



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

# Institucionalidad, comodalidad y servicios de transporte sostenibles

## Antecedentes

Los servicios de transporte constituyen un elemento fundamental para el desarrollo económico y la competitividad de los países y como tal, son un componente importante en los presupuestos de inversión. Asimismo, generan externalidades sobre la población, entre las que se puede mencionar el impacto sobre el medio ambiente especialmente cuando la matriz energética predominantemente se basa en combustibles fósiles no renovables. De allí que es crucial contar con políticas de transporte, de calidad y eficaces, que den cuenta adecuada de la centralidad que tiene el tema y de las complejidades que reviste.

En la práctica, lo que viene sucediendo con las políticas de transporte en América Latina es que su diseño e implementación dista bastante de hacer efectiva esa comprensión. Hay, sin duda, obstáculos importantes de develar y analizar a fin de poder definir estrategias para enfrentarlos. Uno de ellos guarda relación con la *naturaleza y calidad* de las políticas públicas que se diseñan para enfrentar los desafíos del desarrollo. Un segundo obstáculo, íntimamente vinculado, es la *institucionalidad pública* y los arreglos institucionales que los países se dan para llevar a cabo sus políticas. Un tercero es el de la *viabilización social y política* de las políticas que se desea ejecutar, en la medida que ellas afectan diversos grupos de interés. Esta trilogía es vital para los niveles de éxito que se logre con dichas políticas. El propósito de este trabajo es enfocarse principalmente sobre la problemática de la institucionalidad y el desafío de diseñar e implementar políticas de transporte sistémicas, integradas y sostenibles en el marco institucional existente en los países de América Latina.

### I. Algunas notas sobre la calidad de las políticas públicas

En términos generales y simples podría decirse que las políticas públicas son una intervención intencionada del Estado sobre una realidad –que tiene expresiones territoriales y sociales dadas– con el objeto de modificar

El presente *boletín FAL*, se enfoca en los problemas de la institucionalidad pública para la formulación de las políticas de transporte y en el desafío de diseñar e implementar políticas de transporte sistémicas, integradas y sostenibles en el marco institucional existente en los países de América Latina.

El estudio forma parte de las actividades que la Unidad implementa en el proyecto: “Estrategias para la sostenibilidad ambiental: cambio climático y energía” financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

El autor es Germán CORREA DÍAZ, consultor de la División de Recursos Naturales e Infraestructura de CEPAL.

Para mayores antecedentes contactar a [trans@cepal.org](mailto:trans@cepal.org)

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a una revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la organización.

-  Antecedentes
-  I. Algunas notas sobre la calidad de las políticas públicas
-  II. Sobre el concepto de comodalidad y sus implicancias
-  III. La política de transporte sostenible requerida
-  IV. Comodalidad, políticas de transporte integradas y sostenibles, e institucionalidad
-  V. Conclusiones
-  VI. Bibliografía



NACIONES UNIDAS



una situación que se plantea, ya sea como problema o ya sea como desafío para el desarrollo de un territorio, comunidad o país, buscando el logro de ciertos objetivos socialmente deseados o valorados. En cuanto intervención, dichas políticas pretenden en cierta forma incidir en lo que podría llamarse *la cadena causal* que provoca ese problema o que plantea ese desafío, buscando remover obstáculos o potenciar factores que permitan solucionar el problema o aprovechar de la mejor manera las oportunidades que abre el desafío de que se trate. En consecuencia, podría decirse que una política tiene la *calidad* necesaria si hace una interpretación (o explicación) acertada de la realidad que desea afectar, *lo que depende de cuán cerca esté de capturar la esencia y complejidad sistémica de la cadena causal de la problemática a intervenir*. En la medida que tal interpretación sea la adecuada, la intervención tocará aquellos aspectos que más inciden en la situación intervenida y la política tendrá más posibilidades de lograr los objetivos que persigue.

En América Latina, de manera bastante frecuente, las políticas de transporte han sido predominantemente fácticas, más que formulaciones sistemáticas y coherentes basadas en una interpretación del papel que estos servicios juegan en el desarrollo. No es de extrañar, entonces, que la expansión de las infraestructuras se haya dado de manera un tanto errática y con un sello fuertemente unimodal. Las políticas carecen en general de una visión integradora. Su ejecución está habitualmente entregada a una multiplicidad de organismos públicos, entre los cuales suele no existir ni tan siquiera una coordinación básica.

En décadas recientes, en la búsqueda de soluciones a la necesidad de expandir las infraestructuras y servicios de transporte a un ritmo acorde, e incluso anticipado a las necesidades del crecimiento económico, las políticas públicas han venido avanzando lentamente desde una comprensión de abordaje unimodal a una que impulse la multimodalidad y la intermodalidad, especialmente en el transporte de mercancías o carga. Ambos conceptos se basan en la idea de la complementariedad que debería darse entre modos de transporte a fin de acortar tiempos de desplazamiento entre dos puntos y reducir costos, mejorando con ello la competitividad.

No obstante, las políticas seguidas, aún demasiado sesgadas hacia la visión unimodal, en muchos casos se tradujeron en políticas de inversión pública contradictorias entre sí. Tal es el caso de aquellas políticas que en un mismo país, además de impulsar la modernización del transporte público, comprometen ingentes recursos del Estado para subsidiar autopistas urbanas, incentivando así, contradictoriamente, un mayor uso del automóvil; o bien, aquellas que, junto con estimular inversiones en el modo ferroviario, impulsan el crecimiento de infraestructura vial

construida ya sea directamente por el Estado o mediante el sistema de concesiones a inversionistas privados, sin considerar el importante nivel de competencia existente entre ambos modos, especialmente en determinadas áreas de un país o respecto de los tipos de cargas<sup>1</sup>. En suma, inversiones que no atienden el óptimo social del uso de recursos públicos, siempre menores que las necesidades que se debe atender.

