

CODATU

El Banco Mundial y las Políticas Nacionales de Transporte

Quito, 1º de Diciembre de 2005



*José A. Barbero
Senior Transport Specialist*

Contenido de la presentación

▶ Políticas para el transporte urbano

- Resumen de las políticas que impulsa el Banco Mundial en materia de transporte urbano, sintetizadas en su documento *Ciudades en Movimiento*.

▶ Transporte, logística y competitividad

- Características de una nueva agenda, de creciente interés de los países de la región, que buscan mejorar su inserción en las cadenas de abastecimiento globales

▶ Estrategias nacionales de transporte

- Conceptos sobre un área incipiente de trabajo

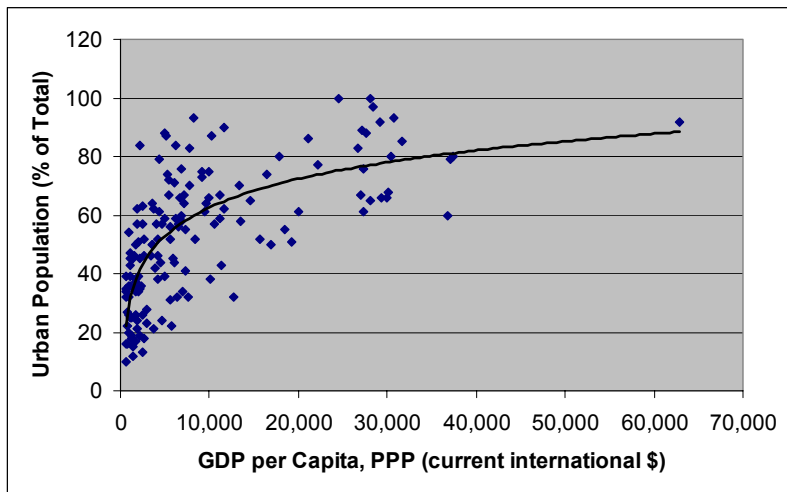
- ▶ **Políticas para el transporte urbano**

- ▶ Transporte, logística y competitividad

- ▶ Estrategias nacionales de transporte

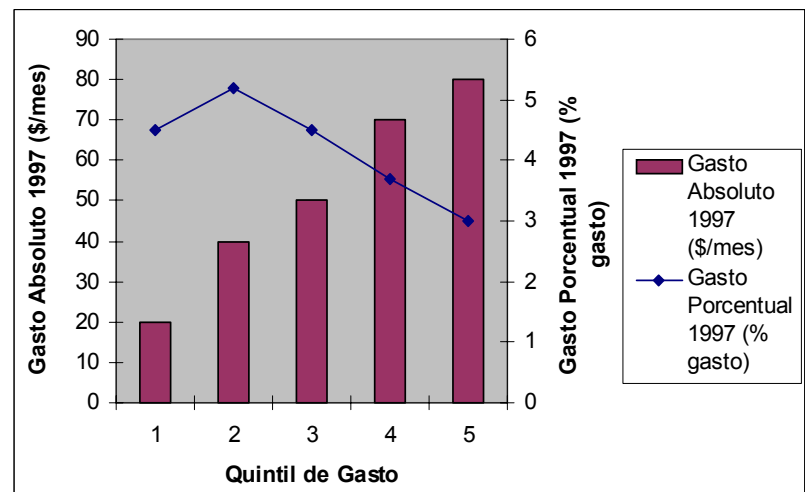
El transporte urbano es un sector relevante tanto para el crecimiento económico de las ciudades como para evitar la marginación social

- ▶ La urbanización y el crecimiento económico



Los servicios de transporte afectan los costos operativos en las ciudades y por ende las ganancias potenciales de la aglomeración

- ▶ El transporte en la canasta de gastos de los hogares urbanos



La organización del sistema de transporte público tiene alta incidencia en la canasta de gastos de los hogares más humildes y puede acentuar la exclusión social

Un diagrama simple ilustra el tradicional “círculo vicioso” del transporte urbano en los países en desarrollo ...



... y permite identificar algunos aspectos críticos del sector, que se encuentran relacionados entre sí



El mal funcionamiento del sistema de transporte público urbano genera impactos sociales y ambientales negativos, y debilita a las ciudades como generadoras de crecimiento económico

A partir de 2002, el Banco Mundial ha desarrollado una nueva estrategia de transporte urbano que establece varios objetivos...

Un sistema de transporte urbano que apunte a varios objetivos, más allá de la pura movilización de personas y bienes:

- ▶ ... reducir la pobreza
- ▶ ... contribuir al desarrollo económico de la ciudad
- ▶ ... apoyar la descentralización
- ▶ ... facilitar la participación del sector privado
- ▶ ... mejorar las condiciones de seguridad
- ▶ ... proteger al medio ambiente

... que son la bases de las políticas, centradas en consolidar sistemas de transporte público eficaces, sustentables, y que contribuyan a la integración social



Ver Anexos

**TRANSPORTE URBANO INTEGRADO CON LA
ESTRATEGIA DE USO DEL SUELO Y CALIDAD DEL
AIRE**

**REORGANIZACIÓN Y MEJORAMIENTO DEL SISTEMA
DE TRANSPORTE PÚBLICO**

**ORIENTADO HACIA LOS USUARIOS POBRES Y
VULNERABLES**

**ESTABLECIMIENTO DE UNA COMISIÓN DE
COORDINACIÓN DE TRANSPORTE REGIONAL**

**MECANISMOS FINANCIEROS PARA ASEGURAR
SUSTENTABILIDAD FINANCIERA EN EL LARGO PLAZO**

**PARTICIPACIÓN PROGRESIVA DEL SECTOR PRIVADO
EN OPERACIONES E INVERSIÓN**

Un extenso y completo documento (2002) ha establecido la política para el sector

La implementación de cada una estas políticas requiere de diversas acciones, que dependen de las características de cada ciudad

