



DESAFIOS DEL SECTOR TRANSPORTE

Sociedad Chilena de Ingeniería de Transporte (Sochitran)

La Sociedad Chilena de Ingeniería de Transporte (Sochitran), entregó el documento “Desafíos del Sector Transporte” para la discusión pública, como un aporte de esa Institución al debate programático presidencial que se llevó a cabo en Chile en ocasión de las elecciones presidenciales que han de llevar a La Moneda el próximo Presidente de la Nación en el período 2014-2018.

La Sociedad, es una sociedad científica que agrupa a cerca de un centenar de destacados profesionales de la especialidad, que reúne gran parte de la experiencia nacional en el sector y que se desempeñan en la academia, la consultoría especializada, la empresa privada y el sector público. Sochitran está profundamente interesada en la evolución del sector transporte y, junto con su carácter científico, reconoce dentro de su misión la de “debatir y elaborar documentos que ayuden a detectar y solucionar los grandes problemas del sector transporte en el país”, como es el texto que se hizo llegar con ocasión de estas elecciones presidenciales.

Así pues, Sochitran tiene por misión tanto de crear, estudiar, estimular, promover, coordinar y difundir toda clase de iniciativas que tiendan a desarrollar la investigación en Ingeniería de Transporte y a fomentar la aplicación de nuevas tecnologías en el sector transporte nacional; de promover, organizar y colaborar en la realización de congresos, jornadas, seminarios, cursos y simposios, de carácter nacional e internacional, sobre materias de transporte, así como debatir y elaborar documentos que ayuden a detectar y solucionar los grandes problemas del sector transporte en el país.

Revista URBANO se hace un deber recoger y hacer mención de este trascendente documento, dada la importancia invaluable que el mismo significa en la actual contingencia chilena de poner en discusión algunos de los temas del sector Transporte que merecen atención rápida y decidida para evitar grandes problemas en el futuro, así como quedar a disposición pública para discutir y aclarar el alcance de las propuestas de los especialistas de esa Sociedad.





Presentación del documento “Desafíos del Sector Transporte 2014-2018”

De acuerdo al documento de Sochitran, las políticas públicas en el ámbito del transporte rara vez están entre las principales preocupaciones de los Gobiernos del país, salvo en algunas situaciones de excepción en que - por una u otra circunstancia - algún sistema de transporte deja de responder a las expectativas que el país tiene sobre él y se produce un colapso mayor. Desde la “Revolución de la chaucha”, a fines de los años 40, hasta las dificultades de la puesta en marcha de Transantiago, el país ha enfrentado episodios críticos tan diversos como paros gremiales que han puesto en jaque a Gobiernos y situaciones de colapso vial de gran escala, como ocurrió por el fallo de un sistema de control de tránsito en la ciudad de Santiago.

Atendiendo a su misión y al momento coyuntural que vive el país debido a las nuevas autoridades que tendrá el país, Sochitran convocó a un grupo de socios con la finalidad de conformar un Comité de Trabajo que aportara al debate programático del sector.

Dentro de una larga lista de temas posibles, este grupo optó por identificar aquellos que, a su juicio, el próximo Gobierno debería incluir en su agenda programática de manera prioritaria. En ellos, avanzó en la identificación y descripción de la problemática, así como en el desarrollo conceptual de propuestas sobre cómo abordarla.

Introducción

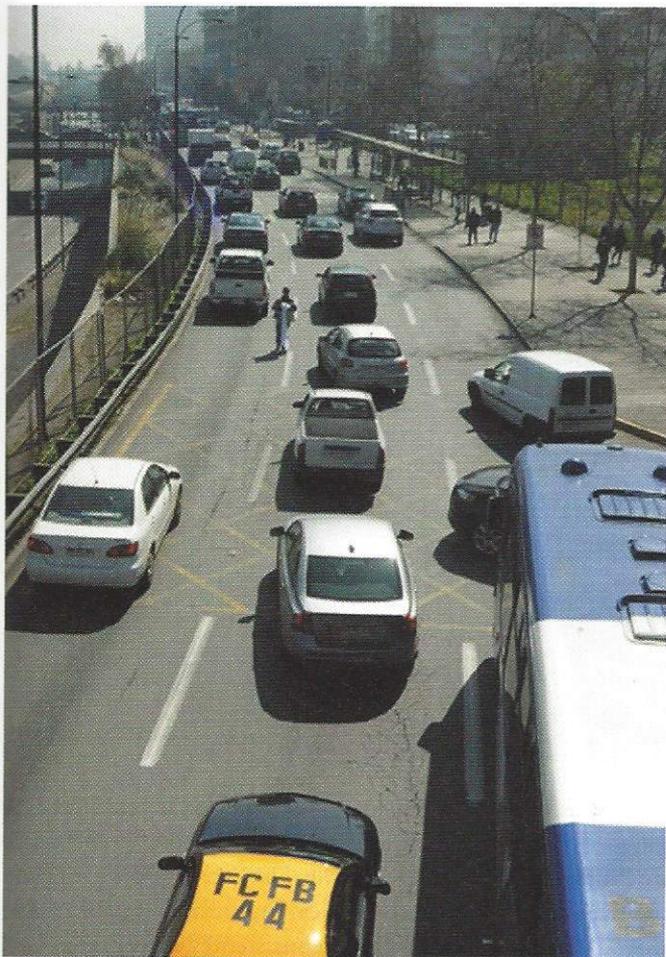
En los últimos 20 años se ha ido produciendo, a nivel ciudadano y en el sector público, el convencimiento de que el

