



BOLETÍN

FAL

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

# Políticas de logística y movilidad para el desarrollo sostenible y la integración regional: marco conceptual y experiencia regional

## Antecedentes

La logística y la movilidad tienen un profundo impacto en el cambio estructural necesario para alcanzar un desarrollo sostenible e inclusivo en los países de América Latina y el Caribe. En el último tiempo, múltiples gobiernos han buscado elaborar planes nacionales de logística y movilidad que den cuenta de este cambio estructural, para mejorar su competitividad internacional y con ello, mejorar la calidad de vida de la población. Sin embargo, la visión dissociada de estos instrumentos con otros sectores de la economía, han afectado el impacto de las medidas propuestas y con ello, los resultados han sido menos auspiciosos de lo esperado. La División de Recursos Naturales e Infraestructura (DRNI) de la CEPAL, ha establecido que se requieren medidas coordinadas institucionalmente en el marco de una política de logística y movilidad, que permitan fomentar medidas transversales de eficiencia y productividad al mismo tiempo que se reducen las externalidades sobre la población y el medio ambiente.

Este planteamiento se sustenta en un largo trabajo que la CEPAL y la DRNI han llevado a cabo, para sentar las bases de este cambio de paradigma tanto en el plano nacional como con las iniciativas de integración física regional. Como parte de ese trabajo, la DRNI ha realizado hasta la fecha, diez talleres nacionales en Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Perú y Panamá, sobre políticas integradas y sostenibles de logística y movilidad, con el objetivo de crear un espacio de capacitación, discusión y análisis nacional para diseñar, implementar, monitorear y evaluar políticas que promuevan el desarrollo sostenible del país, particularmente en las áreas de infraestructura, logística y movilidad. Asimismo actividades con CELAC, el Proyecto Mesoamérica, SIECA y UNASUR se han llevado a cabo para analizar estos aspectos en el ámbito subregional.

El presente *Boletín FAL* resume los principales hallazgos y propuestas del documento "Políticas Nacionales de logística y movilidad para el desarrollo sostenible y la integración regional" publicado recientemente por la División de Recursos Naturales e Infraestructura (DRNI) de CEPAL. En él se presenta una propuesta hacia un cambio de paradigma para la formulación de políticas nacionales de logística y movilidad, con pautas comunes para los países de América Latina y el Caribe. Sus autores son Azhar Jaimurzina, Gabriel Pérez Salas y Ricardo J. Sánchez, los tres son oficiales de asuntos económicos de la DRNI. Para mayores antecedentes contactar a [gabriel.perez@cepal.org](mailto:gabriel.perez@cepal.org)

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.



### Antecedentes



I. Cambio de paradigma: de las políticas de infraestructura y transporte hacia la política de logística y movilidad



II. Nuevo paradigma: pauta para una política nacional de logística y movilidad



III. El proceso institucional para establecer una política nacional de logística y movilidad



IV. Conclusión –Política nacional de logística y movilidad para el desarrollo sostenible y la integración regional



V. Bibliografía



NACIONES UNIDAS

CEPAL

A partir de la experiencia desarrollada en estos talleres así como fruto de la investigación desarrollada en los últimos años, la CEPAL publicó recientemente el estudio “Políticas de logística y movilidad para el desarrollo sostenible y la integración regional”<sup>1</sup>, el cual propone un marco conceptual para una política nacional de logística y movilidad, que permita el cambio de paradigma necesario para poner el sector plenamente al servicio del desarrollo sostenible.

El objetivo del presente boletín es difundir —de manera más breve y práctica— los principales elementos de la propuesta de la CEPAL sobre el marco conceptual de las políticas nacionales de logística y movilidad, así como la experiencia empírica de los talleres nacionales de política desarrollados en este último tiempo. Para ello, la sección 1 de este documento, describe el contexto del cambio de paradigma requerido para alcanzar los objetivos del desarrollo sostenible, las secciones 2 y 3 introducen la pauta conceptual y el proceso institucional para una política nacional de logística y movilidad. La cuarta y última sección identifica implicaciones de ese planteamiento para los procesos de integración regional, finalizando el documento con las conclusiones.

## I. Cambio de paradigma: de las políticas de infraestructura y transporte hacia la política de logística y movilidad

La organización de la logística y de los servicios de movilidad en la región muestra fuertes contrastes que pueden restar posibilidades competitivas importantes. Varios estudios de la CEPAL, así como de otros organismos multinacionales y diagnósticos nacionales, identifican una gran cantidad de desafíos que explican los rasgos fundamentales de la actual situación en la región. Entre ellos se incluyen:

- Persistente escasez de infraestructura básica en un contexto de demanda creciente de servicios de logística y movilidad.
- Desaprovechamiento de las ventajas competitivas de las distintas opciones modales, así como de las oportunidades que brinda la tecnología y la innovación.
- Aumento de las externalidades negativas de los servicios de transporte sobre el medio ambiente y la población.
- Inseguridad en las operaciones de transporte, particularmente en las terrestres que encarecen el transporte interno.
- Falta de facilitación de procesos (tanto en el comercio internacional como también de los flujos de persona y carga dentro de un país).