RESUMEN

**TRANSPORTE URBANO
INTEGRADO CON LA
ESTRATEGIA DE USO DEL
SUELO Y CALIDAD DEL
AIRE**

- ▶ Coordinar la planificación del transporte con el uso del suelo y las políticas de calidad del aire, a nivel regional

**REORGANIZACIÓN Y
MEJORAMIENTO DEL
SISTEMA DE TRANSPORTE
PÚBLICO**

- ▶ Reorganizar las rutas, con troncales y alimentadoras
- ▶ Modos de alta capacidad en las troncales más densas: BRT, sistemas guiados
- ▶ Integración dentro de cada modo y entre ellos
- ▶ Integración tarifaria

**ORIENTADO HACIA LOS
USUARIOS POBRES Y
VULNERABLES**

- ▶ Diseñar las redes atendiendo a la accesibilidad de los más pobres
- ▶ Niveles tarifarios accesibles para usuarios de bajos ingresos
- ▶ Énfasis en transporte no motorizados (peatones, bicicletas)
- ▶ Atender los problemas de género
- ▶ Atender los grupos con discapacidades

La implementación ... *(continúa)*

ESTABLECIMIENTO DE UNA COMISIÓN DE COORDINACIÓN DE TRANSPORTE REGIONAL

- ▶ Es necesario coordinar los planes y políticas a nivel regional (particularmente en áreas metropolitanas)
- ▶ Tendencia creciente hacia la descentralización

MECANISMOS FINANCIEROS PARA ASEGURAR SUSTENTABILIDAD FINANCIERA EN EL LARGO PLAZO

- ▶ Diseño cuidadoso de los mecanismos regulatorios y su impacto en la financiación, asegurando la sustentabilidad
- ▶ El ajuste de tarifas es uno de los temas más críticos

PARTICIPACIÓN PROGRESIVA DEL SECTOR PRIVADO EN OPERACIONES E INVERSIÓN

- ▶ Esquemas tipo BOT en sistemas guiados
- ▶ PPPs en sistemas masivos basados en buses

En una tipología simplificada, las operaciones que actualmente promueve el Banco Mundial pueden ser categorizadas bajo tres tipos de proyectos

Tipología	MEJORAS EN LOS SISTEMAS DE TRANSPORTE DE VARIAS CUIDADES	IMPLANTACIÓN DE CORREDORES DE TRANSPORTE MASIVO EN UNA CUIDAD	CONFORMACIÓN DE UN SISTEMA DE TRANSPORTE INTEGRADO EN UNA CUIDAD
Características Principales	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Varias ciudades en un sólo país ▶ Fortalecer la autoridad nacional y las autoridades locales ▶ Desarrollo urbano mixto y transporte urbano ▶ Ej...: nuevas rutas, pavimentación, veredas, iluminación 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Enfocando en uno o varios corredores ▶ BRT o sistema ferroviario ▶ Integración con otros modos ▶ Mejoramiento urbano en las áreas contiguas ▶ Participación del sector privado ▶ Transporte no motorizado como las ciclovías 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Sistema de transporte urbano integrado (integración operacional y tarifaria) ▶ Asociado con la calidad del aire y políticas de desarrollo urbano ▶ Establecimiento de una coordinación de transporte regional ▶ Participación del sector privado
Ejemplos	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Primer y Tercer Proyecto de Transporte Brasil ▶ Proyecto de Transporte Urbano Ciudades Medianas México ▶ Proyecto de SITM en Ciudades de Colombia 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ BRT - Lima ▶ BRTs - Colombia ▶ Descentralización ferroviaria CBTU - Brasil ▶ Metro y ferrocarriles suburbanos - Buenos Aires 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Transantiago - Chile

