



BOLETÍN

FAL

ISSN 1020-1017

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

Hacia una política integral de transporte: institucionalidad, infraestructura y logística – el caso de Chile

Introducción

Uno de los problemas que afectan y pueden condicionar seriamente el desarrollo futuro de América Latina y el Caribe, son las fallas institucionales en el diseño, control e implementación de las políticas públicas relativas a los servicios de infraestructura. Estas falencias, caracterizadas por una falta de una visión común entre los distintos encargados de tomar decisiones –en materia de infraestructura, transporte y logística– como así también la ausencia de coordinación e integración de las políticas e inversiones realizadas en estos sectores, generan sobrecostos e ineficiencias que afectan negativamente en el desarrollo económico y social de la región. Este diagnóstico, así como la necesidad de implementar políticas públicas integradas que consideren y potencien la interacción entre la infraestructura el transporte y la logística, han sido ampliamente analizadas y difundidas por la Unidad de Servicios de Infraestructura (USI), en múltiples instancias con representantes del sector público y privado de Argentina, Colombia, Guatemala, Panamá, Paraguay y Perú. En esta oportunidad, se analiza el caso particular de Chile, donde la USI organizó a finales de 2009, el taller de trabajo “Hacia una política integral de transporte: institucionalidad, infraestructura y logística”, con el objetivo de analizar la experiencia chilena en la formulación de políticas de transporte, así como el desafío que conllevaría una formulación y ejecución integrada de políticas.

El presente documento da cuenta del diálogo sostenido en el taller de trabajo y reproduce íntegramente la minuta de la reunión sostenida en el Salón Ejecutivo de la CEPAL el pasado 30 de noviembre de 2009. En el evento participaron activamente los Subsecretarios de Transporte, de Obras Públicas y de Planificación, además de otros destacados funcionarios del Ministerio de Obras Públicas (MOP), Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones (MTT), Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), Secretaría Ejecutiva de Transporte (SECTRA) y otros organismos vinculados al tema.

En esta edición del Boletín FAL se resumen los principales hallazgos del taller de trabajo “Hacia una política integral de transporte: institucionalidad, infraestructura y logística”, organizado por la Unidad de Servicios de Infraestructura de la CEPAL a finales de 2009. El evento tuvo como objetivo analizar con los distintos organismos de gobierno vinculados al sector, la experiencia chilena en la formulación de políticas de transporte así como el desafío que conllevaría una formulación y ejecución integrada de políticas.

Para mayores antecedentes, sírvase enviar un mensaje de correo electrónico a trans@cepal.org.



Introducción



I. El rol de la infraestructura ...



II. La visión de los subsecretarios



III. La planificación del transporte



IV. Las barreras institucionales...



V. Conclusiones



NACIONES UNIDAS

CEPAL

I. El Rol de la Infraestructura y los Servicios de Transporte en el Desarrollo Económico y Social

Ricardo J. Sánchez, Jefe de la Unidad de Servicios de Infraestructura de la CEPAL, expuso el “estado del arte” sobre la discusión referida a la implementación de políticas de transporte y su relación con el desarrollo económico y social. Al respecto señaló que existe amplio consenso, tanto teórico como empírico, acerca de los efectos virtuosos de la creación y mejoras de la infraestructura física sobre el crecimiento económico que pueden generarse si son debidamente implementadas. También destacó que los déficits de infraestructura y las fallas en la provisión eficiente de servicios de transporte, no solamente tienen impactos económicos en la sociedad; además, afectan la equidad y la integración social de nuestra región y cada uno de nuestros países.

Agregó asimismo que América Latina registra limitaciones importantes en la provisión de servicios de infraestructura de transporte que pueden condicionar seriamente su competitividad comercial y su desarrollo futuro. Esta falencia en la provisión de infraestructura en América Latina, tanto en términos de cantidad como de calidad, se ve agravada por la forma disociada en la que el Estado hace frente al desarrollo de infraestructura y la operación de los servicios de transporte que hacen uso de ella. La falta de una visión común de los temas, tanto como la de integración y coordinación en las políticas, impiden hacer una provisión eficiente de bienes y servicios de interés público, esenciales para el desarrollo económico y social de nuestra región. Más aún, en el caso de las políticas de transporte, éstas suelen ser analizadas e implementadas en forma unimodal, en desmedro de la competitividad nacional y de la logística interna de cada país.