sector transporte requiere una atención urgente y preferente en nuestro país. Los elevados gastos en infraestructura de transporte de todo tipo (urbana e interurbana) para pasajeros y carga desarrollada sin un plan integrado de transporte de mediano o largo plazo, los subsidios que se están otorgando en transporte público, los crecientes tiempos de viaje en el traslado de personas en nuestras ciudades principales, producto de una creciente congestión urbana, son entre otros, síntomas de una nueva situación que no está bien encarada.

Las características de este sector, con alta presencia de fallas de mercado y externalidades, en un contexto de crecimiento económico sostenido, aumento del ingreso y un mayor deseo ciudadano de movilidad e igualdad de oportunidades, exigen (tal como ocurre hace años en el mundo desarrollado) contar con políticas públicas que sean capaces de atender estos requerimientos.

Características del sector Transporte en Chile

Por ya largos años, no ha habido en Chile una política de transporte explícitamente formulada ni planes de mediano o largo plazo para el desenvolvimiento del sector, salvo esfuerzos puntuales y típicamente centrados en listados de proyectos de inversión. De igual manera, no existen diagnósticos compartidos por las diversas instituciones que tienen injerencia en la toma de decisiones, que pudieran servirles de orientación a la hora de fijar prioridades o adoptar medidas específicas. Tampoco se ha dado, salvo excepciones, un nivel razonable de transparencia y participación en torno a las medidas que las autoridades estén pensando implementar. Menos todavía ha habido evaluaciones rigurosas de los resultados de las acciones emprendidas, más allá de reaccionar a fallas evidentes,



como el caso de la implementación inicial de Transantiago. Es así como la acción de los Gobiernos se ha caracterizado por impulsar prioritariamente determinados proyectos, principalmente de infraestructura vial (muchos de ellos bajo el mecanismo de concesiones), o servicios de transporte público como el Metro en Santiago. Históricamente se ha demostrado que en este tipo de proyectos, algunos de ellos de gran dimensión, se encuentra el menor nivel de dificultad en términos de decisión política y de su ejecución, por lo que pasan a gozar de una prioridad muchas veces inmerecida. Y si bien es evidente que esto ha permitido dar un salto importante en la provisión de infraestructura del país, claramente no es suficiente para el manejo eficiente e integral del sector.

En materia de eficiencia, exceptuando ganancias iniciales importantes cuando se materializaron ciertas inversiones (equipamiento portuario, por ejemplo), en gestión de tránsito (como las Unidades Operativas de Control de Tránsito en Santiago y otras ciudades), o las primeras etapas de la modernización del transporte público en Santiago, no se aprecian tendencias a la reducción de los costos de transporte, más bien al contrario; tampoco existen mejoras perceptibles en el nivel de competencia intermodal ni intramodal; de hecho, persisten

distorsiones importantes (FFCC - camión, por ejemplo) y mercados poco competitivos (aéreo, cabotaje, carga ferroviaria, buses interurbanos, etc.); finalmente, externalidades negativas como la congestión se presentan en cada vez más componentes del sistema y con mayor intensidad.

Desafortunadamente, a la hora de plantear soluciones a los problemas manifestados, el desafío principal no ha estado en las políticas que se pretenda impulsar o en los proyectos que se desee ejecutar. El protagonismo ha residido en la renegociación de contratos de concesión o en el diseño de nuevos contratos. Estos procesos imponen restricciones bien conocidas al Estado y, han carecido de transparencia, acudiéndose permanentemente a extensiones de contratos. Además, como cada contrato se refiere a elementos limitados del sistema (por buenas razones desde el punto de vista de su licitación), resulta muy complejo hacer intervenciones de alcance mayor.

Esto se agrava en casos donde los contratos existentes tienen incentivos contrarios al interés de los usuarios. Por ejemplo, para los concesionarios de autopistas urbanas, la congestión es un beneficio. No solo no tienen obligación de hacer inversiones para reducirla, sino que pueden aplicar una tarifa mayor y por períodos más largos. Existen además serios problemas de diseño, principalmente en los enlaces entre autopistas concesionadas, han tomado demasiados años en resolverse con el Estado atado de manos. La búsqueda de rentabilidad privada ha sacrificado de manera ostensible el in-





terés público. Esto no quiere decir un “no” a las concesiones de infraestructura pública, si no una invitación a hacerlas mejor.