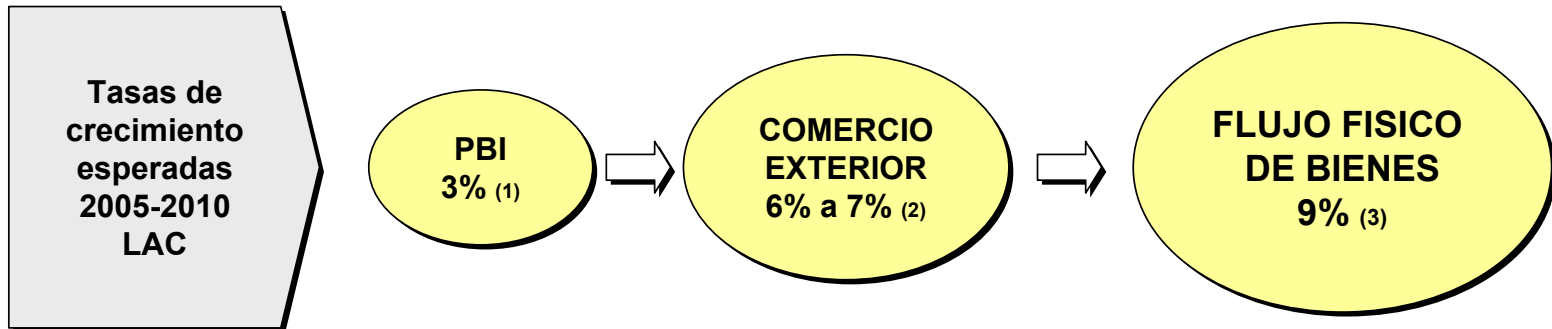
Algunas reflexiones personales

- ▶ **El transporte urbano es un tema crítico, y lo será cada vez más**
- ▶ **Se debe reconocer la complejidad técnica, crear las capacidades necesarias y coordinar políticas entre sectores**
 - *La organización del gobierno local debe apoyarse en equipos técnicamente competentes, y que trabajen en equipo.*
 - *La coordinación horizontal puede aprovechar sinergias; el Gobierno Nacional puede ser su facilitador.*
- ▶ **El sector se caracteriza por su alta politización, muchos intereses en juegos, y alto impacto social de la tarifa**
 - *Además de capacidades técnicas, es necesario un manejo político cuidadoso. La información a la comunidad es un importante mecanismo de gestión.*
- ▶ **El problema del transporte no tiene una solución final: requiere intervenciones continuas**
 - *Aún cuando se estén solucionando problemas, no debe menguar la iniciativa.*
 - *En cuanto al transporte público, debe apuntarse a redes integradas, no sólo a corredores*
- ▶ **El transporte no sólo atiende una demanda: va modelando la ciudad**
 - *De las decisiones que se tomen hoy dependerán las características de las ciudades de mañana*
- ▶ **No olvidar el transporte de cargas**
 - *Incide en el de pasajeros, y es importante para la competitividad de la economía*
 - *Hay una tendencia generalizada a subestimar su importancia*

- ▶ Políticas para el transporte urbano
- ▶ **Transporte, logística y competitividad**
- ▶ Estrategias nacionales de transporte

La apertura del comercio mundial ha implicado un desafío y una oportunidad para los países en desarrollo, que buscan participar en las cadenas de abastecimiento globales

La mayor apertura económica y extensión de las cadenas de abastecimiento hacen que el movimiento de cargas crezca más que proporcionalmente a la producción

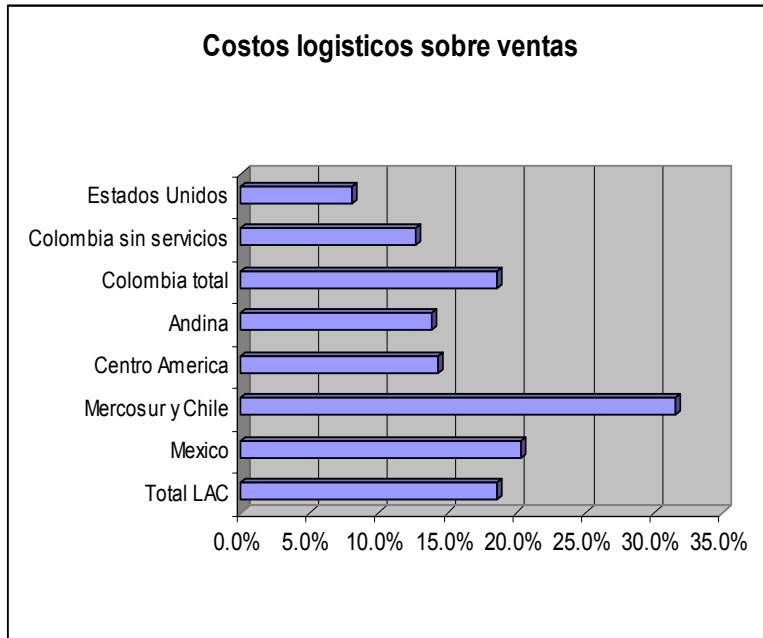


- (1) FMI
- (2) WTO
- (3) Movimiento de contenedores en puerto
Drewry Shipping Consultants

En el caso de los pasajeros: el crecimiento
También es muy pronunciado

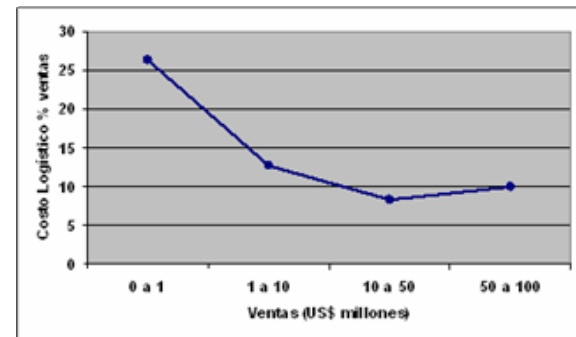


Los costos logísticos – difíciles de medir - en LAC son aproximadamente el doble que en los países desarrollados