Para finalizar, sostuvo que para alcanzar un desarrollo económico y social sostenible es fundamental que los gobiernos de América Latina y el Caribe mejoren y fortalezcan su institucionalidad, incrementando la coordinación público-privada a través de marcos regulatorios modernos que contengan un equilibrio entre planeamiento, evaluación, capacidad y maduración de las inversiones, y cuyo principal foco sea el desarrollo integral de la economía donde se inserta la infraestructura, y no tan sólo sean aspectos financieros los involucrados en la toma de decisiones.

Para ello, la USI ha planteado la necesidad de transitar desde políticas de transporte con orientación unimodal hacia políticas integradas de infraestructura, transporte y logística, que conciben como un sistema holístico a estos tres elementos. En esta línea, Gabriel Pérez Salas y Georgina Cipoletta Tomassian, funcionarios de la USI de Servicios de Infraestructura, expusieron siete estudios de casos (Alemania, Colombia, Corea del Sur, España, Finlandia, Holanda y Unión Europea) de implementación de una política integrada de transporte, destacando en cada uno de ellos las políticas desarrolladas, las soluciones institucionales, los problemas enfrentados, entre otros aspectos. De esos estudios se desprenden varias conclusiones de gran relevancia.

Primero, en términos de aspectos estratégicos: la política nacional debe ser concebida en forma integral y no como la suma de planes de desarrollo sectoriales; la planificación y ejecución de las políticas no debe hacerse en base al modo de transporte, sino en función de los servicios a la carga, pensando en la productividad y competitividad de los bienes o servicios que el país produce y comercia en el exterior o en el mercado doméstico; el foco debe estar en la logística avanzada por sobre la logística de distribución; la planificación requiere una óptica global, de mediano y largo plazo, y un proceso participativo público-privado e interinstitucional; y finalmente, el establecimiento de una política nacional de infraestructura, transporte y logística es un proceso de mejora continua, que requiere de modificaciones periódicas y que debe considerar el ambiente interno y externo donde se inserta.

Segundo, en cuanto a los aspectos políticos y organizacionales: es necesario fortalecer la institucionalidad, generar espacios de diálogo y análisis, lograr coordinación y coherencia al interior del gobierno (visión común); establecer una agencia principal que sea la cabeza visible y que lidere el esfuerzo; planificar la infraestructura al servicio del desarrollo productivo –para apoyar a los centros productivos existentes o futuros–; construir órganos colegiados donde todos los ministerios e instituciones gubernamentales que participan del proceso estén representados, pero que también lo estén tanto el sector privado (principales dadores de carga y usuarios), como la academia y las ONG.

Tercero, y último, en lo que se refiere a los aspectos normativos, la logística integrada y el transporte multimodal requieren de: marcos normativos modernos y estructuras flexibles; el establecimiento de un marco de referencia legal claro, coherente y condensado en un solo cuerpo legal que facilite su implementación; políticas que aseguren la coherencia y consistencia de la política nacional y potencien los efectos sinérgicos, y legislación creada para facilitar la logística y el transporte de los productos, y no en mera función del modo en que se transportan.

II. La visión de los subsecretarios

Los subsecretarios entregaron su visión de cómo opera la política de transporte de carga actualmente en Chile y coincidieron en un diagnóstico sobre las carencias que ésta presenta, enfatizando la falta de coordinación entre los diferentes actores públicos involucrados.

Existen cuatro actores públicos principales que contribuyen al sistema de transporte en Chile: el MTT es responsable de la operación del sector (políticas de transporte y regulación del sector); el MOP está a cargo de la construcción y mantenimiento de la infraestructura a nivel nacional y regional; el MINVU se responsabiliza de la planificación urbana, del desarrollo de los planes de usos de suelo y de la regulación a nivel regional; y MIDEPLAN/SECTRA se encargan del desarrollo de metodologías y modelos para el análisis de los sistemas de transporte. Además intervienen otros actores públicos tales como el Ministerio de Economía, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Energía, el Ministerio de Medio Ambiente, el Ministerio del Interior y las Empresas Públicas Portuarias y de Ferrocarriles del Estado.

Visión del Sr. Eduardo Abedrapo, Subsecretario de Planificación

El Subsecretario Abedrapo destacó el reconocimiento del Estado de la necesidad de una coordinación interministerial en los ámbitos de planificación, ejecución y gestión de la infraestructura, así como de una visión de largo plazo

sobre el desarrollo nacional, para lo cual la existencia de una instancia de diálogo, coordinación y armonización de intereses públicos y privados sería beneficiosa.