Otro ejemplo de improvisación en el sector es la “Ley Espejo” del Transantiago que ha respondido con gran velocidad legislativa al interés político de evitar encontrarse con problemas de financiamiento para la entrega de subsidios. Si se lograra mejorar la posición competitiva del transporte público en Santiago y con ello se redujera el subsidio que recibe, ¿acarrearía esto una disminución del aporte que se hace al resto del país? No hay fundamento sólido para que este financiamiento sea espejo.

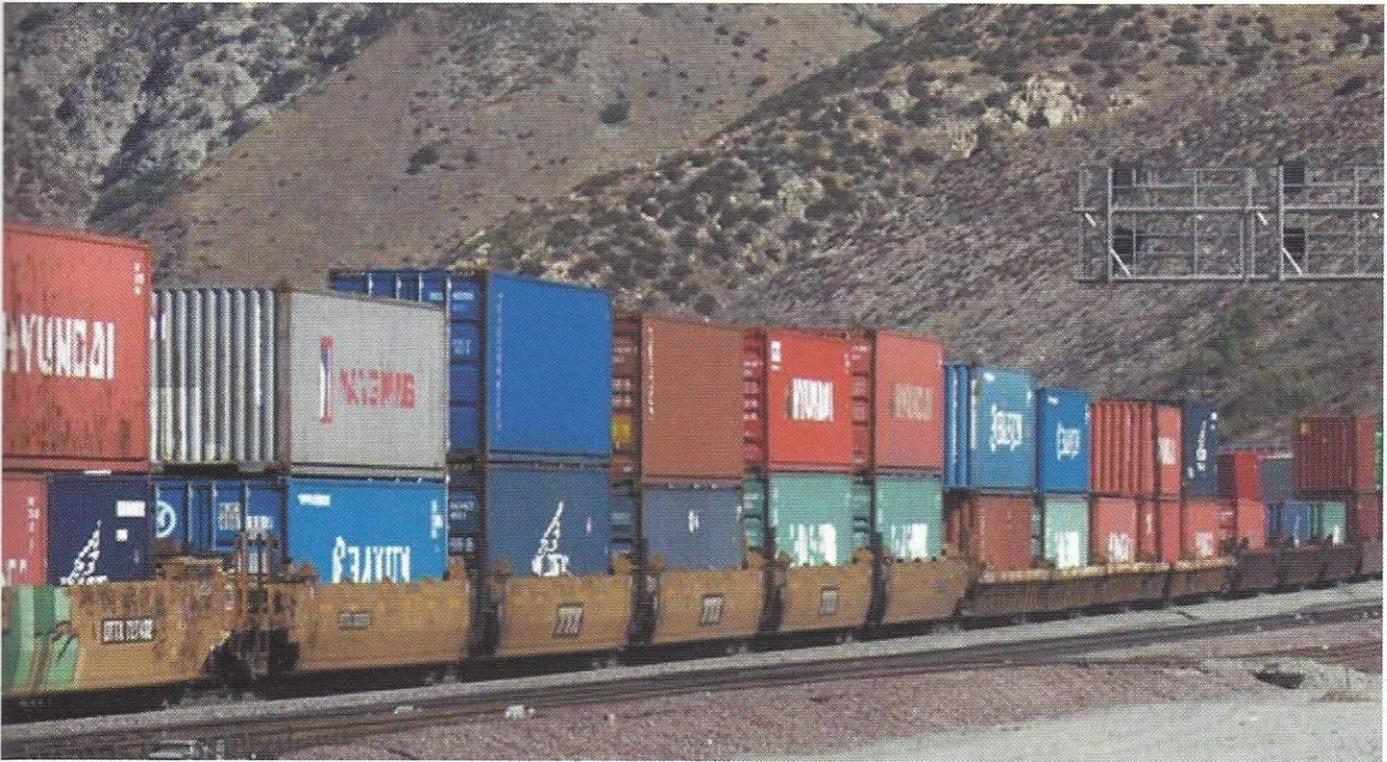
¿Mejor que nada? Claro que sí, pero posiblemente inadecuado.