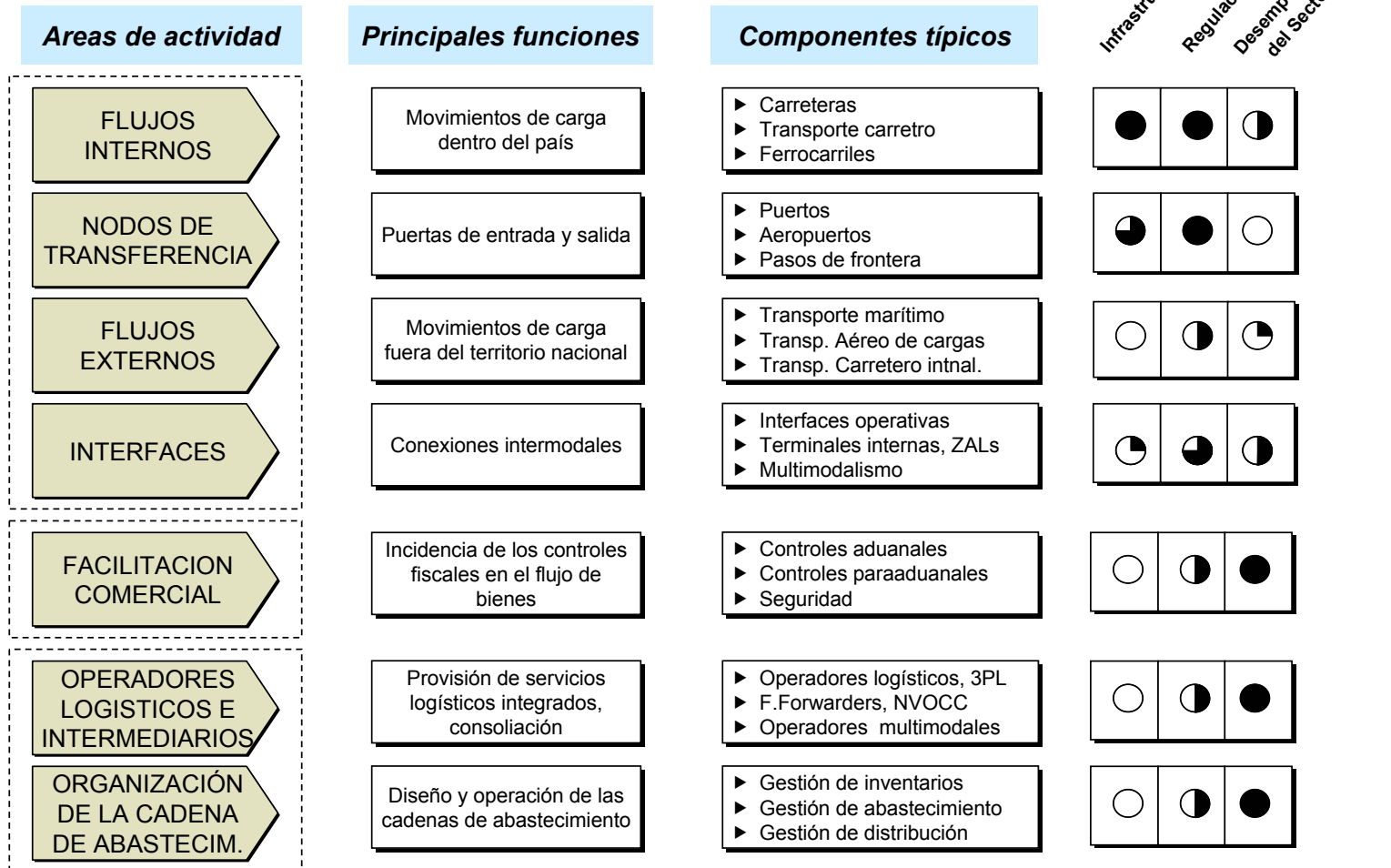


- ▶ Varían según sector y de acuerdo con el tamaño de la firma: son hasta 3 veces más altos en las Pymes

- ▶ Los costos logísticos abarcan:
 - Los costos de transporte
 - Los costos de almacenamiento
 - Los costos de procesamiento de órdenes
- ▶ No es fácil medirlos, ni en forma agregada ni por empresa:
 - Como un % del PBI del país
 - Como un % del valor de las ventas
- ▶ En los países de la OCDE son alrededor del 9% al 11% del PBI; en los países latinoamericanos del 15% al 30%

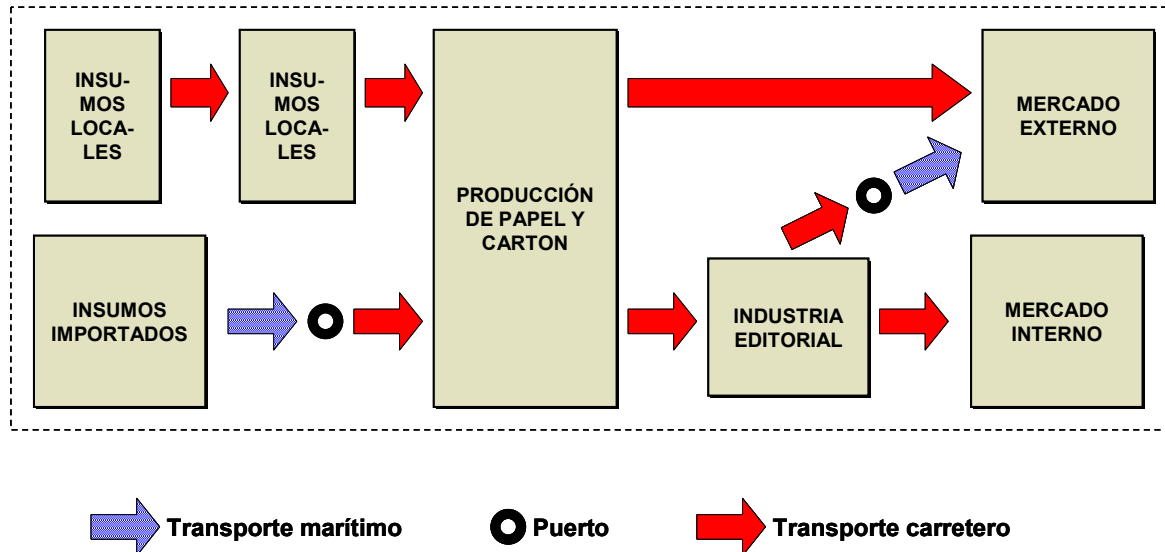


Cómo se conforman los costos logísticos: transporte, logística y facilitación comercial