Desde los años ochenta, en la región se iniciaron procesos de privatización de empresas y servicios antes en manos del Estado, además de la concesión de la construcción de infraestructuras de transporte a inversionistas privados. Puede percibirse que este período fue el inicio de un acercamiento a un paradigma de mercado en cuanto a infraestructuras de transporte, en particular en las infraestructuras concesionadas, en la medida en que dichas inversiones privadas pueden ser recuperadas a través de tarifas que en alguna medida intentan reflejar su precio real<sup>2</sup>. Queda así abierta la posibilidad de que dichos precios puedan llegar a internalizar las externalidades diversas que conllevan tales inversiones en infraestructura, entre ellas, las ambientales, haciendo así posible operacionalizar la sostenibilidad de los servicios de transporte.

## II. Sobre el concepto de comodalidad y sus implicancias

Recientemente y desde que en la Unión Europea se acuñara el término de “comodalidad<sup>3</sup>” como una forma de concebir el diseño integrado de la política pública de transporte en esa región, en América Latina, especialmente a través de CEPAL, se ha venido impulsando esta nueva concepción como una forma de incentivar un nuevo paradigma de formulación de la política pública sobre los servicios de transporte, que incremente su sostenibilidad y eficiencia y que contribuya a una mayor competitividad de los países de la región.

Un documento interno de trabajo de la División de Recursos Naturales e Infraestructura de CEPAL, intenta la definición siguiente del concepto de comodalidad: “La comodalidad

<sup>1</sup> Ejemplos hay varios en la región: en Santiago de Chile, el lanzamiento en los años 2000 de un costoso programa de modernización del transporte público al mismo tiempo que se subsidiaba la construcción de costosas autopistas urbanas; o en Caracas, Venezuela, donde la significativa inversión en un metro va aparejada con un fuerte subsidio al combustible, beneficiando en especial a los automovilistas.

<sup>2</sup> Si bien las infraestructuras estatales consideran a veces el pago de un peaje o tarifa de paso, ésta no necesariamente refleja el valor efectivo de dichas inversiones, por lo que hay implícito un cierto nivel de subsidio estatal al transporte privado que usa dichas vías, raras veces estimado. En el actual sistema concesionado de infraestructuras también hay un nivel de subsidio estatal involucrado, pero en este caso es explícito y parte del modelo de negocios de la concesión misma, a la vez que está ligado a los niveles de demanda real que usa tales vías (en algunos modelos el subsidio se desata sólo si la demanda real está por debajo de la demanda estimada o referencial en un cierto período). Ello hace que el precio o tarifa deba ser estimado en términos más reales y explícitos, dado que, de no hacerse así, ello puede significar que las licitaciones de las concesiones fracasen o bien transformarse posteriormente en elemento de judicialización de las relaciones entre el Estado y los concesionarios.

<sup>3</sup> Unión Europea (2006), *Por una Europa en movimiento: Movilidad sostenible para nuestro continente*, Bruselas, Junio.

es el uso de un modo o combinación intermodal para un viaje o grupo de viajes, de personas o mercancías, que maximiza la eficiencia del trayecto(s). La comodalidad, por tanto, busca la integración y complementariedad modal bajo estándares eficientes, competitivos y sostenibles, poniendo el énfasis en las necesidades del usuario por sobre el modo de transporte que utiliza. En consecuencia, la comodalidad es un elemento central e irremplazable en una estrategia de cambio modal, la cual forma parte de una política integrada y sostenible de logística y movilidad.”

El concepto de comodalidad “busca” entonces una determinada forma —combinada o integrada— en que se deberían usar los diferentes modos de transporte por parte de los actores o usuarios del sistema, procurando la “utilización óptima” de cada modo o de cada combinación de modos para que “un trayecto completo resulte eficiente y sostenible”. Es decir, no sólo se recomienda una política más integrada sino también una política más proactiva, de modo que los actores del sistema actúen y tomen decisiones de determinada manera o en un determinado sentido. Esto implica que la política no sólo tiene que establecer un marco regulatorio que delimite normativamente un cierto espacio decisional para los actores del sistema. Además y de manera crucial, la política tiene que identificar, parametrizar y procurar alinear un conjunto de estímulos que orienten el proceso decisional de los actores o usuarios del transporte hacia el uso combinado y óptimo de los diferentes modos (obviamente, cuando en el trayecto que se necesita recorrer se tiene la posibilidad de usar diferentes modos).

#### **A. Hacia la esencia del concepto de comodalidad: modelos decisionales de los usuarios de los modos de transporte**

La comodalidad propugna que la “eficiencia” en el uso de los diferentes modos de transporte incluya de manera sustantiva la sostenibilidad ambiental de los mismos. Esto supone que en el costo de mover bienes o personas se incluya no sólo el aspecto monetario sino también el ambiental. El costo monetario cae dentro del ámbito de la racionalidad económica de las decisiones en un espacio de competencia (mercado). El costo ambiental, en cambio, cae dentro del ámbito de la racionalidad global o planetaria (sostenibilidad) y, por tanto, es una externalidad del transporte que no necesariamente es tenida en cuenta por quienes la provocan cuando toman sus decisiones de qué modo usar para mover los bienes o a sí mismos.

El vínculo entre estos dos ámbitos tendría entonces que darse necesariamente a través de la internalización del costo ambiental en la racionalidad económica que gobierna las decisiones de movilidad, las que se ubican dentro del marco de las necesidades de la competencia.

En otras palabras la sostenibilidad debería transformarse en un costo efectivo que, de no considerarse, afectaría la competitividad de los productos (como los mercados que exigen huella ecológica de los mismos), por lo que quienes compiten lo tendrían que incluir en su modelo de decisiones como un costo más a tener en cuenta.

De este modo, tal como establece en el Libro Blanco de la Unión Europea de 2011, cada modo de transporte debe soportar los costos completos generados por su operación, es decir no sólo aquellos directamente asociados al modo que se usa (combustible, mantención, reposición, etc.) sino también aquellos identificados como externalidades que provoca su uso, en particular las ambientales. En la UE ello se traduciría en instrumentos de política como la revisión de la carga tributaria a los servicios de transporte, sustituyendo los impuestos a la circulación y matrículas anuales por tasas variables sobre los combustibles usados (especialmente los fósiles), además de la aplicación de un esquema general de cobro por el uso de las infraestructuras correspondientes, en una fórmula compleja de internalización de costos externos.