Frente a estos desafíos, las actuales políticas públicas se encuentran, además, con una serie de restricciones que afectan directamente su capacidad de resolver los problemas tradicionales y emergentes. Donde la ausencia de un abordaje integrado y coordinado de todos los segmentos de logística y movilidad, la falta de financiamiento para la infraestructura y sus servicios las mayores y problemas institucionales y regulatorios, son las principales problemas detectados.

Por lo tanto, la forma tradicional de diseñar, implementar y regular las políticas de infraestructura y los servicios que se prestan sobre ella no bastan para alcanzar un desarrollo sostenible. Se requiere un cambio paradigmático en la concepción y forma de implementación de las políticas, que establezca un marco general que articule y relacione una serie de conceptos claves, vinculados al desarrollo, la producción, la infraestructura, el transporte y, particularmente, a los servicios de la logística y movilidad.

En este contexto, la propuesta de la CEPAL, en primer lugar, identifica una serie de pre-requisitos conceptuales para el diseño y la implementación de las políticas públicas que deben ser compartidos por todos los actores, independientemente si estos son públicos o privados, de modo de garantizar la calidad y sostenibilidad de la política en el tiempo. Se trata de los siguientes elementos:

- Primero, el objetivo fundamental de las políticas relacionadas con la infraestructura, logística, movilidad y transporte, debe ser la contribución a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- Segundo, los conceptos modernos de logística<sup>2</sup> y movilidad<sup>3</sup> deben ser parte del léxico básico de las políticas públicas. De esta manera, una política de logística y movilidad aborda con una visión integral, todos los aspectos vinculados al desplazamiento de bienes y personas, la provisión y regulación de servicios de uso público y privado, la facilitación comercial y de transporte, las normativas técnicas y económicas que regulan o influyen en el sector logístico y de movilidad, entre otros múltiples aspectos.
- Tercero, la acción e intervención pública en el sector de logística y movilidad está considerada como imprescindible. La CEPAL, a partir del análisis de varias mejores prácticas dentro y fuera de la región, ha demostrado el papel fundamental que tiene el Estado en el diseño e implementación de políticas públicas, donde alcanzar una visión de largo plazo, con

<sup>2</sup> El concepto de la logística, según la propuesta de la CEPAL, se refiere a la articulación de la provisión de servicios de infraestructura, la producción, la facilitación del movimiento, la distribución de bienes y la regulación de servicios e información a lo largo de la cadena global.

<sup>3</sup> La movilidad por su parte, es la provisión de servicios que resuelvan eficientemente las distintas necesidades de transporte de cada segmento de la población de una forma digna, oportuna, confiable, eficiente, segura y sostenible.

<sup>1</sup> Disponible gratuitamente en el sitio: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/39427>.

planes de desarrollo integrales y un financiamiento adecuado, independientemente de los vaivenes políticos y ciclos económicos, ha tenido importantes resultados sobre la economía, pero también sobre la cohesión y conectividad territorial.

- Cuarto, las políticas deben ser concebidas de manera integrada y sostenible. La integralidad implica la alineación de los objetivos de distintos sectores en una visión nacional y/o regional; además, debe existir una planificación y ejecución coordinada de acciones entre el sector público y el sector privado. La sostenibilidad se refiere al desarrollo sostenible en sus cuatro dimensiones: ambiental, económica, social e institucional (gobernanza). Si bien muchas veces estas dimensiones pueden entrar en un conflicto aparente o no percibirse el mismo interés de parte de algunos sectores de la sociedad, la política es la herramienta que debe asegurar un tratamiento suficiente a cada una y arbitrar los conflictos entre ellas.
- Finalmente, la adopción del enfoque de comodidad es indispensable en el diseño de políticas públicas. Este concepto hace referencia al uso óptimo de un modo de transporte o de una combinación de ellos, de manera que el trayecto completo resulta eficiente y sostenible de acuerdo a las necesidades particulares del servicio requerido. Este enfoque implica dejar de pensar en modos de transporte y diseñar una red comodal cuya infraestructura de transporte combina e integra las infraestructuras viales, ferroviarias, fluviales, aéreas y marítimas en beneficio de una mejor movilidad de personas y/o logística de cargas.

La adopción de estos conceptos básicos aunque fundamental en sí mismo, no alcanzaría a provocar –por si solo– la transformación profunda de las políticas públicas que se está buscando. Por lo tanto, la propuesta de la CEPAL ofrece una pauta del proceso institucional para orientar la construcción de una política nacional integrada y sostenible de logística y movilidad.