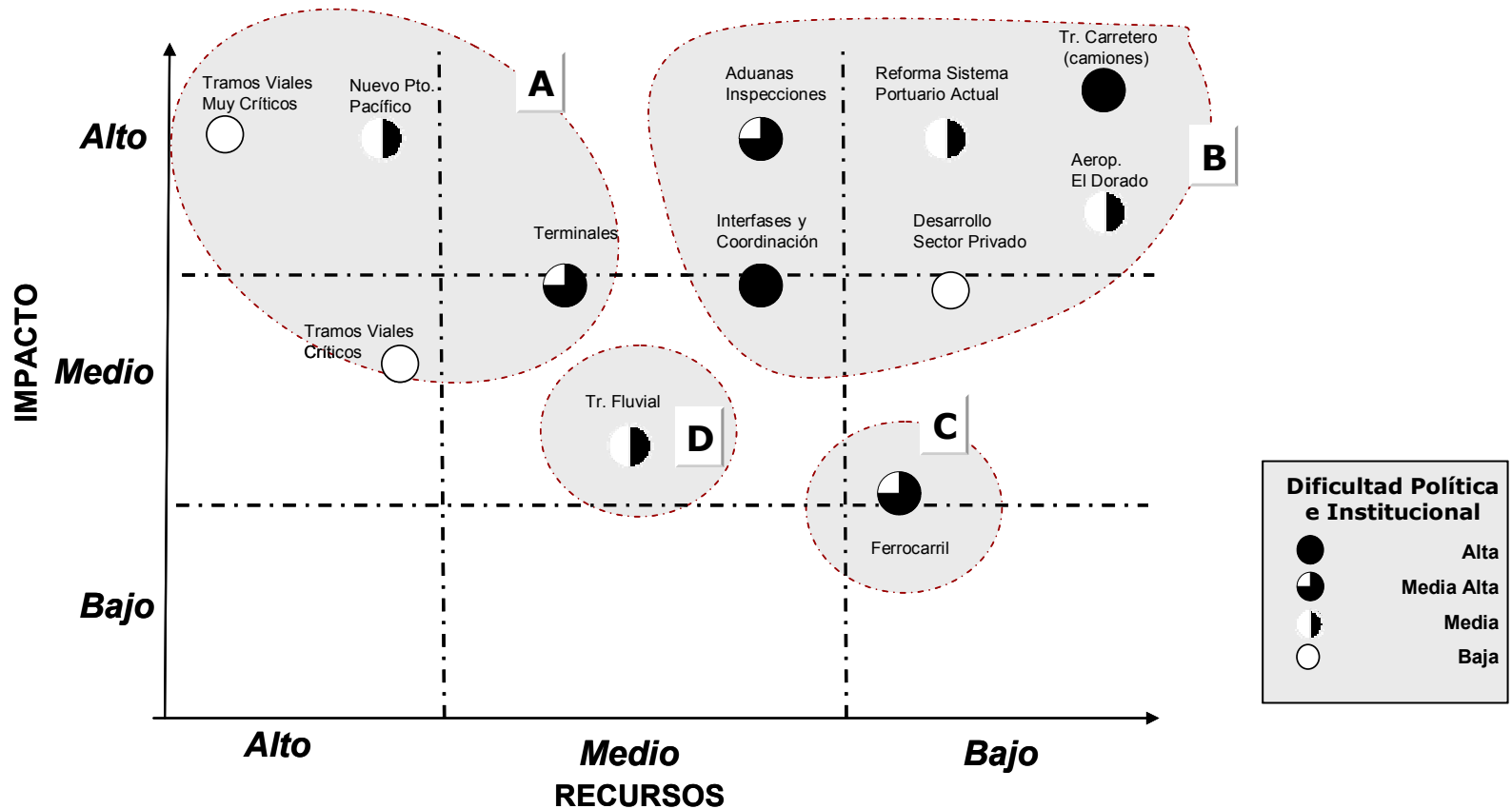
Las contribución de la logística a la competitividad no se limita al segmento de exportación, sino que debe abarcar toda la cadena de abastecimiento

- ▶ Para incrementar la competitividad no debe sólo atenderse a la eficiencia logística de las exportaciones, sino de los movimientos *a lo largo de toda la cadena de valor*, que involucra también flujos de importación y domésticos.



- ▶ Las perspectivas del comercio exterior indican que no sólo habrá cambios cuantitativos, sino también **cuantitativos**: se requerirá una creciente calidad de servicio a lo largo de las cadenas logísticas.

Un estudio reciente en Colombia muestra que la agenda para reducir los costos logísticos es compleja y abarca áreas muy diversas ...



... requiriendo no sólo recursos financieros: fiscales, regulatorios, capacidad institucional, desarrollo del sector privado

REQUERIMIENTOS FINANCIEROS

- ▶ Hay algunas acciones que pueden ser muy productivas. Es oportuno revisar el conjunto de acciones en curso
- ▶ Algunas reasignación de recursos fiscales parece imprescindible
- ▶ Hay potencial para inversiones privadas; se requiere de acciones previas del gobierno

REQUERIMIENTOS INSTITUCIONALES

- ▶ Esfuerzos de coordinación interinstitucional
- ▶ Fortalecer la capacidad de los organismos involucrados

MONITOREO Y EVALUACION

- ▶ Sistema de indicadores de desempeño logístico

- ▶ Políticas para el transporte urbano
- ▶ Transporte, logística y competitividad
- ▶ **Estrategias nacionales de transporte**

Las mejores prácticas indican la utilidad de tener una estrategia nacional de transporte; se han ido dejando de lado los planes de detalle

- ▶ Por qué una estrategia nacional de transporte:
 - dar peso y voz al interés nacional en el sector
 - alinear políticas y decisiones presupuestarias
 - Flexibilidad, revisión periódica