En la comodalidad se hablaría entonces de “eficiencia” cuando se logre que los usuarios de los modos de transporte decidan, en cada viaje, por una combinación armónica entre la racionalidad económica que gobierna las exigencias de mercado —costos de producción y de servicios de transporte— y las exigencias de la sostenibilidad de los modos que se usan para movilizar los bienes, también internalizados en términos de “costos”.

#### **B. Precisiones necesarias: la comodalidad en el transporte de cargas y de personas**

El concepto de comodalidad pone como eje central el carácter “eficiente” y “óptimo” que dicha combinación modal daría al movimiento de bienes o de personas. Ambos términos hacen referencia conceptual implícita a una cierta racionalidad decisional de quienes optan por usar uno u otro modo o sus combinaciones. No obstante es posible argumentar que existirían paradigmas decisionales diferentes, ya sea que se trate del transporte de bienes o de personas.

En el caso de la carga, el elemento central de dicha lógica es el costo económico o monetario directo y simple, y la forma en que ello afecta la competitividad de lo que se transporta (a lo cual habría que agregar quizás el costo de oportunidad que reviste estar o no a tiempo en un mercado, como sería el caso de las cargas *prime*). Además, es una racionalidad externa a lo que se mueve (es decir, lo que se transporta, bienes físicos, no sienten ni reclaman).

En el caso de la movilidad de personas, el elemento central también se refiere a un costo, pero en este caso el costo no

es simplemente el costo puro de la tarifa sino más bien una síntesis compuesta en la que confluyen e interactúan de manera diversa variables como la tarifa junto con factores como distancia/tiempo y calidad (comodidad/seguridad), lo que varía además según el grupo social -económico, étnico, género- o según la actividad de quienes se mueven. En este caso se trata además de una racionalidad interna a lo que se mueve (lo que se transporta, personas, sienten, opinan y reclaman, por tratarse de un servicio público en que al Estado se le asigna una responsabilidad clave).

En otras palabras, en el caso de la carga podrían definirse árboles decisionales que pueden tener una validez general desde el punto de vista de la comodidad, dado que se dan en la lógica de la competencia de mercado que afecta a todos los concurrentes más o menos por igual y en que el costo o precio tiene un significado similar para todos (incluyendo el costo del tiempo, excepto quizás en mercaderías *prime*).

Mientras en el caso de las personas existen percepciones de costo diversas, que no son parte de una sola racionalidad decisional, porque allí se dan combinaciones variables de factores que afectan el cómo, y en qué, la gente decide trasladarse de un punto a otro (donde comodidad, seguridad, tiempo de viaje y predictibilidad del mismo, etc., tienen una importancia clave, además del costo expresado en la tarifa). En tal caso, la comodidad se presenta de manera más problemática y casi con seguridad será el resultado de una decisión promovida por el Estado más que producto de decisiones individuales de los usuarios.

El transporte de bienes o mercancías se da preponderantemente en el espacio interurbano (y solo una parte de su trayecto en espacios urbanos), mientras el transporte de las personas se da preponderantemente en el espacio urbano, y sólo en parte en el espacio interurbano. En cada uno de estos espacios hay especificidades a tener en cuenta porque la combinación/integración entre los modos varía, en la medida en que las decisiones de sus actores tienden a estar gobernadas por lógicas diferentes.

Un elemento central de dichas especificidades es el que tiene la competencia. En la situación interurbana hay dos tipos diferentes de competencia que se dan entre los modos en materia de transporte de carga. Por un lado, existe competencia respecto a como se reparte la carga o transporte de mercancías entre los diferentes modos, la que en general sigue la lógica económica privada del precio o tarifa, que determina la eficacia de unos u otros y de sus combinaciones posibles. Por otro lado, existe competencia por el uso del espacio vial interurbano entre camiones, buses y automóviles, que se va haciendo escaso en la medida que crece la actividad económica de un país y la riqueza de las empresas y personas y, por tanto, crece

también el parque vehicular diverso que usa tal espacio, aumentando los costos de congestión, lo que tiene consecuencias tanto en los tiempos de viaje y por ende en costos, así como también en impacto ambiental (mayor uso de combustible, mayor generación de partículas diversas por frenados frecuentes, etc).

### III. La política de transporte sostenible requerida

El concepto de comodidad, por lo que involucra, tensiona fuertemente la forma tradicional en que en América Latina se han trabajado las políticas de transporte, así como la estructuración y forma de funcionar de los aparatos de Estado en esta área. En otras palabras, un cambio de paradigma de la elaboración de dichas políticas, como es el que propone el concepto de comodidad, requiere un cambio profundo también en estructuras y en modelos de gestión y funcionamiento del Estado, y no sólo en la parte sectorial correspondiente sino a nivel más general también.

#### A. Limitaciones a las políticas públicas integradas que impone la estructuración del Estado en América Latina

En América Latina “es común observar una multiplicidad de políticas y normas sectoriales que regulan y promueven los distintos modos de transporte, pero sin una visión sistémica e integradora que le otorgue coherencia y posibilite su real regulación y fiscalización. Así,...van surgiendo políticas modales, orientadas principalmente a resolver la problemática particular de un modo de transporte...” Pero intentar “maximizar las ganancias de cada modo de transporte por separado es tan imposible como absurdo<sup>4</sup>.”

Desde luego esto tiene que ver con la conformación histórica de los aparatos de Estado en América Latina, que crecieron y se desarrollaron más bien por agregación de funciones y de estructuras para realizarlas, en la medida que los desafíos del desarrollo se iban complejizando y requiriendo especializaciones diversas. Por lo demás, en los inicios de la construcción del Estado-nación de estos países, no había casi necesidad de formular políticas para desarrollar las infraestructuras del transporte que se necesitaban. Ese paradigma se ha mantenido casi hasta nuestros días, aunque el mundo haya cambiado sustancialmente y aunque las funciones del Estado también lo hayan hecho.

