

## LA NECESIDAD DE ESTABLECER POLÍTICAS INTEGRALES DE INFRAESTRUCTURA, TRANSPORTE Y LOGÍSTICA

Autor: Gabriel Pérez S., Área de Infraestructura y Transporte de la CEPAL. Para mayores antecedentes contactar a [trans@cepal.org](mailto:trans@cepal.org).

Existe conciencia entre las autoridades regionales, los organismos internacionales, expertos y académicos sobre la necesidad de mejorar la provisión de infraestructura en América Latina y el Caribe, tanto en términos de cantidad como de calidad. Especialmente en momentos en que la actual dotación de infraestructura en muchos de estos países puede ser insuficiente para atender la actividad futura, condicionando seriamente el desarrollo económico y social venidero.

El aumento del valor de los *commodities* exportados, ha provocado un incremento importante del presupuesto fiscal de muchos países, permitiéndoles por primera vez en bastante tiempo, mejorar la disposición de recursos para encarar la renovación o ampliación de su infraestructura. Por otro lado, la banca internacional y los organismos multilaterales de crédito están altamente dispuestos a financiar obras de infraestructura por la rentabilidad y el bajo riesgo relativo que representan.

Pese a este escenario impensado hace unas décadas, reconocer el momento y la forma ideal mediante la cual incrementar el stock de infraestructura nacional no es un asunto trivial. Determinar cuándo un proyecto está debidamente evaluado y suficientemente bien especificado y maduro como para ser implementado o presentado a los potenciales interesados, así como establecer y coordinar una institucionalidad pública flexible y altamente capacitada, son las principales dificultades que se observan en la región.

Ya sea que la infraestructura sea proveída directamente por el estado, indirectamente mediante una concesión al sector privado o una asociación pública privada, la activa participación del estado es fundamental para alcanzar el retorno social de la inversión. Buena parte de los proyectos presentan falencias en su formulación,

que tarde o temprano repercuten en su implementación, afectando el efecto sinérgico que la infraestructura tiene en la economía. Muchas veces erróneamente, se privilegian las variables económicas, como el monto de la inversión, el canon de adjudicación de la obra o los ingresos directos que generará para el estado por sobre los impactos sociales o globales que ésta producirá en la economía y competitividad nacional, que deberían ser las preocupaciones centrales de los gobiernos.

No son pocos los gobiernos que han buscado en el sector privado, la experiencia y velocidad necesaria para lograr un salto cualitativo en su infraestructura y mejorar de esa forma su competitividad internacional. Sin embargo, cuando el proyecto o sus variables de adjudicación están mal formuladas o simplemente el aparato institucional no está correctamente alineado con la estrategia de desarrollo nacional (si es que tal estrategia existe), la presencia de un operador privado con liderazgo y experiencia internacional no es suficiente para alcanzar el éxito perseguido. Existen también casos, en que ante un estado inexperto e inconexo institucionalmente, el sector privado ha imputado los procesos de adjudicación y control de las obras, llegando muchas veces a "judicializar" el tema, no solamente congelando el avance de las obras, con el consiguiente costo social involucrado, sino en algunos casos directamente con perjuicios económicos para el estado.

Ahora bien, la provisión directa de infraestructura por el estado tampoco ha estado exenta de problemas. Ya sea por deficiencias en el aparato institucional, o por la preponderancia de la visión cortoplacista en función de los tiempos electorales, o por motivos diversos, no se emprenden obras de largo alcance. Muchas veces, ello da lugar a que gran parte de los recursos extraordinarios se

hayan destinados a pequeños proyectos desarticulados, con menores efectos de red y que son llevados a cabo con la única finalidad de gastar un presupuesto histórico e inaugurar obras civiles sin mayor trascendencia o impactos económicos y sociales para el país.

### **Infraestructura y desarrollo**

A pesar del indudable nexo existente entre la infraestructura y el desarrollo económico y social, gran parte de América Latina se ha ido quedando atrás en el desarrollo de sus infraestructuras, comprometiendo su crecimiento a largo plazo y la reducción de la pobreza que esto acarrearía. Aún en aquellos países que lo han hecho relativamente mejor, es común que la infraestructura se vea desarticulada del desarrollo territorial y productivo. Muchas veces, ello se ve reflejado en el hecho de que la infraestructura (o la "obras públicas" como suele llamarse) es diseñada independientemente de los servicios de transporte que harán uso de ella, incluso en ministerios diferentes que carecen de coordinación funcional. No debería resultar extraño, entonces, observar políticas de infraestructura que presentan disfuncionalidades importantes respecto al uso que efectivamente se hará de ella, lo que junto a otras situaciones provocan que aquellas enormes inversiones realizadas sobre el presupuesto nacional (directamente o indirectamente como en el caso de las concesiones) carezcan de la rentabilidad económica y social imaginada al momento de su lanzamiento.