- ▶ Qué hacen los países más desarrollados, las mejores prácticas
 - Estrategias, y no planes de detalle
 - Mecanismos de financiación atados al cumplimiento de las políticas

CANADA
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Cultura de seguridad (safety y security) ▶ Eficiencia en las operaciones ▶ Respeto al medio ambiente ▶ Precios realistas con los combustibles ▶ Acceso a regiones remotas ▶ Acceso a discapacitados ▶ Intermodalidad ▶ Coordinación entre jurisdicciones y con privados ▶ Investigación, innovación

Straightahead – Transport Canada - 2003

ESTADOS UNIDOS
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Impulsar la vitalidad de las áreas urbanas: competitividad, productividad y eficiencia ▶ Cultura de seguridad para motorizados y no motorizados ▶ Incrementar las opciones para el transporte de personas y cargas ▶ Proteger el ambiente y conservar energía ▶ Integrar los modos ▶ Promover operaciones eficientes ▶ Preservar los activos

ISTEA, TEA 21 y SAFETEA

UNION EUROPEA
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Cambiar la partición modal, para reducir congestión y emisiones contaminantes ▶ Eliminar cuellos de botella para mejorar la competitividad de la región ▶ Ubicar a los usuarios en el centro de la política de transporte ▶ Gestionar la globalización del sistema de transporte

EU White Paper - 2001

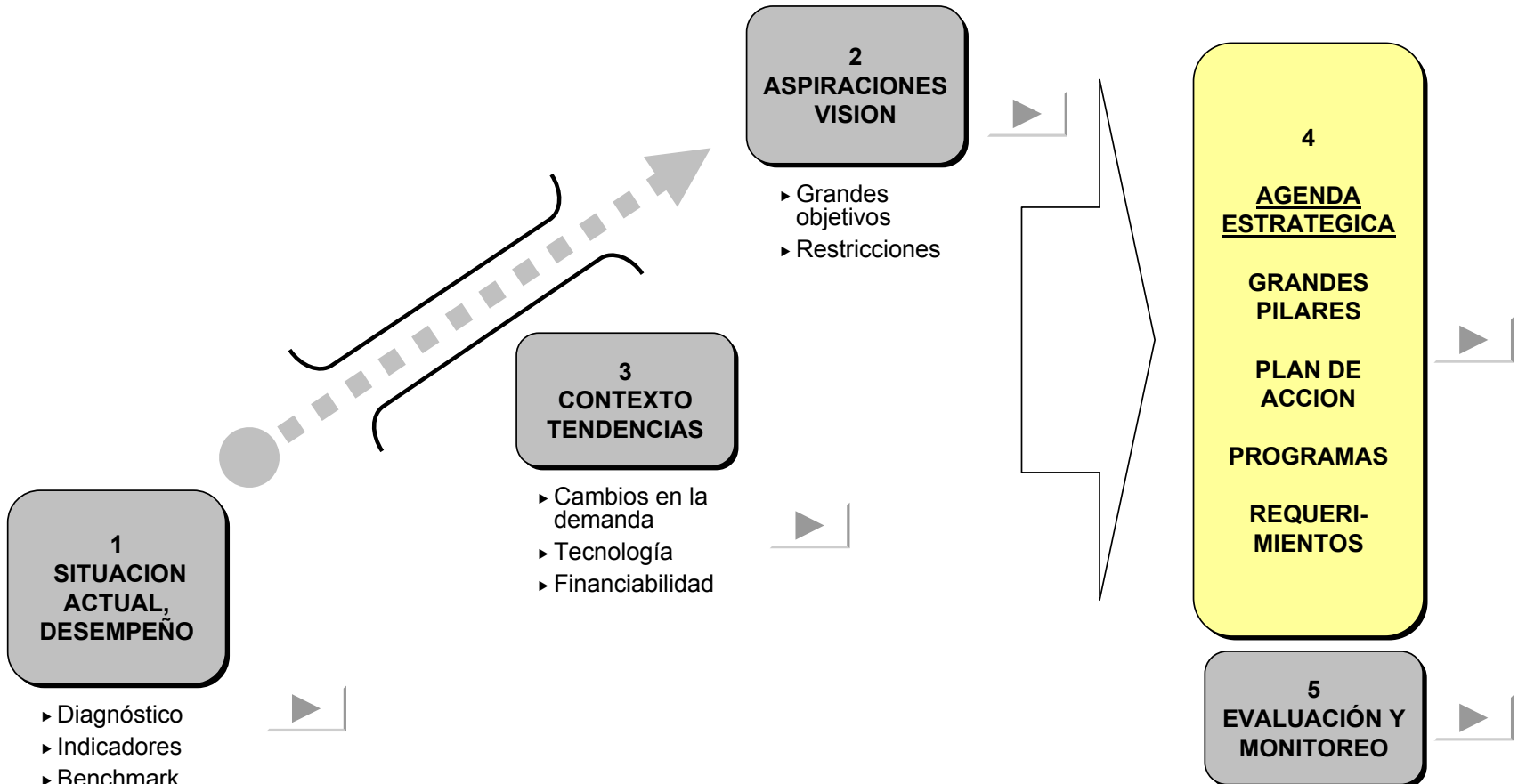
Existen experiencias destacables en los países en desarrollo, que enfrentan problemas diferentes

▶ Brasil: el Plan Avanza Brasil, un plan estratégico de infraestructura

- Visión del país a 20 años
- Información georeferenciada
- Demandas, flujos generados - Modelos
- Brechas entre la oferta y las demandas esperadas
- Definición del portafolio de inversiones (muy diferente al existente!)
- Proyectos estructuradores
- Bundling de proyectos, para aprovechar sinergias
- Estrategias de financiamiento
- Modelo de gestión por ejes
- Validación política con entidades subnacionales
- Aprobación parlamentaria