Tampoco han sido frecuentes en la región grandes procesos de reforma del Estado para adecuar el aparato gubernamental a las nuevas funciones que el devenir

<sup>4</sup> Véase Cipoletta Tomassian, Georgina, Gabriel Pérez Salas y Ricardo J. Sánchez (2010), pág 14.

del desarrollo ha ido demandando. En algunos países se han hecho modernizaciones del Estado más bien parciales y muchas veces referidas más a los procesos que a las estructuras. A su vez, no ha habido muchos incentivos tendientes a reducir u ordenar la proliferación de estructuras que muchas veces repiten o subdividen sin mucha lógica una misma función, en la medida que tal situación permite un mejor manejo de la distribución del poder y de los equilibrios políticos, especialmente cuando los gobiernos surgen de alianzas políticas complejas y muchas veces inestables.

En suma, los gobiernos encuentran dificultades políticas para llevar a cabo reformas profundas de la administración pública, dándose el famoso dilema de los gobernantes: “o reformo hacia adentro y dejo de hacer hacia fuera en buena medida lo que me he comprometido a hacer en los cuatro, cinco o seis años que dura mi gobierno, o reformo hacia afuera y cumplo con mi programa con los instrumentos que tengo y como pueda”. La opción natural tiende a ser la segunda. Esto es especialmente cierto en los gobiernos de período presidencial de menor duración.

## B. Dificultades institucionales para formular políticas de transporte sistémicas e integradas

El diseño de políticas de transporte integradas y sistémicas, como propicia la visión de la comodidad, podría no necesariamente implicar grandes reformas institucionales, aunque sí algunas adecuaciones a la forma en que los organismos públicos diseñan sus políticas y gestionan su implementación. Pese a lo simple que ello parece —y en realidad, en estricto rigor, lo es— hay dificultades que hasta hoy no han sido superadas prácticamente en ninguno de los países de la región. Entre ellas, hay a lo menos ocho que son claves.

- Una primera dificultad es que la política de transporte tiende a ser más bien fáctica que explícitamente formulada. Es decir, no es muy frecuente encontrar en América Latina documentos de política de transporte que sean elaborados y estructurados como tales<sup>5</sup>. En algunos casos, lo que se encuentra son las formulaciones programáticas de las candidaturas presidenciales que en el mejor de los casos, incluyen un capítulo sobre los “problemas del transporte”, con un listado de cosas —generalmente obras— que el candidato se compromete a hacer si gana el gobierno. Pero obviamente estos no son documentos de política propiamente tales. Más aún, no es raro encontrar que

hay casos en que esas “promesas” contradicen o no guardan coherencia con lo que el país viene haciendo, o con otros objetivos del mismo programa político.

- Una segunda dificultad, ampliamente conocida, es la extrema sectorialización y compartimentación con que es concebida y diseñada en general la política pública sobre transportes, en cada ministerio sectorial. Como señala CEPAL, “...no son pocos los casos en América Latina donde el ministerio de infraestructura u obras públicas encargado del diseño de la infraestructura, existe por separado del de transporte... Si a lo anterior se le suma un ministerio de planificación que analiza el desarrollo territorial además de una agencia de promoción de inversiones privadas, resulta evidente que ante tal complejidad burocrática, la coherencia de la política sectorial y, por sobre todo, los temas centrales del desarrollo podrán ser fácilmente relegados a un segundo plano y perderse en múltiples dilaciones políticas...” (Pérez Salas, 2008).
- Una tercera dificultad es la endémica discontinuidad de las políticas públicas que afecta a la región. Las políticas cambian —tanto de objetivos como de prioridades— no sólo cuando hay un cambio de gobierno (aun cuando tenga el mismo signo político de su antecesor) sino también cuando cambia un ministro sectorial dentro del mismo gobierno. De esta manera, la política ministerial pasa a ser así un asunto más bien personalizado, sin responder a una lógica global sustentada en un análisis técnico y fundamentado de la problemática a tratar.
- Una cuarta dificultad, tiene que ver con que habitualmente las obras de infraestructura requieren largos períodos de despliegue para su implementación, mientras que los gobiernos tienden a ser generalmente cortoplacistas en su mirada y fuertemente orientados a obtener resultados dentro de la duración de un período presidencial, a fin de poder “mostrar cosas” y asegurar la continuidad del apoyo político ciudadano a quienes gobiernan. Esto puede conllevar a que no se acometa el desafío de estas políticas de largo plazo, o bien que se acometa, pero esperando frutos que puedan mostrarse como logros del gobierno que la inicia, a veces forzando los procesos hasta el punto de producir situaciones desastrosas que terminan traicionando la política misma.
- Una quinta dificultad —también relacionada con que las obras de infraestructuras trascienden con frecuencia el período de ejercicio de un gobierno—, es que la agenda ministerial de obras de un gobierno entrante en buena parte está ya comprometida en los presupuestos de continuidad de obras iniciadas

<sup>5</sup> No se conocen en América Latina documentos de política como, por ejemplo, el Libro Blanco de Transportes de la Unión Europea, o el Libro Blanco de Transportes de Inglaterra o de diversos países de Europa, elaborados sistemáticamente a partir de sólidos diagnósticos, fuertemente autocríticos en muchos casos, y con proyecciones fundamentadamente realizadas, a partir de las cuales se identifican objetivos y se diseñan los cursos de acción e instrumentos a usar, con claras metas a cumplir, las que luego son instrumentadas a través de una serie de mecanismos normativos e institucionales, y posteriormente evaluadas.



en el gobierno saliente. Así, es usual que cuando un nuevo gobierno asume, recién puede comenzar obras prioritizadas en su programa y en su política en su segundo año de ejercicio del poder, en el mejor de los casos. Con ello frecuentemente ni siquiera alcanza a concluir aquellas obras más significativas, generalmente de gran envergadura, que son parte de su política. Por lo que en general el entusiasmo político por emprender las grandes políticas de transporte que se requiere es más bien limitado.