Para el Subsecretario, el sistema de transporte plantea varias exigencias: el proceso de planificación requiere una mirada y un análisis integral de todos los elementos y usuarios, y el sistema debe ser coherente y buscar el uso eficiente de los recursos. Para lograr estos objetivos el Subsecretario Abedrapo propuso que se instaure una Comisión Interministerial de Planificación de Sistemas de Transporte. La misma debería tener carácter permanente y funcionar en un ámbito político-técnico liderado por el MTT, cuyos objetivos serían: formular, evaluar y proponer –bajo un enfoque sistémico y multimodal– planes maestros y proyectos estratégicos del sistema de transporte urbano, rural e interurbano; y resolver decisiones sobre la ejecución de proyectos, así como las falencias que se observan en la definición de las unidades ejecutoras.

Visión del Sr. Raúl Erazo Torricelli, Subsecretario de Transporte

El Subsecretario Erazo hizo hincapié en la oportunidad que se presenta para avanzar hacia una institucionalidad que tenga como definición de política una mayor eficiencia y competitividad de los servicios de transporte para satisfacer los requerimientos del desarrollo económico, asegurar la eficiencia de los recursos desde un enfoque integral y multimodal, y velar por la sustentabilidad del medio ambiente y avanzar en la calidad de servicio a los usuarios.

Luego de presentar las carencias de la institucionalidad del sistema de transporte, planteó las líneas sobre las cuales se debería de avanzar: creación de una institucionalidad de largo plazo que planifique y opere los sistemas de transporte multimodal y resuelva las falencias normativas y regulatorias que se observan en los diferentes modos de transporte. Para ello, propuso una coordinación formal a nivel presidencial, un incremento del rol regulador y fiscalizador del Estado a través del modelo de las superintendencias, un fortalecimiento orgánico del MTT, y finalmente, la consideración de la dimensión regional en la institucionalidad del sector.

Visión del Sr. Juan Eduardo Saldivia, Subsecretario de Obras Públicas

El Subsecretario Saldivia presentó un diagnóstico sobre las mayores falencias en la provisión de infraestructura de transporte en Chile. Primero, a su juicio, existe una falta de coordinación de parte de los actores públicos debido a la carencia de visiones integradas. Segundo, faltan instrumentos que incentiven mayores niveles de inversión en sectores en los cuales ha existido un claro déficit (ferrocarriles, terminales de carga, etc.). Tercero, la falta de integración y coordinación en la provisión de infraestructura y en la operación de los sistemas de transporte ha generado desaprovechamientos de la infraestructura e ineficiencias en su uso (demoras en controles aduaneros, restricción horaria en pasos fronterizos, mal servicio en terminales, entre otras). Y finalmente, las dificultades políticas para implementar cambios en la distribución modal nacional, que provocan, por ejemplo, la falta de incentivos para el desarrollo del transporte de cabotaje marítimo y ferroviario, lo que incide en una mayor vulnerabilidad del transporte y pérdidas de competitividad.

El Subsecretario Saldivia identificó, además, siete desafíos para Chile, en miras a la inserción del país en los mercados globales: desarrollar infraestructuras adecuadas para atender un creciente comercio internacional y un progresivo flujo de personas y cargas; promover una mayor vinculación logística con Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay mediante una mayor inversión en infraestructuras regionales que reduzcan los costos logísticos y de transporte; revisar la ley de puertos y definir una política portuaria que oriente al sector y se adecue al nuevo escenario internacional, como los megaoperadores de carga marítima, a manera de ejemplo; consolidar la plataforma logística de comercio exterior chilena; mejorar la integración del territorio nacional en la zona austral; y diversificar la conectividad en miras de lograr la integración nacional.

Para tener éxito en estos desafíos el Subsecretario propone: superar fallas de coordinación del Estado, generando los incentivos adecuados; hacer un cambio de paradigma desde la provisión de infraestructura hacia la provisión de servicios de infraestructura; explicitar el rol del Estado a través de herramientas normativas y de regulación

requeridas para incentivar las condiciones de eficiencia económica, desarrollar una política eficiente de transporte; y tener como foco el desarrollo de un sistema integrado de transporte y logística.