## **II. Nuevo paradigma: pauta para una política nacional de logística y movilidad**

Sin ofrecer una pauta restrictiva, la propuesta de CEPAL busca guiar el proceso a través de los componentes claves de la política nacional, incorporando tanto los grandes objetivos como las principales preocupaciones en el área de la logística y la movilidad. El objetivo es buscar la sinergia con otras políticas públicas y alcanzar una visión de largo plazo, que los enfoques basados en programas o proyectos no permiten obtener. La generación de mecanismos de diálogo y seguimiento de la política es

otro hecho que se analiza y que posibilita una mejor gobernanza de los servicios de logística y movilidad, así como un desarrollo más sostenible.

Contestando a los desafíos y restricciones de las políticas actuales brevemente evocados más arriba, la propuesta de la CEPAL plantea los siguientes elementos de base:

- Constituir a la integralidad y la sostenibilidad como los principios fundamentales de la política para asegurar que estos principios regulen toda la política, desde sus componentes más generales, como objetivos, planeamiento estratégico, e institucionalidad, hasta sus componentes más precisos, como programas, planes y proyectos.
- Definir los objetivos de la política en función de la estrategia nacional de desarrollo y del modelo deseado para el futuro del país. Es fundamental subrayar la importancia de esta etapa sin lo cual no se podría lograr la debida articulación y la coordinación de la política con las demás políticas públicas. Es igualmente en esta etapa, donde se consideran, analizan y reconcilian las tres dimensiones sustantivas de los objetivos del desarrollo sostenible (económico, social y ambiental), así como las necesidades a veces competitivas entre los sectores de logística y movilidad con sus diferentes subsectores, junto a la cuarta dimensión que es la institucionalidad que debe estar presente para dar continuidad a toda política de Estado.
- Definir requerimientos de base para el marco institucional y el planeamiento estratégico de la política. La calidad y la continuidad de una política (política de Estado) dependen de una base institucional sólida y participativa, como también de la existencia de un consenso sobre el uso que puede y debe hacerse de las principales herramientas de políticas públicas, como inversión, regulación y facilitación de procedimientos.
- Incorporar planes, programas y proyectos como un componente necesario pero no suficiente de la política. Es frecuente ver en la región una confusión entre políticas de logística y planes nacionales de logística. Resulta, entonces, fundamental definir claramente la inclusión de estos planes sectoriales en el marco general de la política, asegurando su alineamiento con los objetivos generales de la política y la coordinación y cooperación entre ellos mismos.

El enfoque propuesto puede ser representado por el diagrama 1, en la cual cada uno de los elementos constituye la fundación y determina el contenido de los elementos siguientes, es decir, existe un orden lógico de prelación entre los distintos elementos que obliga a una coherencia total entre ellos.



**Diagrama 1**  
**PAUTA PARA UNA POLÍTICA NACIONAL**  
**DE LOGÍSTICA Y MOVILIDAD**



Fuente: Jaimurzina, Pérez-Salas y Sánchez, 2015.

El orden de prioridad se constituye así, en la principal característica de la propuesta, ya que le brinda una exigencia de coherencia del establecimiento de cada uno de los pasos que constituyen una política nacional de logística y movilidad, desde sus principios claves hasta cada uno de los programas, planes o proyectos.

### III. El proceso institucional para establecer una política nacional de logística y movilidad

Los párrafos a continuación aclaran el contenido de cada componente de la política nacional de logística y movilidad conforme este orden de prelación antes enunciado.

#### a) Los principios de una política nacional de logística y movilidad

El proceso de elaboración de la política parte de grandes principios compartidos por la mayoría, si no todos los

actores de logística y movilidad. Tales principios deberían permitir abordar una serie de temas fundamentales inherentes al sector de logística y movilidad y al ámbito más general de las políticas públicas. La experiencia con los talleres nacionales de política desarrollados por CEPAL, confirmó que muchos, si no todos los elementos, estarían contenidos o relacionados directamente con los temas de integralidad (el alineamiento de los objetivos del sector con una visión nacional y regional, que incluye tanto la infraestructura como los servicios del sector de transporte y considera todos los modos de transporte en un mismo proceso de análisis) y de sostenibilidad (la consideración equilibrada de los cuatros pilares del desarrollo sostenible: económico, ambiental, social e institucional).

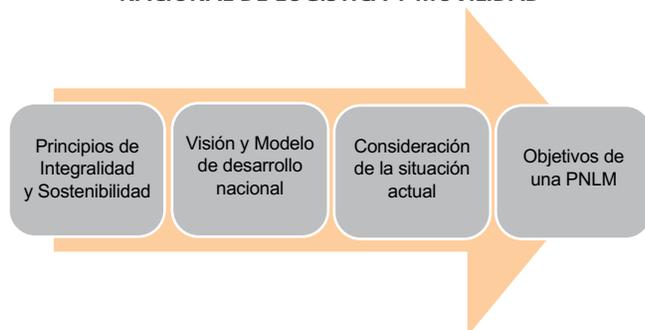
La discusión sobre los temas de integralidad generalmente aborda la necesidad de asegurar la integración entre múltiples sectores, componentes y actores de logística y movilidad. Mientras que la sostenibilidad también plantea diversas dimensiones que impulsan un cambio del paradigma actual y el abordaje equilibrado de todos sus aspectos como sostenibilidad económico-financiera, sostenibilidad ambiental, sostenibilidad social y sostenibilidad institucional.