- Una sexta dificultad radica en el hecho de que es extremadamente difícil introducir prioridades inter-sectoriales —como es el caso de la necesidad de diseñar una política sistémica e integrada de transporte— por sobre las prioridades de las agendas sectoriales. Generalmente son las agendas sectoriales las que se imponen porque quienes desempeñan los cargos ministeriales son evaluados políticamente por lo que hacen respecto a su agenda sectorial y no por lo que contribuyen al abordaje de problemas macro, integrales, en que intervienen varias otras instituciones y en que, por lo tanto, los logros se difuminan o disuelven entre ellas y quienes las conducen.
- Una séptima dificultad radica en el hecho de que generalmente el área de transporte suele ser el “pariente pobre” frente al área de infraestructura u obras públicas, de las que frecuentemente está separada. Comparadas con una buena política o normativa de transporte, las obras públicas históricamente han tendido a verse como más valiosas en sí mismas por la cantidad de recursos que mueven y por lo “vistoso” o impactante de las mismas. Al parecer, en ello ha tenido que ver la forma en que se fue conformando el Estado-nación de América Latina, proceso que estuvo fuertemente vinculado al desarrollo de la infraestructura de transporte (especialmente caminos y puertos) y por mucho tiempo estuvieron ausentes la planificación del territorio y su desarrollo, así como los temas de conectividad y movilidad. El crecimiento demográfico, la ocupación cada vez más amplia y compleja del territorio, el crecimiento y complejización de las necesidades y el deterioro acelerado del medio ambiente, fueron llevando a la necesidad de tener que ver con más cuidado cómo estamos usando los recursos, cómo los

estamos afectando para mantener nuestro modo de vida, cómo logramos que más seres humanos tengan acceso equitativo a los bienes del desarrollo, etc.

- Una octava dificultad radica en el hecho de que tras los diferentes modos de transporte hay importantes grupos de interés que pesan fuertemente al momento de tomar decisiones, o que tienen fuerte capacidad de resistencia al cambio. Así, en América Latina son frecuentes las paralizaciones del transporte de carga o del transporte público prestado por operadores privados cuando un gobierno intenta llevar a cabo cambios significativos en la situación existente. Además, históricamente ha tendido a existir una relación política clientelar fuerte entre estos actores y el mundo político, con lo que los compromisos contraídos especialmente en periodos electorales se transforman luego en situaciones difíciles de cambiar mediante una política pública que intente modernizaciones significativas.

Teniendo en cuenta estos diferentes elementos de la realidad de la región, no es de extrañar las grandes insuficiencias que se observan en materia de política de transporte. Las mencionadas dificultades hacen necesario una nueva mirada sobre el Estado, de la calidad de la gobernabilidad o gobernanza; e, incluso, de la calidad de la política. Ello también de la necesidad de propulsar un nuevo paradigma como una forma diferente de hacer política pública de transporte en la región.

## IV. Comodalidad, políticas de transporte integradas y sostenibles, e institucionalidad

La propuesta del enfoque comodal tiene fuertes implicancias en dos sentidos fundamentales: uno, como nuevo paradigma conceptual para la elaboración de la política pública sobre transportes, y otro, desde el punto de vista de la institucionalidad requerida para que tal política pueda llevarse a cabo, superando las limitaciones e inercias de la institucionalidad existente.

### A. Un nuevo paradigma para la elaboración de una política de transportes integrada

El planteamiento de la comodalidad propugna un nuevo paradigma para la elaboración de la política sobre transporte, el que tiene implicancias de ámbito así como implicancias respecto a la esencia de los procesos asociados al transporte y sus servicios en economías de mercado.

#### 1. La mirada desde el ámbito de la política de transporte

Desde la perspectiva de ámbito, la política de transporte adquiriría su pleno sentido sistémico y de integralidad

cuando toma en consideración la cadena logística en que los servicios de transporte y sus infraestructuras se inscriben.

Se ha planteado que existe una trilogía vinculada sistémicamente, como es el transporte, la infraestructura y la logística, que hace necesario “mejorar la forma en como se planifican y deciden las inversiones en infraestructura, así como también la forma en que se regula la operación de los servicios de transporte, de modo tal que se resuelvan efectivamente las problemáticas complejas que afectan a estos sectores, la mayoría de las cuales requiere soluciones integradas y multisectoriales<sup>6</sup>.”

Como parte esencial del concepto de comodalidad se señala la necesidad del uso “eficiente” y “óptimo” de los recursos de movilidad en términos de combinación, integración, o complementación modal, lo que se expresa en “estándares eficientes, competitivos y sostenibles” a lo largo de la cadena logística. Se entiende que ese óptimo consiste en llevar una carga de punto a punto, buscando combinaciones modales de la mayor sostenibilidad posible, el menor costo y el menor tiempo, con la mayor seguridad de lo que se transporta y la mayor trazabilidad y predictibilidad de la entrega (o *delivery*) de lo que se moviliza.

## **2. La mirada desde la esencia conceptual de la política sistémica de transporte: la necesidad de la univocidad conceptual**

Se postula que para tener una política de transporte (o cualquiera otra) coherente, eficaz y sostenible, es crucial que desde su conceptualización (teorización) inicial, sea integrada y sistémica. Es decir, se requiere que obedezca a una visión y a un modelo integrado y sistémico del problema o situación a intervenir, que haya identificado sus diferentes partes o componentes, su importancia causal relativa y sus interrelaciones. La política entonces selecciona, de entre tales componentes, aquel conjunto que parece tener la mayor incidencia causal en la realidad o fenómeno que se va a intervenir. Dicha visión no puede ser desde un sector dado, sino que debe ser unívoca, con un entendimiento común y conceptualmente compartido por todos los ordenamientos sectoriales que luego intervendrán en la ejecución de las diferentes partes de una política de transportes.

Para que dicha política sea integrada y sistémica, se requiere que la formulación de la política sea tarea de un equipo multi-sectorial integrado, aun cuando una vez implementada, podría requerir ser realizada por organismos diferentes. Se requiere, en consecuencia, repensar el ordenamiento institucional planificador actual (en donde cada ministerio tiene su propia instancia planificadora), debiendo existir una instancia o unidad

planificadora suprasectorial, por sobre los ministerios sectoriales, que al mismo tiempo incluya integradamente los equipos técnicos de todos ellos, o al menos especialistas en “la mirada sectorial” correspondiente. Debe haber también “generalistas”, que traigan la mirada sistémica y global de la problemática a abordar, que sepan conjugar dinámicamente esas diferentes “miradas”, de modo de superar las visiones compartimentadas y los celos jurisdiccionales de cada institución sectorial.