III. La planificación del transporte: coincidencias y diferencias en su concepción

En este panel, tres representantes ministeriales se refirieron a las coincidencias y diferencias en la concepción de la planificación de transporte, particularmente en materia de supuestos, horizontes de planificación, escenarios macroeconómicos utilizados, y la evaluación del resultado final en comparación con lo planificado.

SECTRA

El Sr. Eduardo Núñez, entonces Secretario Ejecutivo de SECTRA, indicó que la planificación del transporte requiere de una mirada sistémica y de un análisis integral de todos los elementos y actores, teniendo en la mira el uso eficiente de los recursos.

Para lograr un enfoque integral se requieren dos cosas: modificar el tratamiento sectorial que actualmente impera y obtener una coordinación institucional de tal manera de generar una planificación coherente. Otro punto importante para SECTRA es la complementariedad entre los modos de transporte. Asimismo indicó que en el mediano plazo, los propios gobiernos regionales asumirán un rol más activo en el proceso de planificación de infraestructuras de transporte, lo cual agregará un nuevo actor en el proceso y demandará una mayor y mejor coordinación sectorial.

Dirección de Vialidad

El Sr. Water Brunning, Subdirector Nacional de Desarrollo de la Dirección de Vialidad, señaló que la misión encomendada a dicha institución es la de mejorar la conectividad entre los chilenos, y entre Chile y los países

de la región. Para lograr esa misión, la planificación es una herramienta cada vez más relevante y esto se puede observar en la importancia que se le asigna a los estudios y diseños en la cartera de presupuesto.

Si bien se reconoce la importancia de la planificación, existen otros cuatro aspectos que deben ser tomados en cuenta. Primero se requiere de complementariedad entre las instituciones involucradas en la tarea de planificación del Transporte. Segundo, el horizonte de planificación, que requiere de escenarios dinámicos –característica creciente de los actuales–, percibiéndose la necesidad de combinar horizontes de corto y largo plazo. Tercero, los escenarios macroeconómicos deberían considerarse en base a tasas de crecimiento estandarizadas (de MIDEPLAN, por ejemplo). Y cuarto, existe una gran deuda con respecto a la evaluación ex post: esta es inexistente.

Subsecretaría de Transporte

El Sr. Álvaro Henríquez, Jefe del Departamento de Estudios mencionó que la misión encomendada a la Subsecretaría de Transporte y sus objetivos estratégicos se relacionan con la planificación de transporte interurbano y la logística, lo que ha impedido un mayor desarrollo de la planificación a nivel subnacional. La Subsecretaría realiza estudios enfocados al diagnóstico desde el punto de vista de la carga terrestre, marítima y temas transversales. A partir de los diagnósticos realizados en esos ámbitos, el Departamento de Estudios entrega propuestas como políticas para mejorar la eficiencia energética en el transporte de carga, la elaboración de manuales de gestión disponibles en la página web del Ministerio, proyectos de ley, propuestas de institucionalidades nuevas (Departamentos Ferroviario y Marítimo, por ejemplo), etc. La exposición finalizó con un listado de acciones de coordinación con otras entidades públicas.

Principales temas discutidos en la sesión

Se planteó la creación de un Observatorio del Transporte de Carga y Logística, de tal manera de poder contar con información de forma continua y se discutió sobre el sector de la logística y la pertinencia de la regulación de tal sector por parte del sector público.

IV. Las barreras institucionales e implicancias de una formulación de políticas integradas de transporte en infraestructura y servicios

Si bien durante la sesión se reconoció la necesidad de coordinación de políticas como una de las principales exigencias, la CEPAL hizo hincapié en todo momento en que la coordinación es solamente uno de los aspectos a mejorar, y que no debe perderse de vista que la solución de fondo es la creación de una visión común y la integración y consistencia de las políticas.

En el último panel, Michael Hantke, funcionario de la CEPAL, entregó algunas reflexiones sobre los problemas de coordinación de política en materia de concesiones, que se constituían en una barrera institucional. Por coordinación de políticas públicas se entiende una serie de situaciones que van desde la conciencia de las organizaciones de las actividades de las otras, con el propósito de no duplicar tareas y/o no interferir, hasta la existencia de una instancia orgánica superior y formal que genere dicha coordinación. Ésta puede ser vista como una “quimera” si depende en gran medida de la buena voluntad de los actores involucrados. En el caso particular de las concesiones en Chile, si bien no se observa una coordinación formal a nivel estatal, existe una coordinación indirecta entre los distintos agentes que intervienen. Para alcanzar una mayor consistencia (y sostenibilidad) en el esfuerzo de coordinación de las organizaciones, se podría generar una norma legal que formalice y asigne algunas facultades a esta instancia.

