileno, no existen subsidios efectivos importantes al tránsito autobusero sobre carreteras concesionadas fuera de las zonas urbanas y, por tanto, la subvención de los trenes de pasajeros, aunque justificada en rutas suburbanas y, en casos excepcionales, en las rurales, deberá ser analizada con gran cuidado en el caso de las líneas principales.

En la mesa redonda que analizó si existe competencia justa entre los modos ferroviario y carretero, el señor Carlos Acuña respondió que con seguridad, los representantes de ambos modos dirán que cada uno está en desventaja respecto al otro. No obstante, el señor Acuña respondió que es necesario tratar el tema con rigurosidad y que "las reglas del juego" actuales permiten a los camiones pesados usar la infraestructura carretera sin pagar los costos que efectivamente se generan; sin duda esa es una competencia injusta. Además, con seguridad, la situación es aún más injusta en el norte de Chile, donde no existen peajes. También señaló que mientras las decisiones de los demandantes de transporte (privados y públicos), cuando deciden en qué modo transportar su carga, no incorporen todos los costos involucrados, persistirá la inequidad. Ahí, hay una responsabilidad de demandantes y oferentes, antes que el Estado tenga que intervenir para regular lo que "las reglas del juego" no resuelven por sí solas.

El señor Ernesto Piwonka, de la Comisión Nacional de Seguridad de Tránsito, se refirió específicamente a la complicada materia del costo de los accidentes de tránsito, especialmente en lo que se refiere al valor de la vida humana. Resumió los estudios realizados en Chile sobre el particular, presentando los costos unitarios adoptados en ese país para los distintos tipos de accidentes, enfatizando la importancia de incluir el tema de los beneficios por concepto de seguridad en la evaluación social de proyectos.

La materia, que cada día más atención trae, de la relación entre el sector transporte y el cambio climático, fue analizado en la intervención del señor José Eduardo Sanhueza, consultor y reconocido experto sobre ese tema. Aclaró que la temperatura atmosférica está subiendo a una tasa 50 veces más veloz en las identificadas a lo largo del último millón de años, y del intento de controlar la situación mediante el todavía no mundialmente vigente Protocolo de Kioto. A través de ese Tratado, los países del mundo, especialmente los industrializados, se comprometen a controlar las emisiones de gases causantes del Efecto Invernadero, principalmente el CO₂. Uno de los principales mecanismos para lo cual serían las transacciones de bonos CER (*Certified Emissions Reductions*), que potencialmente podrían contribuir al financiamiento de proyectos de transporte en los países de América Latina y el Caribe. El transporte, y especialmente el transporte caminero, es responsable de 25% de las emisiones mundiales de CO₂.

Los señores Osvaldo Sepúlveda y Patricio Piola, Presidente de la Comisión de Ferrocarriles del Instituto de Ingenieros, y consultor en transporte, cerraron el ciclo de conferencias con su exposición sobre los costos totales del transporte, refiriéndose específicamente al caso de Chile, donde el transporte caminero atiende un 95% del movimiento de personas y un 86% del de cargas, generando una serie de costos externos, del mantenimiento y construcción de vías, de la congestión, de accidentes y otros. Dirigieron la atención a las actuaciones de la Comunidad Europea, donde una reducción en los costos externos de

transporte constituye un objetivo central de la política ambiental. En Europa, se calcula que los costos externos por carretera son 200% mayores que por ferrocarril, tanto en el mercado del transporte pasajeros - usando como punto de comparación el auto, más bien que el bus - como de cargas. Hacen un análisis del caso específico de un flujo de mineral de hierro entre una mina y un puerto en el norte chileno, que es atendido por el transporte ferroviario, del cual será posible concluir que la opción camionera sería totalmente inviable y, además, que es el transporte ferroviario el que hace factible la explotación de la mina. Proponen que será obligatorio encontrar un papel más preponderante para el ferrocarril, y además, para el cabotaje, en el mercado de transporte en Chile en el futuro.

7. CONCLUSIONES GENERALES

Pese a la diversidad de temas expuestos, es factible detectar algunas ideas generales recurrentes, surgidas en varias de las ponencias y los correspondientes debates:

Se destacó la necesidad de fortalecer el Rol del Estado en materias como:

- la formulación de políticas; el establecimiento de normas, y el control del cumplimiento de las mismas; la elaboración de planes, debidamente evaluados, de inversiones en infraestructura, y; su rol subsidiario de garantizar el servicio de transporte;
- los estándares de seguridad;
- asegurar una sustentabilidad económica, social y ambiental para el desarrollo del sector, y buscar un consenso político para un programa que tenga una evolución coordinada en el largo plazo;
- el desarrollo territorial en función de una adecuada accesibilidad.

Hubo consenso en la necesidad de crear las condiciones para una justa competencia de los medios ferroviario y rodoviario, y de una complementariedad de ambos con una visión global e integradora, formando parte de eso la corrección de las distorsiones entre los costos sociales relacionados con la producción del transporte y los precios correspondientes, considerando factores como el daño ambiental, el deterioro a la infraestructura, y la congestión.

En el transporte terrestre internacional, se destacó el papel de Chile en la conectividad regional y se resaltó la dependencia del comercio internacional de la disponibilidad de una infraestructura adecuada y controles fronterizos eficientes, la que necesariamente depende en su vez de la existencia marcos bi y multilaterales dentro de los cuales se realicen su planificación y coordinación.

Los trabajos presentados en el seminario. La mayoría de las presentaciones entregadas en el Seminario del 9 y 10 de septiembre, se podrán encontrar en el siguiente [vínculo](#)