#### b) Objetivos de una política nacional de logística y movilidad

El siguiente paso para la elaboración de la política es la definición de los objetivos globales de aquella política, asegurando su alineamiento de estos objetivos con la visión nacional de desarrollo, los escenarios esperados y la evaluación de la situación actual tanto nacional como regional. Los principios de integralidad y de sostenibilidad exigen un análisis profundo de los objetivos propuestos para asegurar la inclusión de todos los temas relevantes para el desarrollo nacional sostenible, evitando los objetivos sectoriales.

Muchas veces los objetivos de la política de transporte se sustentan en la necesidad de una respuesta inmediata a los problemas y conflictos existentes en este momento, obstruyendo la visión a largo plazo y el análisis de todas las implicaciones a mediano y a largo plazo de las soluciones inmediatas. La presente propuesta rescata la importancia de una reflexión que tome como punto de partida la visión del desarrollo nacional para luego, analizando la situación actual, determinar los objetivos de la política, para solo al final decidir por una alternativa técnica (véase el diagrama 2).

**Diagrama 2**  
**DETERMINACIÓN DE OBJETIVOS DE UNA POLÍTICA NACIONAL DE LOGÍSTICA Y MOVILIDAD**



Fuente: Jaimurzina, Pérez-Salas y Sánchez, 2015.

Una forma de llevar adelante la definición de objetivos de la política sería a partir de los Objetivos de Desarrollo post-2015 (SDG por sus siglas en inglés), realizar un examen nacional sobre cómo la política de logística y movilidad puede contribuir a estos objetivos.

### c) Institucionalidad y planeamiento estratégico

Los principios y los objetivos de una política nacional de logística y movilidad pueden estar muy bien diseñados y aún así, ser totalmente ineficaces si la política no incluye un marco institucional y estratégico que asegure su propia sostenibilidad institucional, planificación y gestión estratégica.

Por ello, es esencial que, después de establecer los objetivos de la política, se obtenga un consenso nacional respecto a la institucionalidad necesaria para su implementación y se defina el enfoque principal de la política en términos del uso de las principales herramientas a la disposición del Estado, como regulación, inversión y facilitación de procedimientos.

En términos de institucionalidad, las discusiones y trabajos realizados sobre la calidad de las políticas actuales identifican varios temas relacionados a la sostenibilidad institucional, incluyendo falencias causadas por escasa voluntad política en la implementación efectiva de la planificación estratégica, poca continuidad de las políticas, falta de indicadores medibles para el seguimiento y evaluación de las acciones, presiones, lobbies políticos, excesivo protagonismo de intereses gremiales, múltiples jurisdicciones no coordinadas que actúan sobre un mismo territorio, insuficiencias en la calidad de la capacitación del personal técnico responsable de la implementación de las políticas sectoriales y otras debilidades de ámbito institucional. Tales limitaciones se encuentran presentes en distinta forma y grado en los países 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 y encontrar caminos para enfrentarlas positivamente.

Los casos exitosos de una transformación de la industria logística demuestran la incidencia fundamental del cuadro institucional apropiado en el éxito de estas políticas. El análisis de las experiencias internacionales, identifica una serie de elementos claves con respecto a la institucionalidad de las políticas, destacando la alta importancia de, primero, un liderazgo claro y de mecanismos efectivos de diálogo nacional que favorezca una visión de largo plazo, segundo, ajustes legales o institucionales, que permitan su sostenibilidad en el tiempo y, tercero, herramientas de planificación y seguimiento, para su monitoreo y adaptación a los nuevos escenarios (véase el diagrama 3).

**Diagrama 3**  
**PILARES INSTITUCIONALES DE UNA POLÍTICA DE LOGÍSTICA Y MOVILIDAD**

Liderazgo y mecanismo de diálogo	Marco legal o institucional	Herramientas de planificación y seguimiento
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Quién debe llevar el liderazgo de la política?</li> <li>• ¿Qué modalidades de diálogo nacional existen para la formulación y validación de la política?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Qué ajustes legales, regulatorios o institucionales se necesitan para formular y aplicar una política integrada y sostenible de logística y movilidad?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuáles debieran ser los indicadores para monitorear la implementación y los resultados de la política?</li> </ul>

Fuente: Jaimurzina, Pérez-Salas y Sánchez, 2015.

Es importante destacar, que las reformas de logística y movilidad son un proceso de mejora continua y que requiere un monitoreo constante del ambiente donde se insertan, de manera de generar oportunamente los cambios que sean necesarios para el cumplimiento cabal de los objetivos trazados. Para ello, la política debe contar con un conjunto de indicadores sectoriales que permitan monitorear el avance de la política y sus distintos componentes de modo de generar información para la toma de decisiones técnico-políticas y fundamentalmente posibilitar la evaluación de los resultados y compromisos asumidos.