## **3. La mirada desde la esencia de la política sistémica de transporte: las implicancias conceptuales de la comodalidad en términos de los instrumentos de política a usar**

La idea de comodalidad aporta un elemento diferente a los conceptos precedentes de multimodalidad o intermodalidad. Es la idea de la “complementariedad óptima” que propugna en el uso de diferentes modos de transporte para movilizar bienes o personas de un punto a otro de manera eficiente y sostenible. Ello sugiere una cierta combinación de modos que sirva mejor al interés del usuario y cumpla con determinadas características de eficiencia, que sea un promotor de un crecimiento más competitivo y menos perjudicial para el medio ambiente. La comodalidad pone el énfasis en el modo o combinación de modos que maximice la eficiencia del trayecto, entendiendo que el trayecto óptimo es aquel que logra un equilibrio no sólo en relación a la ecuación tarifa/tiempo/distancia sino también, en relación a los requerimientos de sostenibilidad ambiental.

El desafío es cómo se define dicha “complementariedad óptima” y cuál es la “ecuación virtuosa” que la tipifica, cómo se logra que esa ecuación se produzca y quién posibilita que se consiga, maximizando la eficiencia y la sostenibilidad. Estos temas se definen en términos de la institucionalidad, entendida ésta como la arquitectura tanto normativa como organizacional que permite llevar a cabo una política pública dada.

Anteriormente se argumentó que, siendo el modelo de desarrollo predominante en América Latina el de economías de mercado, la forma de impulsar la comodalidad quizás no venga tanto a través de una rigurosa planificación estatal —aunque obviamente se requiere un activo papel del Estado en cuanto a la formulación de una política sistémica e integrada de transportes, desarrollando los instrumentos de política que sea necesario, además de la capacidad de fiscalización (*enforcement*) imprescindible del cumplimiento del marco regulatorio en que dicha política se exprese. Más bien viene de la instalación de un modelo decisional que integre tanto las consideraciones económicas relativas a costos directos de la actividad como aquellas que transforman

<sup>6</sup> En Cipoletta Tomassian, Georgina, Gabriel Pérez Salas y Ricardo J. Sánchez (2010), pág.16.

también en costo las externalidades de la actividad, entre ellas la más importante, la ambiental.

Si la política de transporte que propugna la comodalidad como concepto ordenador esencial que, a su vez, actúa como mecanismo que orienta las decisiones de los actores del sistema de transporte, debe impulsarse en el marco de economías de mercado, es obvio que tenga que hacerse a través de mecanismos de mercado eficaces. Es decir, a través de incentivos y desincentivos que pasen a ser parte del conjunto de elementos que los actores tienen en cuenta para tomar sus decisiones —el modelo decisional—, así como también haciendo uso de instrumentos claves para la toma de decisiones, como es la información.

Dado que los modos de transporte son servidos por operadores privados, rigiendo sus decisiones por criterios de mercado, es fundamental que alguien provea equitativamente la información necesaria que permita a los dueños o gestores de la carga asegurar la más eficiente y competitiva combinación modal posible para transportarla, así como también otros componentes que refuerzan y hacen posible que dicha comodalidad pueda darse y operar. Es decir, se requiere que alguien provea la información fidedigna y oportuna para que los operadores de la carga puedan “armar” sus rutas y combinaciones modales más convenientes.

Pareciera que la alternativa más natural sea una entidad pública, ya que la misma debe asegurar la neutralidad de las combinaciones modales que los dueños u operadores de la carga “armen” o diseñen a su propia conveniencia. Para ello se requiere un sistema eficiente que ayude a armar las combinaciones modales más eficientes y sostenibles, teniendo en cuenta: i) el volumen y variabilidad de la demanda de información que habría que servir, ii) la simultaneidad con que ella se requiere y en cualquier parte de un país y iii) la agilidad de respuesta que requiere la velocidad con que se da la competitividad en un mundo “internetizado”. En otras palabras, se está hablando de un sistema de información de gran envergadura por los volúmenes de datos que se debe estar actualizando permanentemente y también por la gran capacidad tecnológica requerida. Por ello es que se argumenta que quien provea tal información sea un ente público, aunque posiblemente diferente al ente planificador/regulador del sector.

Además de la ventaja de la neutralidad cuando es un servicio público el que gestiona la información, se espera que éste no otorgaría ventajas competitivas a ningún agente privado, puesto que la información se gestionaría en línea, teniendo cada interesado acceso directo a la base de datos y armando por sí mismo los trayectos más convenientes, eficaces y óptimos. Lo cual implicaría además, un nivel de transparencia inédito de la información de los

prestadores de los servicios de transporte, develando sus tarifas, entre otras cosas. Ello no impediría sin embargo, la negociación directa final del dueño o agente gestor de la carga con los proveedores del servicio de transporte.

Alguien podría proponer que tal servicio proveedor de la información pueda ser proporcionado por agentes privados. Es una posibilidad válida, por cierto, aunque incorpora un costo adicional a los servicios de transporte. Pero, en tal caso, el regulador tendría que asegurar una estructura normativa y de fiscalización de modo de garantizar, a su vez, que dicho prestador privado del servicio de información co-modal no pueda ser capturado por alguno de los grupos de interés del sector, a fin de mantener la transparencia en la competencia.

### **B. La institucionalidad con la que se cuenta para políticas de transporte integradas y sostenibles: algunas propuestas operacionales correctivas**

Para que el uso óptimo y eficiente de los modos de transporte se produzca, además de contar con una política del tipo y la calidad requeridos, se necesitan arreglos institucionales que aseguren que tanto los usuarios como los operadores de los servicios de transporte decidan y actúen en la dirección deseada.

Es extremadamente difícil que desde una institucionalidad desagregada y compartimentada en su funcionamiento —como la que existe en la generalidad de los países de la región— pueda surgir una política de transporte que logre dar cuenta, sistémica e integradamente, del conjunto de factores que componen la problemática del transporte y del desarrollo en un país dado, es decir que atienda la integralidad con que se presentan los problemas o desafíos del desarrollo en territorios y grupos humanos concretos.