Por su parte, Francisco Donoso, representante del MOP, planteó que la experiencia en la generación de normativas y regulación en los proyectos de ley del Ministerio implica, de por sí, problemas de coordinación. Estas dificultades de coordinación se pueden observar en las diferentes etapas dado que existen múltiples agentes involucrados en cada una de ellas: en los procesos de diseño de las políticas, en la planificación y diseño de las obras, y por último en la ejecución misma. La exposición finalizó con algunas pistas para paliar los obstáculos en cuanto a coordinación y se destacó el hecho de que existe un cambio de paradigma en lo que es la visión del MOP (desde constructor de infraestructura hacia proveedor de servicios de infraestructura) que se encuentra plasmado en la ley orgánica del MOP.



El último expositor del Taller, Marcelo Farah, Asesor de la Subsecretaría de Transporte, enfatizó que la coordinación es hoy urgente. Las definiciones institucionales existentes implican una fragmentación que es inevitable, una superposición de funciones y vacíos. Además llamó la atención sobre la poca coherencia existente entre las diferentes entidades públicas involucradas (SECTRA, MOP y MTT) en cuanto a las proyecciones, metodologías y escenarios de las evaluaciones.

V. Conclusiones

A modo de resumen, destacan los siguientes puntos de la discusión referida a las políticas de transporte e infraestructura aplicadas en Chile en los años recientes.

- El diagnóstico sobre la política de transporte de carga en Chile muestra ciertas carencias, las que se encuentran relacionadas principalmente con la falta de coordinación entre los diferentes actores públicos involucrados, y la presencia de visiones diferentes en los distintos organismos públicos.
- Dicha ausencia de coordinación e integración de políticas impide hacer una provisión eficiente de bienes y servicios de interés público, que son esenciales para el desarrollo económico y social.
- A fin de potenciar el aporte de la infraestructura, el transporte y la logística, y ayudar de tal modo a alcanzar un desarrollo económico y social sostenible en el país, es fundamental mejorar y fortalecer la institucionalidad gubernamental, incrementando la coordinación público-privada a través de marcos regulatorios modernos, cuyo principal foco debe ser el desarrollo integral de la economía donde se inserta la infraestructura, para poder avanzar en más y mejores

servicios para los usuarios, dentro de un marco de sostenibilidad económica, social y medioambiental.

- Tal sostenibilidad requiere de una planificación de políticas de infraestructura, transporte y logística basada en una óptica global, de mediano y largo plazo, consistente con el uso eficiente de los recursos.
- Para lograr un enfoque integral se requiere de un análisis que incorpore todos los elementos que la componen, partiendo por modificar el tratamiento sectorial que actualmente impera. Esto significa promover eficientemente la complementariedad entre los modos de transporte y su visión integrada con la logística avanzada, en un marco de coordinación institucional que permita generar una planificación coherente. Para ello será necesario fortalecer la institucionalidad, generar espacios de diálogo y análisis, lograr coordinación y coherencia al interior del gobierno, y construir órganos colegiados donde todos los ministerios e instituciones gubernamentales que participan del proceso estén representados, como así también lo estén tanto el sector privado, como la academia y las ONG.
- Dentro de las principales propuestas realizadas en el taller para obtener el logro de dichos objetivos se destaca la de avanzar en la creación de una instancia de coordinación formal a nivel presidencial, y la de conformar una Comisión Interministerial de Planificación de Sistemas de Transporte que formule, evalúe y proponga planes maestros y proyectos estratégicos del sistema de transporte, bajo un enfoque sistémico y multimodal. Asimismo se sostuvo que para conseguir una mayor consistencia y sostenibilidad en el esfuerzo de coordinación de las organizaciones, se podría generar una norma legal que formalice y asigne facultades a dicha instancia.
- Considerando que la planificación con visión integrada –de mediano y largo plazo– para proyectos de transporte, infraestructura y logística, debe ser acompañada de un mecanismo de evaluación ex post, que permita el seguimiento de la política y la incorporación de modificaciones oportunas compatibles con un proceso de mejora continua, se propuso la creación de un Observatorio del Transporte de Carga y Logística, de manera de poder contar con información apropiada en forma continua.