La efectividad del planeamiento de las infraestructuras y la regulación de los servicios, resultan muy sensibles al ámbito geográfico e institucional —nacional o regional— de su aplicación. En cuanto al planeamiento de las infraestructuras, a un nivel más estratégico, la política nacional de desarrollo de infraestructura debe basarse en el reconocimiento profundo de que la inversión ha sido y continúa siendo un actor indispensable para el desarrollo de la infraestructura. Las necesidades de financiamiento, junto con los limitados recursos con que cuentan los gobiernos de la región, hacen imprescindibles las mejoras en las políticas públicas relacionadas con la planificación, implementación

y gestión de los proyectos de infraestructura. Por ello, las inversiones en infraestructura deben ser el resultado de un proceso de planificación estratégica basado en una evaluación modal de los proyectos de infraestructura, analizando las demandas genuinas de movilidad y logística, considerando debidamente los méritos de todos los proyectos entre sí, y/o de diversas combinaciones modales factibles.

En segundo lugar, el papel activo del Estado en cuanto a la formulación de una regulación sistémica, flexible e integral junto a los instrumentos y la capacidad de fiscalización (enforcement) es imprescindible para el cumplimiento del marco regulatorio que dicha política se exprese, pudiendo además favorecer un cambio en la forma que los actores toman sus decisiones aportando con ello a un desarrollo más sostenible.

En resumen, el marco regulatorio debe incluir regulaciones técnicas y económicas que favorezcan el cambio modal, mediante normativas que permitan la internalización de las externalidades dentro de los precios y la dotación de infraestructura complementaria entre modos, entre otras medidas. Las regulaciones se constituyen así en un instrumento clave, e imprescindible, para la sostenibilidad y las políticas.

#### d) Lineamientos para las políticas sectoriales

Sobre la base de los principios y objetivos de la política, de los pilares básicos establecidos en cuanto a su institucionalidad y planeamiento estratégico, se podrían definir los grandes lineamientos de las políticas sectoriales (marítima, aérea, vial, ferroviaria, fluvial, de ductos etc.), entrando en una discusión a nivel modal, capturando los problemas y las oportunidades de cada modo, existente o potencial sin perder la visión de conjunto. El objetivo fundamental de los lineamientos es identificar como la política sectorial puede contribuir a la realización de los objetivos de la política para luego, identificar sus acciones y metas específicas en los planes, programas y proyectos.

Durante la realización de los talleres nacionales, el primer paso de la metodología de trabajo desarrollada por CEPAL fue la realización de un diagnóstico de los desafíos de la situación actual con el objetivo de determinar las prioridades de la política nacional. Esta discusión fue multisectorial y multidisciplinaria, no sólo para llegar a un diagnóstico completo sino también para permitir a cada sector tener un conocimiento integral posible del sector de logística y movilidad, visualizando cómo sus acciones afectan (positiva o negativamente) al resto de la sociedad. Clasificar los desafíos por la naturaleza de la solución más que por el sector o modo de transporte involucrado, es decir, definir si es un problema de infraestructura, de regulación

o cooperación pública-privada favoreció la búsqueda de soluciones integrales a problemáticas transversales, lo cual aportó coherencia a las propuestas de política pública. Este procedimiento además, facilitó un análisis equilibrado de los desafíos y las respuestas posibles, sin un sesgo en favor de solo un tipo de soluciones (solo inversión o regulación), incluyendo también la posibilidad que el enfoque de facilitación sea una parte de la respuesta.

Los lineamientos principales de las políticas sectoriales pueden y deberían coincidir en algunos de sus ejes principales, permitiendo su mejor coordinación y articulación. Sin dar una lista exhaustiva, los lineamientos sectoriales pueden coincidir en los elementos siguientes:

- Lograr un reparto modal sostenible: para alcanzar una sociedad competitiva y sostenible, es fundamental cambiar la actual distribución modal imperante en la región, tanto para la logística de cargas como para la movilidad urbana. Por esta razón, se requiere que todas las acciones sectoriales permitan evaluar y lograr un sistema de transporte integrado y sostenible en función de todas las alternativas tecnológicas disponibles con parámetros objetivos como nivel de inversión requerido, costos de operación y mantención, así como la cantidad de toneladas/volumen o pasajero-kilómetro transportado por emisiones generadas.
- Mejorar la disponibilidad y la calidad de infraestructura: particularmente importante siguen siendo los déficit de conectividad observados en el ámbito rural, la falta de infraestructura física y tecnológica en los cruces de fronteras y la falta de mayor fluidez en las conexiones terrestres con los grandes centros de consumo, todos elementos que inciden fuertemente en los costos logísticos y tiempos de desplazamiento, producto de pérdidas de economía de red y baja calidad de servicios de transporte tanto de personas como de carga.
- Favorecer una mayor competitividad de los servicios de logística y movilidad, contribuyendo a mejorar el desempeño y la calidad de los mismos, previendo acciones para resolver las ineficiencias operacionales de los servicios de transporte utilizados, tales como la inadecuada elección modal, la atomización o informalidad de transportistas, la falta de estructuras profesionales que gestionen de manera integral y moderna así como los costos provocados por burocracia, comportamientos discriminatorios y demoras en el ámbito nacional y regional.
- Eliminar la inseguridad en las operaciones de transporte: tanto en las cadenas logísticas como en el transporte de pasajeros.
- Reducir las externalidades ambientales y sociales, como consumo de energía, contaminación, accidentalidad vial etc.