Para los efectos de “recomponer” la integralidad de aquello que la sectorialización del Estado ha dividido, en la región se han dado una variedad de mecanismos que habitualmente tienen la tarea de llevar a cabo las coordinaciones interinstitucionales que la realidad impone, más allá de la lógica de compartimentos estancos y de los celos jurisdiccionales que suelen imperar. Dichos mecanismos son de una amplia gama, desde la creación de “supra-ministerios” de infraestructura o la fusión de ministerios afines, pasando por instancias de rango institucional intermedio —como secretarías ejecutivas, comisiones, comités interministeriales, etc.—, hasta llegar a simples reuniones realizadas a veces con cierta periodicidad entre autoridades de los diferentes sectores, muchas veces motivadas por situaciones que amenazan con devenir en conflictos. No obstante, estas diferentes experiencias no arrojan resultados alentadores. Así, por ejemplo, la sola creación de un supra ministerio tampoco resuelve el problema si su instauración no está inserta en un verdadero

plan de integración de ambos sectores, mediante un rediseño de las normativas y de la forma misma como se estructura y organiza el Estado. La experiencia de los países de América Latina ha demostrado que en lugar de lograr una mejor coordinación sectorial, se termina rápidamente repitiendo el modelo tradicional y funcionando como dos entes separados, aunque estén bajo un mismo ministerio<sup>7</sup>.

El otro tipo de instancias intentadas, como comités o secretarías ejecutivas interministeriales, tienden a tener una existencia precaria e inestable. No siendo habitualmente un componente formal de la institucionalidad del Estado (esto es, creados en las leyes orgánicas que rigen los ministerios o secretarías), su funcionamiento y pervivencia quedan entregados en definitiva a la voluntad personal de quienes conducen las instituciones. Tales instancias habitualmente surgen frente a la ineludible necesidad de tener que concertar acciones en el curso de la realización de proyectos que se encuentran en territorios o áreas comunes y ellas perviven mientras se resuelve el problema o termina de ejecutarse el proyecto que los ha llevado a tener que coordinarse. De allí en adelante las figuras principales (ministros, viceministros) de dichos comités van siendo reemplazados por funcionarios de menor poder decisorio, hasta que finalmente van dejando de reunirse y las instancias se esfuman.

El esfuerzo por coordinar las instancias gubernamentales, tratando de unir ex-post partes de una política global que desde su origen fueron concebidas, de manera singular y compartimentada, no necesariamente resulta al final en una política integrada y, sobre todo, coherente. El problema entonces, como se ha señalado, tiene que ver con la conceptualización desarticulada, originaria, de aquello que se pretende transformar en política pública, como se indicó más arriba.

En cambio, cuando la política pública se diseña, desde su concepto originario de manera integrada y sistémica por equipos suprasectoriales pero a su vez inclusivos de las diferentes miradas sectoriales, como se propuso más arriba, la coordinación resultante no será recomponedora de una unidad conceptual que nunca existió. Más bien, será la expresión de una gestión planificadamente integrada de los diferentes componentes de la política, que estará guiada siempre por la visión ordenadora del concepto integrado original.

Para mantener luego la coherencia de la política durante las diferentes etapas y áreas en que se implementa, tendrá que haber asimismo un mecanismo de seguimiento y control eficaz. Este mecanismo no sólo tiene que asegurar una buena ejecución presupuestaria, como suele suceder, sino, además y sobre todo, una gestión adecuada de cada

parte sustantiva de la política que garantice, en cada etapa de la implementación, su permanente calce conceptual con el resto —mediante evaluaciones sucesivas—, en todo lo que la integralidad del abordaje del problema intervenido por la política indique como necesario. Será, en tal caso, la misma instancia o unidad planificadora suprasectorial antes propuesta la que se encargará de esta labor de seguimiento y evaluaciones sucesivas, prescribiendo las correcciones al proceso de implementación sobre la marcha, según lo indiquen tales evaluaciones. Tal instancia reportará a un Comité de Ministros compuesto por quienes encabezan los ministerios sectoriales involucrados, que debería incluir al menos las áreas de transportes, obras públicas, urbanismo, y planificación (si lo hubiere).

### C. Elementos adicionales de una política de transporte integrada y sostenible

Con miras a lograr el objetivo de una política integrada y sostenible, es posible plantear que el regulador tendría que establecer, a lo menos los siguientes tipos de componentes:

- a) Un marco normativo y de incentivos y desincentivos —posiblemente bajo la forma de impuestos, tasas, tributos, exenciones, etc.— que asegure o promueva el mejor alineamiento posible entre dichos elementos —costos directos y externalidades— en función del objetivo que busca la comodidad, es decir, promover que los actores y usuarios armen combinaciones modales económica y ambientalmente virtuosas, que den como resultado transportes eficaces y sostenibles. El regulador tiene que asegurar que los mecanismos de la competencia entre operadores de los diferentes modos ocurra de manera leal y transparente —lo más cerca posible de un “mercado perfecto”, sin subsidios ocultos o cruzados (entre transporte ferroviario, generalmente estatal, y carretero, totalmente privado)— y que el “precio” —vía impuestos, tasas u otros que se cargan a las externalidades ambientales— sea justo y ecuánime para todos y que no les reste competitividad.
- b) Se requiere un marco normativo intrarregional que asegure que la competencia entre operadores de transporte de carga se dé también en términos transparentes y leales y sin subsidios ocultos o indirectos por parte de sus respectivos países. Tales instancias deberían ser altamente ágiles, en cuanto no sólo a tomar los acuerdos pertinentes, sino también operativas, proveyendo asimismo los medios para asegurar la fiscalización y el cumplimiento de las normas que aseguren tal transparencia y la competencia leal. Tales acuerdos deberían incluir asimismo compromisos de erradicar la corrupción que suele darse en torno en especial al transporte carretero en algunos de los países de la región, que pone una carga de costos adicionales, ilegales e ilegítimos, al transporte de carga.