Para alcanzar el desarrollo económico y social regional 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 adonde se inserta la infraestructura, y no tan solo los aspectos financieros involucrados.

### **Hacia políticas integrales de infraestructura, transporte y logística**

El mejoramiento o desarrollo de nuevos emprendimientos en infraestructuras de transporte, supone conceptualmente una mejora de las condiciones para el desarrollo económico y social. Sin embargo, para que esto sea válido, es preciso que los proyectos sean parte de un planeamiento integral adonde las diversas partes componentes jueguen su rol a cabalidad. Tradicionalmente, las políticas públicas relativas a la infraestructura y al transporte se han visto en forma disociada, lo cual impide hacer una provisión eficiente de bienes públicos, comunes y escasos. El transporte y las políticas asociadas son, muchas veces, analizadas e implementadas en forma unimodal. La logística, por su parte, es frecuentemente dejada de lado de cualquier planeamiento del transporte y de la infraestructura.

Ajuicio de la CEPAL se requiere, por tanto, cambiar el foco de políticas de transporte con orientación unimodal hacia políticas integrales. Con lo dicho, se sostiene que el planeamiento debe integrar el desarrollo de la infraestructura, los servicios de transporte, la logística, la facilitación del comercio y el transporte y, ciertamente, todo ello sobre la base del desarrollo urbano y social. Más aún, en aquellos casos en que intervenciones públicas sean requeridas para el buen funcionamiento del nuevo proyecto y que suponen por tanto la asignación de recursos públicos, la evaluación social del proyecto debería incluir a todo el país y no solamente al área geográfica directamente involucrada.

La planificación y ejecución de políticas públicas, por tanto, deben ser pensadas en función de la competitividad y productividad de los bienes o servicios que el país exporta o importa y no en base al modo de transporte. Por ello, más que hablar de la necesidad de políticas nacionales de transporte marítimo o ferroviario, por ejemplo, se debiera establecer una política nacional de transporte, definida en función de la productividad y la competitividad de la economía nacional. Al final de cuentas, lo importante para el Estado es que los productos exportados sean competitivos a nivel internacional, siendo irrelevante para el país el modo a través del cual son exportados. Y por el lado de las importaciones o de los productos comercializados internamente, el enfoque debiera estar en lograr reducir los costos de transporte y logísticos, de modo de traspasar ese ahorro a los consumidores finales, mejorando su poder adquisitivo y estándar de vida.

Se requiere por lo tanto, cambiar el foco de las políticas sectoriales y dirigirlo hacia políticas integrales, en las que converjan los distintos ámbitos y sectores que forman parte del problema, considerando no tan solo los aspectos económicos, sino también los sociales y medio ambientales, para lo cual es fundamental el diálogo real entre los distintos actores. El enfoque sectorial ha sido incapaz de hacer frente a problemáticas complejas relacionadas con las externalidades negativas que provoca la infraestructura y el transporte, como son la contaminación o la accidentabilidad vial, precisamente porque estos problemas requieren de intervenciones coordinadas y multisectoriales que se hagan cargo de las distintas variantes del problema.

Generar modelos de desarrollo territorial desalineados de la estrategia local, no permite un desarrollo armónico del territorio. Si los planes de expansión de infraestructura son realizados por el gobierno central sin considerar e integrar las necesidades reales de los usuarios o de la comunidad productiva que la cobija, la inversión no tendrá el retorno esperado.

Sin embargo, el diálogo por si solo no basta, también se debe actuar en consecuencia y oportunamente. Junto con una planificación participativa que integre y consensúe las distintas visiones, se requiere de un modelo de desarrollo que vaya más allá de los tiempos

políticos y que cuyo enfoque se centre en la competitividad y productividad de la economía, donde el desarrollo económico sea tan importante como el desarrollo social de los ciudadanos.