- Favorecer la adopción y uso de herramientas relacionadas con las TIC: por parte de los gobiernos y las empresas, en especial las PYMES para una logística más competitiva y para aumentar la calidad de las operaciones de movilidad.
- Asegurar la disponibilidad de recursos humanos en el sector público y privado para mejorar y mantener la calidad de los servicios prestados y la planificación de los mismos.

Sobre la base de estos grandes lineamientos sectoriales se pueden luego definir los planes, proyectos y programas, ya alineados con los principios, objetivos y lineamientos de la política, para completar el marco de la política.

#### e) Programas, planes y proyectos

Es frecuente ver en la región la confusión entre un plan nacional (por ejemplo, de transporte y de logística) y una política de logística como si ambos fueran equivalentes y se tratara de un mero cambio de denominación. El planeamiento propuesto permite definir claramente el plazo y el rol de estas iniciativas sectoriales en el marco general de la política, asegurando su alineamiento con los objetivos generales de la política, la coordinación y cooperación entre ellos mismos, destacando el orden prelatorio que tienen los principios, objetivos y demás etapas de la política nacional de logística y movilidad por sobre los programas, planes y proyectos; es decir, debe haber una total coherencia entre cada uno de los elementos de la política.

Dada las particularidades de cada país no es el objetivo de la CEPAL indicar qué programas, planes o proyectos deben ser implementados, pues estos están inmersos en un contexto particular y por lo tanto son de exclusiva injerencia y soberanía nacional. Los planes, programas y proyectos, requieren de un análisis sectorial detallado en mucha sintonía con el gobierno y las necesidades reales del sector privado. Si bien la CEPAL como organismo de las Naciones Unidas, puede a través de proyectos de asistencia técnica apoyar a los países en la formulación de programas, planes y proyectos, se considera que no es conveniente establecer a priori cuales deberían ser estos sin tener antes un diagnóstico nacional exhaustivo. Del mismo modo, la coordinación de estas acciones con la banca multilateral, permite detectar problemas y financiar soluciones eficientes con un enfoque sistémico que apoye el desarrollo logístico y de movilidad de los países.

Sin perjuicio de lo anterior, dado que los países de la región tienen como principal objetivo el desarrollo sostenible, estos programas, planes y proyectos deben buscar esa complementariedad de miradas y mecanismos novedosos de financiamiento que favorezcan la comodidad y la provisión de servicios en un mercado subregional ampliado.

Este tipo de cuestiones no pueden resolverse dentro de una sola órbita, sino que la naturaleza interdisciplinaria y multisectorial propia de la sostenibilidad la vuelven una tarea que debe afrontarse de manera global e integral.

Debido a que las infraestructuras condicionan profundamente los patrones de consumo de sus usuarios, la elección del tipo de infraestructura y la forma en que éstas se diseñen, operen o regulen condicionarán significativamente la calidad de los servicios que se presten así como sus implicancias en términos de consumo de energía, emisiones de carbono o externalidades negativas sobre la población, durante toda la vida útil de la infraestructura. Si las decisiones al inicio son incorrectas, las externalidades negativas sobre la población y el medio ambiente se incrementan y el grado de esfuerzo como el costo requerido para lograr reducciones posteriores es mucho mayor.

## IV. Conclusión – Política nacional de logística y movilidad para el desarrollo sostenible y la integración regional

Las importantes restricciones que presentan las políticas públicas sectoriales en América Latina y el Caribe para resolver las actuales demandas de logística de carga y movilidad de pasajeros, hacen necesario un nuevo paradigma de políticas. La ausencia de una visión integrada de las políticas de infraestructura, logística, movilidad y transporte, como también la falta de criterios de sostenibilidad en el diseño y ejecución de las políticas, conllevan el desaprovechamiento de todo el potencial que la logística y la movilidad representan para alcanzar un crecimiento económico con inclusión social.

