

recursos naturales e infraestructura

Políticas integradas de infraestructura, transporte y logística: experiencias internacionales y propuestas iniciales

Georgina Cipoletta Tomassian

Gabriel Pérez Salas

Ricardo J. Sánchez



NACIONES UNIDAS



División de Recursos Naturales e Infraestructura

Santiago de Chile, mayo de 2010

Este documento fue preparado por Ricardo J. Sánchez, Georgina Cipoletta Tomassian y Gabriel Pérez Salas, de la Unidad de Servicios de Infraestructura (USI), División de Recursos Naturales e Infraestructura (DRNI), de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El proceso de elaboración del presente documento, iniciado en 2008 y culminado en 2009, incluyó la consulta con expertos de la región. Los autores agradecen especialmente a Marelia Martínez Rivas y a Erick Leal Matamala, por su generosa colaboración, como así también a todos los expertos consultados durante la preparación del mismo.

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

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1680-9017

ISBN: 978-92-1-323421-1

LC/L.3226-P

N° de venta: S.10.II.G.32

Copyright © Naciones Unidas, mayo de 2010. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Infraestructura, Transporte y Logística: una tríada básica para el desarrollo.....	11
A. Infraestructura y desarrollo.....	12
1. El transporte como vehículo de desarrollo de las naciones	13
2. Políticas públicas de provisión de infraestructura de transporte	13
3. Políticas sectoriales de transporte.....	14
B. Aspectos medioambientales y su creciente importancia para el desarrollo	14
C. Logística Avanzada	15
D. Importancia de la tríada en el desarrollo económico.....	18
1. La logística al servicio del desarrollo económico	18
2. Los puertos como eslabón de la cadena logística.....	20
II. La necesidad de una política nacional de infraestructura, transporte y logística	23
A. La integralidad en las políticas de recursos, infraestructura y sus servicios.....	27
III. Los casos de estudio de políticas integradas.....	29
A. Corea del Sur	29
1. El desarrollo de la infraestructura en Corea del Sur.....	30
2. El establecimiento de una política integrada de logística en Corea	31

B. Finlandia	34
C. Alemania	37
D. España	41
E. Unión Europea	43
F. Holanda, una política subregional para el Randstad	45
G. Experiencias latinoamericanas	46
IV. Conclusiones y consideraciones para el establecimiento de una política integrada	53
A. Aspectos Estratégicos	54
B. Aspectos Políticos y Organizacionales	56
C. Aspectos Normativos	56
Bibliografía	59
Serie recursos naturales e infraestructura: números publicados	63

Índice de cuadros

CUADRO 1	EJEMPLO DE DEFINICIÓN DE ACCIONES EN LA PNL Y DISTRIBUCIÓN DE LIDERAZGO EN LAS FUNCIONES	49
----------	--	----

Índice de diagramas

DIAGRAMA 1	FACTORES QUE DETERMINAN EL DESEMPEÑO LOGÍSTICO	24
DIAGRAMA 2	VISIÓN, OBJETIVOS Y TAREAS DEL PLAN DE ACCIÓN DE LA POLÍTICA INTEGRAL DE LOGÍSTICA EN COREA	32
DIAGRAMA 3	VISIÓN DE UNA POLÍTICA DE LOGÍSTICA COHERENTE E INTEGRAL EN FINLANDIA	35
DIAGRAMA 4	METODOLOGÍA UTILIZADA EN LA ELABORACIÓN DEL MASTER PLAN EN ALEMANIA	38
DIAGRAMA 5	RESUMEN DE LA VISIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE LOGÍSTICA Y TRANSPORTE EN COLOMBIA	49
DIAGRAMA 6	ALGUNAS DE LAS ACCIONES ESTUDIADAS POR EL COMITÉ LOGÍSTICA E INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE	49
DIAGRAMA 7	ESQUEMA DE GRUPOS DE TRABAJO PARA FORTALECER EL DIÁLOGO Y EL ANÁLISIS INTERSECTORIAL	57

Resumen

Convencionalmente, las políticas públicas relativas a la infraestructura y el transporte se han tratado en forma disociada y se han implementado unimodalmente. Asimismo, la logística –una de las aplicaciones claves para el desarrollo– suele no tener un abordaje orgánico y sistemático. Tal tratamiento ha impedido una provisión y operación eficiente de los servicios de infraestructura necesarios para alcanzar un desarrollo económico y social sostenible en América Latina y el Caribe. Junto con ello, se observa –con preocupación– la ausencia de políticas de gobierno que consideren a la logística dentro del planeamiento de infraestructura y servicios de transporte, y la atiendan como una herramienta estratégica de competitividad.

En las economías globalizadas, la productividad de los factores, la competitividad de la economía y la eficiencia de los mercados de bienes y servicios que los países comercian interna o externamente, son funciones de múltiples variables interrelacionadas y mutuamente dependientes, por lo que se requiere de un análisis conjunto y multidisciplinario para el planeamiento, ejecución y control de soluciones integrales para el desarrollo. En consecuencia, la propuesta que se presenta en este documento es la de analizar la tríada infraestructura–transporte–logística como un sistema holístico y no como partes dislocadas. Dado que existen vínculos internos entre cada uno de los grupos de medidas de políticas, la puesta en marcha de un plan de acción nacional –o regional– podría alcanzar un beneficio máximo si el cúmulo de aquellas medidas se diseña e implementa de forma conjunta.