### ¿Por qué se requiere una política integral?

En primer lugar por la naturaleza propia de los tres elementos: la infraestructura es indivisible y conforma un mercado cuyas características impiden la formación de precios solamente a través de la acción de la oferta y demanda. El transporte, por su parte, produce externalidades negativas como por ejemplo contaminación, congestión, accidentes y, por último, la logística requiere de la coordinación de múltiples entidades y sectores, tanto públicos como privados. Estas restricciones implican que para una provisión eficiente de los bienes comunes se requiere una planificación y regulación activa por parte del estado, lo cual por cierto no se contradice con la participación de las diferentes formas de asociaciones público-privadas, sino que más bien las refuerza.

En las economías globalizadas, la competitividad (externa) y productividad son funciones de múltiples variables interrelacionadas y mutuamente dependientes, por lo que se requiere un análisis conjunto y multidisciplinario para el planeamiento, ejecución y control de soluciones integrales. En consecuencia, se deben analizar sus componentes (infraestructura, transporte y logística) como un sistema y no como partes separadas. Naturalmente, ello implicará cambios importantes en los ámbitos administrativos y legales.

En línea con lo ya expuesto, la política nacional debe ser concebida en forma integral y no como la suma de planes de desarrollo sectoriales, por lo que la planificación y ejecución de las políticas debe hacerse pensando en la competitividad y productividad de los bienes o servicios que el país produce y consume y exporta o importa, y no en base al modo de transporte.

Por último, la infraestructura debe estar al servicio del desarrollo productivo y planificarse para apoyar los centros productivos existentes o futuros, por lo que la política nacional debe concebirse como un proceso de mejora continua, que requiere de modificaciones periódicas en función del ambiente interno y externo adonde se inserta.

### Cómo implementar una política integral

A partir de una serie de casos de estudio analizados (Alemania, Finlandia, Francia y Corea, entre otros) es posible establecer un conjunto de elementos comunes a estos casos exitosos, que si bien cada uno refleja una realidad económica, social y cultural distinta, plantea alternativas reales y concretas para avanzar hacia el

establecimiento de una política integral de infraestructura, transporte y logística. A continuación se agrupan las principales conclusiones en relación a los aspectos estratégicos, administrativos y legales.

### 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 debe hacerse pensando en la competitividad y productividad de los bienes o servicios que el país exporta o importa no en base al modo de transporte.
- Concentrarse en la logística avanzada por sobre la logística de distribución, entendiendo por “avanzada” a aquella que busca integrar producción, distribución y facilitación, y no solamente la “distribución”.
- Planificar y diseñar la política en función de los servicios a la carga y no de los modos de transporte.
- El establecimiento de una política nacional de infraestructura, transporte y logística es un proceso de mejora continua que requiere revisiones y modificaciones periódicas y que debe considerar el ambiente interno y externo adonde se inserta.

### Aspectos administrativos

- Establecer una agencia principal que sea la cabeza visible y lidere el esfuerzo del desarrollo y la implementación de las políticas integrales.
- Lograr una coordinación y coherencia al interior del gobierno, lo cual significa el esfuerzo fundamental de establecer una visión común de los distintos ámbitos de la administración hacia los planes de alcance estratégico.
- La infraestructura debe estar al servicio del desarrollo productivo y planificarse para apoyar los centros productivos existentes o futuros, al mismo tiempo que considerar y favorecer el desarrollo político, humano y social de los territorios adonde se establece.
- Construir órganos colegiados donde todos los ministerios e instituciones gubernamentales que participan del proceso estén representados, pero que también incluyan a la sociedad civil, al sector privado (por ejemplo los principales dadores de carga y usuarios), la academia y las ONG. Con ello, se persigue el tratamiento de consensos básicos, que la política sea de alcance estratégico, y sobrepase los tiempos políticos.

### Aspectos legales

- Establecer una legislación clara, coherente y condensada en un solo cuerpo legal que facilite su implementación (*all-inclusive policy*).
- Las políticas deben asegurar la coherencia y consistencia de la política nacional y potenciar los efectos sinérgicos.
- La legislación debe hacerse para facilitar la logística y transporte de los productos y no en función del modo en que se transportan.
- La logística integrada y transporte multimodal, si bien no se imponen por la mera existencia de una ley, requieren de marcos normativos modernos y estructuras flexibles.

Sobre el tema de la importancia de las políticas integrales de infraestructura, transporte y logística, la CEPAL está trabajando en documentos de fondo que serán publicados durante el transcurso de los próximos meses, analizando las diferentes experiencias que se han conocido alrededor del mundo sobre el tema.