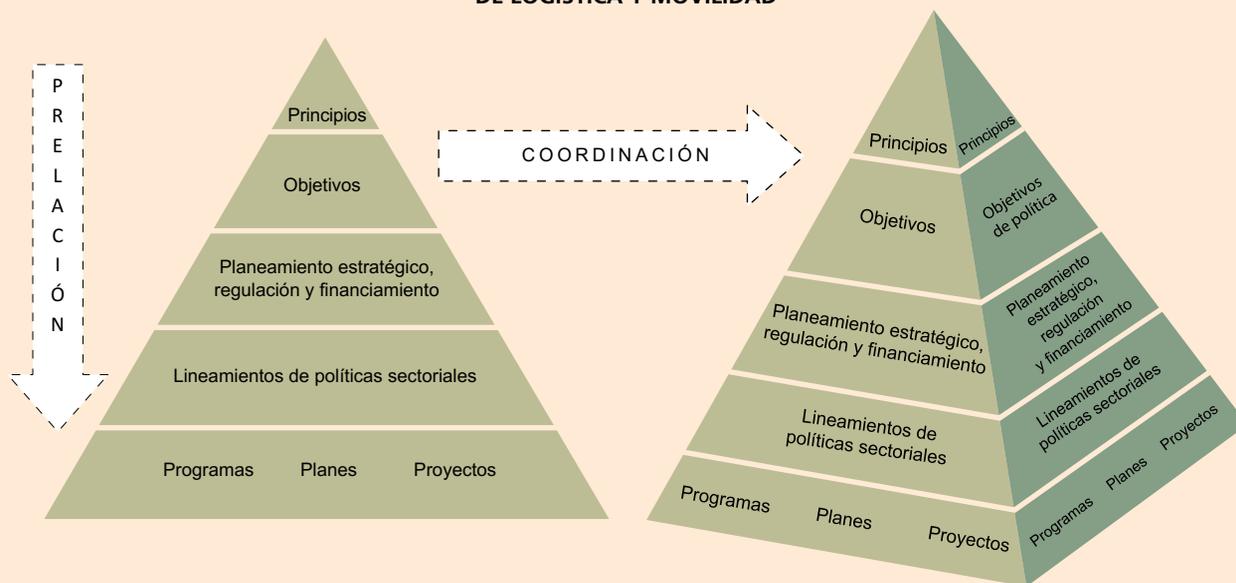
Esta multiplicidad de desafíos, muchos de ellos estrechamente relacionados, requieren de una respuesta integrada y efectiva de todos los actores que participan en el sector logístico y de la movilidad bajo el liderazgo de la autoridad del Estado, pues las fallas en alguno de ellos pueden afectar el desempeño general y comprometer los objetivos de desarrollo.

Por ello, en este FAL se ha expuesto una pauta para orientar y ordenar el proceso de construcción de una política nacional integrada y sostenible de logística y movilidad. Esto es necesario ante el reconocimiento realizado tanto de las restricciones que afectan la capacidad de estas políticas nacionales (y regionales) de alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible como de los desafíos, tradicionales y emergentes, que enfrentan los países de la región en los temas de logística y movilidad.

La construcción de una política nacional de logística y movilidad exitosa, antes los múltiples desafíos, restricciones y particularidades que cada país enfrenta en el ámbito de la logística y movilidad, requiere un ordenamiento de trabajo como el que aquí se propone. Es un proceso bidireccional y continuo donde el orden de

prelación entre cada componente es descendente pero la coherencia exigida entre todos ellos es ascendente. La elaboración de cada componente se fundamenta en la participación y dialogo de todos los actores involucrados e interesados en el tema y en la institucionalidad que se deriva de este accionar (véase el diagrama 4).

**Diagrama 4**  
**PAUTA PARA UNA POLÍTICA REGIONAL DE LOGÍSTICA Y MOVILIDAD**



Fuente: Jaimurzina, Pérez Salas y Sánchez, 2015.

Es fundamental destacar que este enfoque se puede y se debe extender a nivel regional, dado que él representa una enorme oportunidad para mejorar la logística y movilidad de cada país participante en términos de eficiencia y conectividad a un costo menor de lo que significaría hacerlo individualmente. La propuesta sobre la política nacional de logística y movilidad integración regional es un proceso de largo aliento que mediante una adecuada institucionalidad regional posibilita la creación de estructuras institucionales supranacionales y permite la integración de políticas comunes entre los países.

Para lograr una integración regional plena y, por lo tanto, la articulación de políticas comunes, como es el caso de una política de logística y movilidad, es requisito de base crear las confianzas necesarias, tanto políticas como institucionales, que aseguren a cada uno de los gobiernos y a sus ciudadanos que el proceso de integración genera beneficios en la calidad de vida y el desarrollo de cada nación superiores a los que se lograrían de forma independiente. Además es necesaria la integración física, lo que supone la interconexión de las infraestructuras económicas (transporte, energía,

telecomunicaciones, agua y saneamiento) y posibilita la integración del sistema económico y territorial a un nivel subregional (o regional según el caso).