<sup>7</sup> Véase Cipoletta Tomassian, Georgina, Gabriel Pérez Salas y Ricardo J. Sánchez (2010), págs. 13-14.

- c) Infraestructuras planificadas consecuentes con la búsqueda de la comodalidad, reconociendo el hecho de que la combinación óptima entre diferentes modos requiere de infraestructuras especialmente acondicionadas para tal efecto, como puntos de intercambio de la carga, puntos de acopio de carga, espacios donde puedan operar tecnologías de transferencia de la carga de un modo a otro, etc. Esto requiere un cierto nivel de intervención del regulador por la vía de la planificación territorial y de la planificación del desarrollo urbano.
- d) Modernización de los operadores del sector. En América Latina, si bien existen muchas empresas de transporte de carga, especialmente por carretera, lo cierto es que aún tiende a predominar como modelo aquel en que la unidad productiva es el propietario de un solo camión, o dos, que a su vez trabaja como conductor del mismo. Esta atomización de la industria del transporte tiende a elevar costos innecesariamente, dado que les es muy difícil aprovechar economías de escala, además del casi imposible acceso al crédito para asegurar la oportuna renovación del parque vehicular —que a medida que envejece aumenta costos de mantención y se hace más contaminante—, o lo hacen a un mayor costo financiero. Dentro de la política de transporte debería haber mecanismos que estimulen la asociatividad y potencie las capacidades de los operadores más pequeños para construir empresas, en particular del modo de transporte carretero, al menos en torno a la producción o prestación del servicio. Ello deviene más fundamental cuando se habla de la comodalidad, donde las combinaciones óptimas también son aquellas de mayor predictibilidad en la entrega de la carga, lo que tiene que ver con el estado de todos los componentes de la cadena logística, entre otros elementos, el estado de la infraestructura carretera y estado del parque vehicular que presta el servicio.

A estos componentes imprescindibles de una política que propugne la comodalidad debe agregarse, de manera fundamental, una institucionalidad pública que opere eficientemente en el sentido necesario para que la comodalidad pueda darse de manera eficiente y sostenible, a lo largo de los criterios y modalidades como las propuestas más arriba.

## V. Conclusiones

Analizando el panorama de la política pública sobre transportes y la institucionalidad de soporte en América Latina desde la perspectiva de la necesidad de introducir un nuevo paradigma que propugna la elaboración de

una política sistémica e integrada que promueve el uso comodal de servicios de transporte sostenibles, puede arribarse a las conclusiones siguientes:

1. El panorama en América Latina no es muy auspicioso: a la carencia de políticas explícitas de transporte o, cuando existen, su marcado sesgo unimodal y desintegrado, se suma una institucionalidad funcional y competencialmente dispersa, caracterizada por una serie de limitaciones y dificultades fácticas de diversa naturaleza.
2. El proceso de globalización y la integración de las economías e institucionalidades nacionales ha implicado que el Estado en América Latina haya sufrido significativas transformaciones funcionales. Ello sin embargo no se ha traducido en reformas profundas de sus estructuras sino, a lo más, en intentos de modernización de procesos, pero conservando estructuras obsoletas, altamente sectorializadas y compartimentadas, lo que conspira contra la posibilidad de formular e implementar políticas sistémicas, integradas y sostenibles de transporte como se requiere para mejorar la competitividad de estos países.
3. Un paradigma posible para la elaboración y ejecución de una política de transporte sostenible podría ser el de la comodalidad, que propicia el uso combinado, en complementaciones óptimas, entre los diferentes modos de transporte. Se propone que para hacer efectivo el modelo decisional de los actores y usuarios de los servicios de transporte en la cadena logística, se disponga de un sistema informático, que permita a los dueños o agentes operadores de la carga, “armar” sus propias rutas con las combinaciones modales más eficientes y sostenibles, a tarifas que les sean convenientes.
4. Para hacer posible una política integrada y sostenible de transporte basada en la comodalidad se requiere, inicialmente, un modelo de elaboración de la política pública de transporte diferente a aquel sectorializado que hoy existe. A falta de una reforma de las estructuras del Estado en esta esfera, se propone que al menos exista una instancia suprasectorial de planificación y elaboración de la política integrada y sostenible, que a la vez promueva un modelo de gestión integrado, independiente de que sus diferentes componentes sean ejecutados por distintas instancias sectoriales. La misma unidad o instancia suprasectorial debería llevar a cabo un seguimiento sistemático y una evaluación del avance de la implementación de los diferentes componentes, a fin de asegurar su permanente calce y coherencia sustantiva con la política integrada elaborada.

## VI. Bibliografía

- Cipoletta Tomassian, Georgina, Gabriel Pérez Salas y Ricardo J. Sánchez (2010), "Políticas integradas de infraestructura, transporte y logística; experiencias internacionales y propuestas iniciales", en *serie Recursos Naturales e Infraestructura* N° 150, mayo.
- Cipoletta Tomassian, Georgina y otros (2011), "Desafíos actuales de las políticas de infraestructura y transporte en América Latina y el Caribe", Documento de Trabajo de USI/DRNI/CEPAL, Santiago de Chile.
- Cipoletta, Tomassian, Geogina, "Hacia la sostenibilidad de políticas de infraestructura y transporte en América Latina: Concepto, diagnóstico y recomendaciones", en USI/DRNI/CEPAL, Documento de Trabajo, marzo.
- Correa, Germán (2011), "Políticas integradas de logística y movilidad: el concepto de comodalidad", borrador de documento interno de trabajo de USI/DRNI/CEPAL, Santiago de Chile, julio.
- Perez Salas (2008), "La necesidad de establecer políticas integrales de infraestructura, transporte y logística", en *boletín FAL*, N° 263, Santiago de Chile, División de Recursos naturales e Infraestructura (DRNI), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio.
- Perrotti, Daniel E. y Ricardo J. Sánchez (2011), "La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe", en *Serie Recursos Naturales e Infraestructura* No. 154, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, enero.
- USI/DRNI/CEPAL (2011), "Políticas integradas de logística y movilidad: el concepto de comodalidad", borrador de documento interno de trabajo, Santiago de Chile, julio.