Si se quiere promover el uso del transporte público en las diversas ciudades del país, con las diferencias que hay entre ellas, sería indudablemente mejor contar con políticas y planes ajustados a esas realidades y asignar los financiamientos pertinentes, no al revés. No solo no ha habido políticas coherentes de transporte sino que se han creado condiciones que hacen cada vez más difícil aplicarlas, si se quisiera hacer. Esto aumenta el atractivo de componentes del sistema que escapan a este corsé, como el Metro u otros. Pero hay que advertir que incluso en este caso hay impactos sobre los ingresos futuros de los buses y, en consecuencia, sobre los subsidios que reciben y los montos espejo regionales consiguientes. ¿Se consideran tales impactos en la evaluación de los proyectos? ¿Qué garantía hay de que se estén asignando correctamente los cuantiosos recursos de inversión comprometidos?

Los ejemplos mencionados e iniciativas recientes que parecen apuntar en la dirección correcta como la propuesta de Nueva Política de Desarrollo Urbano que un grupo de expertos hizo al Presidente, indican que resulta indispensable diseñar políticas de transporte consistentes e integradas con otros sectores. Pero la institucionalidad actual, a estos efectos, contribuye muy poco. En los próximos años hay mucho que hacer, incluyendo cambios a la tributación de los combustibles y la re-licitación del Transantiago, así como de otras concesiones de obras públicas. El problema de la congestión vehicular, que ya existe y solo se puede agudizar a futuro, se llegará a transformar, con alta probabilidad, en uno de los problemas políticos de mayor presión ciudadana. Si esto se aborda con un enfoque no integral, nuevas listas de proyectos (ya se lanzó una reciente de infraestructura para Santiago) y renegociaciones o maquillajes de contratos, el pronóstico es simple y sombrío. Es ilógico esperar que hacer más de lo mismo conduzca a resultados diferentes.

Sochitran hace un encarecido llamado a las próximas autoridades a realizar una revisión a fondo del marco institucional existente en relación con las políticas y proyectos de transporte que deseen impulsar, con mayor razón, si existe intención de incorporar una participación ciudadana relevante en su evaluación y desarrollo.

Ante la oportunidad que representa cualquier cambio de administración (en el sentido de revisar las políticas implementadas y definir las nuevas a implementar en el futuro Gobierno), la Sociedad Chilena de Ingeniería de Transporte ha elaborado este documento en que se plantea un conjunto



de proposiciones en materias de políticas de transporte y que tiene como objetivo aportar a la discusión programática de los candidatos a al Presidencia de la República para sus eventuales Gobiernos en el período 2014 - 2018. Estas propuestas han sido estructuradas en torno a cinco grandes temas: Movilidad urbana, Eficiencia económica, Seguridad vial, Información e Institucionalidad.

Cada uno se desarrolla, en sus aspectos esenciales, en los 5 puntos del documento elaborado por Sochitran. Se ha privilegiado desarrollar sólo “unos pocos temas”, que por su importancia e impacto se estima importante abordar con urgencia.

1) Las políticas de movilidad urbana, se plantean en términos de mejorar la calidad de vida de los habitantes en la ciudad. Esas políticas, deben responder al creciente problema de congestión e impactos medioambientales en las principales ciudades del país, así como al aseguramiento de una movilidad equitativa entre los modos motorizados y no motorizados (peatones, bicicletas), asegurando además una estrecha vinculación entre las políticas y planes de desarrollo urbano y las políticas y planes de transporte.

2) Las políticas de eficiencia económica deben procurar que los recursos destinados al sistema de transporte, tanto en provisión de infraestructura como en operación de vehículos, tiempo de las personas y carga y otros, se decidan bajo un criterio de costo-eficiencia. Para ello, se busca lograr eficiencia en la inversión en infraestructura con financiamiento público y privado, y se busca lograr (a través de un marco regulatorio)

que los mercados de servicios operen en un marco de competencia y adecuación al interés público.

3) Las políticas de seguridad vial se orientan a la reducción de accidentes, con sus efectos en muertes, lesionados y daños materiales, y se enfocan a atacar integralmente sus múltiples causas.

4) Las políticas de información buscan apoyar la gestión global del sector, ayudar con buenos datos a la operación de mercados y generar la capacidad de formular y hacer seguimiento de políticas y planes de transporte.

5) La institucionalidad del sector se constituye en la base de apoyo de la formulación, aplicación y seguimiento de las políticas de transporte. La proposición que se adopte debe dar cuenta de la débil y desintegrada institucionalidad que ha tenido el país. Sin duda esto se ha transformado en el principal obstáculo para la existencia de políticas que consideren adecuadamente los problemas identificados.

Todos los diagnósticos realizados sobre problemas de transporte urbano, por ejemplo, concluyen que la falta de una adecuada institucionalidad no permite integrar la planificación del uso de suelo y la planificación urbana en general, con temas vinculados al sistema de transporte (tanto en inversiones en infraestructura como en gestión de vías y transporte público). En transporte interurbano, la práctica habitual ha sido pensar, planificar y tomar decisiones en forma segregada y centralizada, sin considerar integradamente los diferentes modos de transporte ni los distintos sectores y con escasa participación de las regiones.