Una vez avanzada esta conexión física, la conectividad debe ser reforzada y complementada con elementos de facilitación del comercio y del transporte (promociones y acuerdos comerciales entre países, áreas de libre comercio, unión aduanera, mercado común o unión económica y monetaria).

Junto a estos elementos de facilitación se debe crear una adecuada institucionalidad regulatoria subregional, que posibilitara finalmente la integración política, donde la generación de confianzas mutuas será clave para gestionar asimetrías, armonizar acciones en el ámbito del gobierno y declinar algunos aspectos de la soberanía nacional para transferirlos a instituciones supranacionales. Asimismo, para que este proceso de integración funcione de manera óptima es crucial que cada país asegure un compromiso integracionista que trascienda en el tiempo y una institucionalidad que favorezca el diálogo y la participación pública-privada en todos sus niveles.

Como en el caso de las políticas nacionales, la construcción de una política regional de logística y movilidad es un proceso de mejora continua en el cual se avanza progresivamente por medio del consenso e integrando nuevas desafíos y preocupaciones que afectan la estrategia misma de desarrollo e integración regional. Es un proceso que requiere respetar los tiempos institucionales, reconocer y valorar las diferencias de los modelos de desarrollo y contar con una estructura con la capacidad de anticipar los grandes cambios para la toma de decisiones oportunas. Los componentes de una política regional de logística y movilidad son los mismos que han sido individualizados para la política nacional de

logística y movilidad aunque el contenido de cada uno de ellos va a depender del consenso entre los países.

Sin ofrecer una pauta restrictiva, el documento aquí presentado es una herramienta para el fortalecimiento institucional de los Estados así como de las iniciativas de integración regional. El documento brinda elementos para atender y resolver las asimetrías estructurales al interior y entre los países, avanzar hacia la unificación de criterios comunes de política, para finalmente converger en el mediano plazo en políticas regionales de logística y movilidad, aprovechando con ello todas las ventajas de una integración plena y sostenible.

## V. Bibliografía

- CEPAL (2015a), *Informe final sobre el Taller sobre Políticas nacionales integradas y sostenibles de logística y movilidad para Costa Rica*, División de Recursos Naturales e Infraestructura.
- \_\_\_ (2015b), *Informe final sobre el Taller sobre Políticas nacionales integradas y sostenibles de logística y movilidad para Panamá*, División de Recursos Naturales e Infraestructura.
- \_\_\_ (2015c), *Informe final sobre el Taller sobre Políticas nacionales integradas y sostenibles de logística y movilidad para Guatemala*, División de Recursos Naturales e Infraestructura.
- \_\_\_ (2015d), *Informe final sobre el Taller sobre Políticas nacionales integradas y sostenibles de logística y movilidad para Colombia*, División de Recursos Naturales e Infraestructura.
- \_\_\_ (2014a), *Pactos para la igualdad: Hacia un futuro sostenible*, Santiago, CEPAL, abril.
- \_\_\_ (2014b), *Informe final sobre el Taller sobre Políticas nacionales integradas y sostenibles de logística y movilidad para Nicaragua*, División de Recursos Naturales e Infraestructura.
- \_\_\_ (2014c), *Informe final sobre el Taller sobre Políticas nacionales integradas y sostenibles de logística y movilidad para El Salvador*, División de Recursos Naturales e Infraestructura.
- \_\_\_ (2014d), *Informe final sobre el Taller sobre Políticas nacionales integradas y sostenibles de logística y movilidad para Honduras*, División de Recursos Naturales e Infraestructura.
- \_\_\_ (2011) "UNASUR Infraestructura para la integración regional" (LC/L.3408), Santiago de Chile, noviembre.
- Correa, Germán (2012), "Institucionalidad, comodidad y servicios de transporte sostenibles", *Boletín FAL* N° 316, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Cipoletta Tomassian, Georgina (2011), Principios de políticas de infraestructura, logística y movilidad basadas en la integralidad y la sostenibilidad, *Serie Recursos naturales e infraestructura*, N° 155, Santiago, ECLAC.
- Cipoletta Tomassian, Georgina, Gabriel Pérez Salas y Ricardo J. Sánchez (2010), Políticas integradas de infraestructura, transporte y logística: experiencias internacionales y propuestas iniciales, *Serie Recursos naturales e infraestructura*, N° 150, Santiago, ECLAC.
- Jaimurzina, Azhar, Gabriel Pérez Salas y Ricardo J. Sánchez (2015), Políticas de logística y movilidad, para el desarrollo sostenible y la integración regional, *Serie Recursos naturales e infraestructura*, N° 174, Santiago, CEPAL.
- Perrotti, Daniel y Ricardo Sánchez (2011) "La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe". Santiago de Chile, *Serie Recursos naturales e infraestructura* N° 154, CEPAL, Naciones Unidas, julio.
- Wilmsmeier, Gordon y Lauren Guidry (2013), "Evolución de la distribución modal del transporte de mercancías en América del Sur", *Boletín FAL* N° 325, Santiago, CEPAL, septiembre.