El Banco Mundial está colaborando con la R.P de China en la elaboración de una estrategia nacional de transporte

Un esquema conceptual: cómo definir una estrategia nacional de transporte



Reflexiones finales

- ▶ Tienen interés los gobiernos? Qué área del Gobierno quiere una estrategia?
- ▶ Por qué son débiles los Ministerios de Transporte?
- ▶ Lógica de pura acción política vs. planificación

Fin de la presentación

Muchas gracias!

jbarbero@worldbank.org

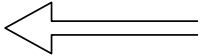
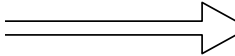




ANEXOS



Donde estamos: precisar el alcance del sector y elaborar su diagnóstico

- ▶ Qué abarca el transporte: los segmentos relevantes

 *Alcance espacial de los flujos* 

 *Tipos de demanda* 

	URBANO	RURAL	INTER-URBANO	REGIONAL	EXTRA-REGIONAL
PASAJEROS	Buses, trenes, autos, taxis, etc.	Buses, camionetas	Buses, aviones, autos	Aéreo Buses Autos	Aéreo
CARGAS	Camiones	Camiones	Camiones, trenes, fluvial	Camiones Tuberías Cabotaje	Marítimo Aéreo Camiones

- ▶ Los caminos para el diagnóstico:
 - “Top down”, comparando indicadores agregados de dotación y desempeño
 - “Bottom up”, analizando cada sub-sector
 - Incorporando la perspectiva de los usuarios
- ▶ Los diagnósticos deben expresarse en indicadores, en lo posible comparables con otros países, que sean la base de las metas a establecer



Hacia donde ir: la visión y las aspiraciones

- ▶ La visión del país como objeto de la estrategia: es la que permite alinear las diversas políticas nacionales
- ▶ Las aspiraciones (a dónde se quiere llegar) pueden ser objeto de encuestas, o pueden resultar de un ejercicio de consenso. Pueden (deben?) expresarse en indicadores
- ▶ El sector transporte no tiene un objetivo, sino varios, y pueden ser conflictivos. Los principales objetivos en países en desarrollo:
 - Dar soporte al crecimiento económico y contribuir a la competitividad
 - Concurrir en la reducción de la pobreza en el medio urbano y rural
 - Favorecer la cohesión territorial y la integración regional
 - El sector tiene importantes externalidades negativas, y un objetivo es minimizarlas (seguridad, medio ambiente)
- ▶ Los impactos de corto plazo suelen tener un peso desproporcionado



Qué esperar en el camino: el contexto

- ▶ Tendencias en la demanda, en cantidad y calidad. Cambios en los comportamientos de los usuarios
- ▶ Tendencias exógenas en los servicios internacionales: transporte marítima y aéreo, multimodalismo
- ▶ Motorización, expansión de las ciudades
- ▶ Energéticos: disponibilidad, precios
- ▶ Restricciones financieras: en el sector público, y en el sector privado también (realismo)
- ▶ Restricciones institucionales: quién impulsa la agenda
- ▶ Restricciones en el sector privado para implementar
- ▶ Cómo pre-ver el futuro: un futuro esperado, o escenarios alternativos? Estrategias robustas, que permitan logra los objetivos ante diversos posibles escenarios



La hoja de ruta: la agenda estratégica

- ▶ No hay una técnica específica
- ▶ Identificar los pilares básicos, y las políticas y proyectos que los encarnan
- ▶ Establecer prioridades basadas en criterios de selección. Impactos de corto o largo plazo, obstáculos políticos o institucionales, restricciones financieras.
- ▶ Estructurar la agenda: recursos, responsables, etc.



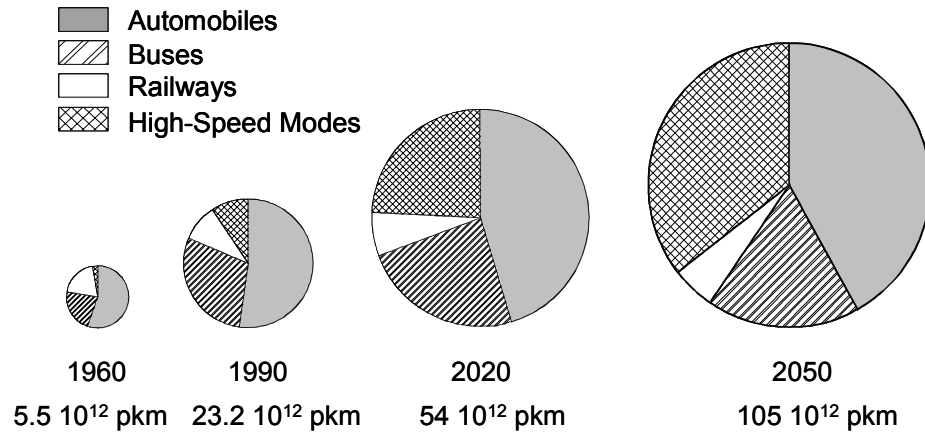
Evaluación y monitoreo: tema clave

- ▶ Beneficios: los resultados esperados de implementar la agenda propuesta
- ▶ La necesidad de establecer la línea de base (que no es siempre la continuidad de la situación actual)
- ▶ Monitoreo:
 - necesidad de definir los indicadores adecuados (un problema no menor)