El presente documento incluye un estudio y análisis sobre buenas prácticas de políticas integradas que se han llevado a cabo en diversos países del mundo. En la mayoría de tales casos, las políticas no sólo se diseñaron y ejecutaron con una visión integral de la tríada, sino que también incorporaron aspectos de facilitación del transporte y del comercio.

El trabajo presentado es una disertación seminal que plantea los fundamentos para el desarrollo de una política nacional integrada. Con dicho objetivo, el estudio de los casos internacionales colabora en la construcción de nuevas propuestas y en la obtención de elementos analíticos para la toma de decisiones en países que se propongan una reformulación en sus políticas con el fin de fomentar la productividad, la competitividad y el desarrollo económico sustentable.

Introducción

A pesar de ser conocidos los efectos virtuosos del desarrollo de la infraestructura sobre el crecimiento económico, recurrentemente existe la tendencia a reducir la inversión en el sector cada vez que se enfrentan situaciones de crisis. Ello suele ocurrir pese a que es precisamente en dichos momentos cuando se requieren políticas de desarrollo de largo plazo, que planifiquen la inversión de manera ordenada, realista y sostenida, a fin de alcanzar una provisión eficiente y eficaz de los servicios de infraestructura, en un esfuerzo por mejorar tanto la productividad y competitividad de la economía, como la calidad de vida de las personas.

Lo anterior, sumado a la ausencia de una infraestructura adecuada, así como la provisión ineficiente de servicios de infraestructura, obstruye la implementación eficaz de políticas de desarrollo y la obtención de tasas de crecimiento que superen los promedios internacionales, cuando aparecen los temidos “cuellos de botella” o colapsos de infraestructura, que impiden desarrollar ventajas competitivas y alcanzar un mayor grado de especialización productiva.

No fueron pocos los países que buscaron en el sector privado la solución al déficit de infraestructura. Sin embargo, en buena parte de los casos, se priorizó la reducción del déficit de cuenta corriente y los desequilibrios de balanzas de pagos, en desmedro de incentivar la creación, ampliación y modernización de la infraestructura básica de los países de la región. En diversas áreas se observa que la brecha en la evolución entre oferta y demanda de infraestructura de transporte que registran los países de la región, ha aumentado considerablemente, no sólo en relación con los estándares de los países desarrollados, sino también en relación con otros países en desarrollo, que mostraban niveles de desempeño inferiores al promedio regional latinoamericano hace tres décadas atrás.

A todo lo anterior, se suma que los inversores privados se han vuelto sumamente sensibles a los riesgos financieros y regulatorios presentes en este tipo de emprendimientos y sólo eligen algunos países y determinados proyectos para sus inversiones. Como consecuencia, el flujo de capitales privados hacia la infraestructura en América Latina y el Caribe se ha visto afectado, surgiendo la inquietud si la infraestructura actuará como una limitante para el desarrollo social y económico futuro de nuestra región, frente a demandas crecientes y una oferta que ha perdido ritmo en los últimos lustros.

Las necesidades de inversión en infraestructura que los países de la región tienen actualmente, requieren del abordaje de nuevas formas de financiamiento, adicionales a las tradicionales, donde no sólo se deben mejorar aspectos regulatorios o de financiamiento, sino que de la forma misma en como se concibe y planifica la infraestructura y los servicios de transporte que hacen uso de ella, mediante un reforzamiento y mayor coordinación de la actuación del Estado y su capacidad de planificación, regulación y control, así como también una mejor articulación con el sector privado bajo el alero de las asociaciones público-privadas.

Tradicionalmente, las políticas públicas relativas a la infraestructura y al transporte se han tratado en forma disociada e implementado de forma diferenciada según modos de transporte (políticas unimodales), lo cual impide hacer una provisión eficiente de bienes de uso público e interés estratégico. El transporte y las políticas asociadas son, muchas veces, analizadas e implementadas en forma unimodal y, en muchos casos, la infraestructura es planificada en un ministerio, implementada por otro y la regulación de los servicios es realizada por un tercero que no tuvo ingerencia en su diseño. Asimismo, las facultades de planificación, muchas veces, corresponden a una agencia pública diferente de las anteriores. La logística, finalmente, es frecuentemente dejada de lado del planeamiento del transporte y de la infraestructura, aún cuando todos reconocen que su rol en la competitividad de la economía es crucial.

El trabajo se encuentra estructurado con la siguiente disposición:

La sección I revisa la relación existente entre los servicios de infraestructura y el desarrollo, tanto económico y social, analizando tanto las políticas públicas de provisión y operación de infraestructura y servicios de transporte. También, define la noción de logística, estudia la evolución de tal concepto e introduce la nueva concepción de “logística avanzada”. El capítulo avanza en un breve análisis de la creciente importancia de los aspectos ambientales en los servicios de infraestructura, y en la importancia de la tríada infraestructura-transporte-logística en el desarrollo económico, y el apoyo de la logística como instrumento para impulsar el desarrollo. Asimismo señala el papel central que desempeñan los puertos como eslabón de la cadena logística en tal proceso.

La sección II se centra en la fundamentación de los motivos por los cuales existe la necesidad de establecer una política integrada de infraestructura, transporte y logística a nivel nacional. Esta misma línea de análisis, también se aproxima a la fundamentación de la importancia de incorporar el tratamiento integral en políticas de desarrollo y gestión de recursos naturales, como en los casos del agua y la energía.

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_1742