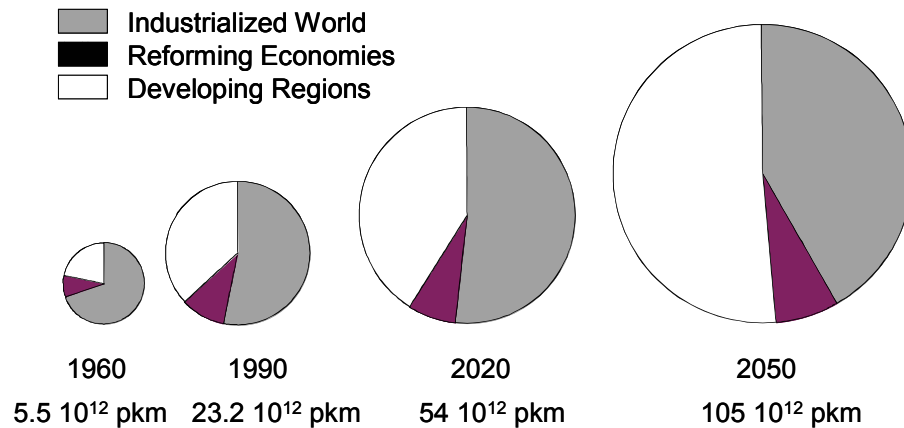
La evolución reciente y las perspectivas del movimiento mundial de pasajeros muestran un crecimiento muy pronunciado



VOLUMEN DEL TRANSPORTE MUNDIAL DE PASAJEROS

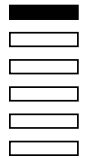


DISTRIBUCION REGIONAL



Reducir la pobreza

- ▶ Priorizar el transporte público en proyectos viales
- ▶ Proveer infraestructura protegida para peatones y ciclistas
- ▶ Garantizar el acceso a las zonas de menores ingresos
- ▶ Proteger a los sectores más vulnerables
- ▶ Alentar competencia en el transporte público con licitaciones transparentes de concesiones
- ▶ Asegurar que la política tarifaria sea sostenible
- ▶ En el análisis de proyectos, estimar el costo total (social, económico y ambiental)





Contribuir al crecimiento económico de la ciudad

- ▶ Ciudades necesitan ser competitivas
- ▶ Crecimiento económico es un factor importante para reducir la pobreza
- ▶ Para realizar las economías de aglomeración el transporte tiene que funcionar
- ▶ Estrategias metropolitanas de transporte deben ser sostenibles del punto de vista financiero
- ▶ Priorizar el uso de la infraestructura vial
 - Prioridad al transporte público
 - Peaje: eliminar el subsidio para ocupar el espacio público y vías congestionadas
- ▶ Definir políticas de TP que favorezcan la eficiencia económica y la lucha contra la pobreza
 - Analizar profundamente la selección de tecnología para transporte masivo
 - Establecer y fiscalizar un buen marco regulatorio del transporte público
 - Definir una política tarifaria que sea sostenible
- ▶ Evaluación económica de proyectos sigue siendo importante

Apoyar la descentralización

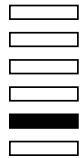
- ▶ Desarrollar el transporte con una visión metropolitana
- ▶ Crear entes metropolitanos de transporte
- ▶ Formular estrategias metropolitanas
- ▶ Fomentar reforma institucional y capacidad técnica
- ▶ Establecer financiamiento sostenible para el transporte
- ▶ Reunir los recursos financieros del transporte urbano dentro de un fondo común administrado por la autoridad estratégica de transporte



Facilitar la participación del sector privado



- ▶ Transporte automotor de pasajeros
- ▶ Sistemas nuevos de transporte masivo
- ▶ Rehabilitación de los sistemas existentes de transporte masivo
- ▶ Autopistas y otra infraestructura vial
- ▶ Otros (parqueo, semáforos)
- ▶ Asegurar que las inversiones privadas de infraestructura de transporte estén de acuerdo con un plan global
- ▶ Establecer el marco legal y regulatorio para las concesiones de infraestructura y de transporte público
- ▶ Crear entes de control del transporte público, que sean independientes de la operación de los servicios
- ▶ Formular normas para la evaluación de posibles contribuciones financieras estatales a asociaciones públicas-privadas



Mejorar la seguridad en el transporte

- ▶ Crear un ente responsable de seguridad de tráfico y personal
- ▶ Coordinar con los servicios de salud y educación
- ▶ Mantener y analizar estadísticas de accidentes
- ▶ Involucrar a la policía en el diseño de esquemas de gestión de tráfico o de mejoras de seguridad
- ▶ Asegurar controles mecánicos del parque automotor
- ▶ Cuando se construye nueva infraestructura vial :
 - ▶ Enfatizar la seguridad de peatones y ciclistas
 - ▶ Efectuar auditorías de seguridad de tráfico y personal
 - ▶ Incluir cláusulas de seguridad en los convenios de concesión
 - ▶ Fortalecer servicios de salud y aseguramiento



Proteger el medio ambiente

- ▶ Desarrollar programas de gestión de la demanda de transporte
 - El movimiento de personas es más importante que el de vehículos
 - Restricción de tráfico (medidas físicas o de peaje)
 - Condiciones atractivas para peatones y bicicletas
- ▶ Otorgar prioridad al transporte público
 - Eficiencia del transporte público automotor
 - Vías segregadas para buses
 - Trenes urbanos
- ▶ Fomentar el uso del transporte no motorizado
- ▶ Crear un ente responsable para la eficiencia y la calidad ambiental del desarrollo de transporte
- ▶ Apoyar mejoras en materia de tecnología de vehículos y de combustibles
- ▶ En el análisis de proyectos, estimar el costo total (social, económico y ambiental, incluyendo lo del tránsito inducido)