

INSERCIÓN GLOBAL, MEDIO AMBIENTE E INFRAESTRUCTURA (MOVILIDAD)

Daniel Fernández

Durante nuestra historia como país nos hemos desarrollado bajo distintas visiones políticas y económicas, lo que ha provocado sucesivos cambios y adaptaciones en nuestras vidas, en la organización del Estado y en cuanto al papel de los actores sociales. Al corresponder las comunicaciones y el transporte a *actividades intermedias* —y la infraestructura un *bien* a su servicio—, el sector ha seguido, bien o mal, las demandas que el desarrollo económico y social ha generado. Pero en ninguna de las diferentes etapas de nuestro proceso de desarrollo se incorporó seriamente la variable ambiental, como un elemento clave en la dinámica de las decisiones de localización, inversión, y desarrollo tecnológico.

En los últimos 20 años, la economía nacional (mediante el creciente intercambio comercial) y nuestra sociedad (gracias a la revolución de las comunicaciones) se ha abierto al mundo. Hemos evolucionado desde un estilo de desarrollo introspectivo («hacia adentro»), a otro abierto, que mira hacia el exterior. También hemos logrado mayores niveles de ingreso como país y como personas. Hoy, queremos adaptarnos a las nuevas situaciones e insertarnos en el mundo desde una óptica global.

Lograr la incorporación del medio ambiente como variable relevante en nuestras decisiones es importante no sólo por una razón valórica, sino también como una necesidad para alcanzar condiciones estables de competitividad. Pretender una real adaptación a un mundo globalizado requiere introducir importantes cambios en nuestra forma de actuar. Sin poner en discusión los equilibrios de mercado ni la forma de desarrollo económico, aspiramos introducir una mayor racionalidad al proceso productivo, y que éste se desenvuelva en armonía con el medio ambiente.

Entendemos por este sector a aquel integrado por las comunicaciones, el transporte y la infraestructura, y lo definimos con un concepto unitario: *la movilidad*. Es por ello que el grupo de trabajo del 5º Encuentro analizó el tema bajo este concepto, en lugar de limitarse a tratar lo que se entiende habitualmente por «infraestructura».

En nuestro sector parece existir conciencia de que estamos llegando a un punto de quiebre y que debemos considerar seriamente el cambio en las organizaciones, relaciones e incentivos que datan de décadas de desarrollo, y que por lo tanto están insertas sólidamente en nuestra sociedad. La planificación estratégica (tan vapuleada como necesaria) ha sido reemplazada por la inercia de los procesos tradicionales de generación, evaluación y decisión de proyectos de inversión -mayoritariamente provenientes del sector público y promovidos por el ámbito político- en el sector que nos ocupa.

Debemos entender que no sólo han cambiado las ideas y los actores en nuestra sociedad, sino también la lógica de los procesos. Parece evidente, entonces, que en la actividad de comunicaciones y transporte — y en la provisión de la infraestructura asociada— deberemos instaurar una nueva lógica, consistente con la estrategia de desarrollo, que nos permita insertarnos realmente en el mundo, con flexibilidad y capacidad de adaptación, e incorporando la variable ambiental en nuestras decisiones y metas.

Es necesario abrir los espacios para que la temática ambiental y la inserción global sean parte del proceso de desarrollo de *la movilidad*, y no factores externos a examinar como consecuencia de las decisiones que se van adoptando. No podremos generar cambios de orientación y de visiones en nuestro sector bajo el actual diseño conceptualmente conservador y particularmente reactivo a las innovaciones. En resumen, antes de decidir exactamente qué hacer, debemos abrir los espacios para que algo se pueda hacer en este sentido, promoviendo la instalación de una lógica distinta, consistente desde su concepción inicial con la inserción global y la preservación del medio ambiente.

La necesidad de una estrategia de desarrollo

Parece imprescindible que toda sociedad que desea entrar en un proceso de madurez pueda ejercitar su capacidad de discusión de las ideas principales que definen su futuro, creando así una dinámica de desarrollo cultural que constituye un acervo nacional, a nuestro juicio, importante para futuras generaciones. Esta

discusión, para que tenga la profundidad necesaria, debe ordenarse en torno a los temas principales, los grandes objetivos y su implementación.

La actual lógica de toma de decisiones se basa en la definición de un conjunto de macro-objetivos, por una parte, y de los mecanismos que permiten asegurar que los macro-objetivos sean alcanzados en el largo plazo. La definición de estos objetivos y mecanismos debe ser un proceso dinámico en constante perfeccionamiento, para así poder ajustar nuestros rumbos a los cambios de la sociedad.

La primera interrogante que podemos plantearnos es si realmente debe abordarse la definición de un conjunto de objetivos de largo plazo (estrategia de desarrollo). En efecto, existe la posibilidad cierta de definir nuestro futuro simplemente como el resultado de consecutivas decisiones de corto plazo, las que resultan de la aplicación de los mecanismos económicos y las leyes imperantes. Sin embargo, esta opción nos parece poco factible en el caso de decisiones que involucran infraestructura, sobre todo en un marco de globalización.

La visión de largo plazo es particularmente necesaria en el caso de decisiones de desarrollo de infraestructura, pues éstas permanecen en el tiempo y consumen cantidades importantes de recursos. Estas características constituyen una rigidez en dos sentidos: por la reducción de recursos disponibles para otras obras y, segundo, porque lo construido, una vez materializado, debe usarse con sus ventajas y limitaciones. Esta característica de la infraestructura es equivalente a la situación de un hogar cuyos miembros deciden comprar una vivienda, pues su localización rigidiza su accionar y su costo reduce los recursos disponibles por un largo período.

Al terminar la así llamada era moderna, la economía ha desarrollado un sólido mecanismo que permite el desarrollo automático de las relaciones de producción y consumo: el mercado. Es un mecanismo eficaz, pues una vez definidas ciertas reglas básicas de funcionamiento, el mercado opera en forma muy eficiente en pos de sus objetivos. Por cierto que estos objetivos son restringidos sólo a la optimización de las relaciones de producción y consumo; otros objetivos no constituyen materia de relevancia para este mecanismo, salvo por las eventuales restricciones que puedan imponer al propio desarrollo del mercado.

Por estas razones, se propone incluir la discusión de macro-objetivos ambientales y la generación de mecanismos (de mercado y complementarios a ellos) que permitan una conducción del desarrollo con miras a cumplir los objetivos de largo plazo.

Un mecanismo que parece deseable es el de la participación ciudadana organizada e informada. Contar con un sistema institucionalizado, pero flexible y con altos grados de autonomía, es una forma de generar la necesaria discusión en decisiones en que hay objetivos aparentemente contrapuestos. Aquí, la negociación y la eventual aplicación de mecanismos compensatorios tienen un importante papel. La discusión informada permite internalizar en la sociedad los pros y contras de tomar opciones, los costos y beneficios en el corto y largo plazo. Es también una manera de madurar como sociedad y hacernos más responsables de la historia que vamos a construir.

Otro mecanismo necesario es la incorporación en los procesos de decisión de la internalización de los impactos que generan ciertas actividades, de forma que sean tomados en cuenta, en forma inevitable y en grado consistente con su impacto, en los procesos de toma de decisiones.

En síntesis, en la actualidad ha tomado especial relevancia la discusión acerca de cuál debiera ser nuestra *carta de navegación*, asociada a una cierta estrategia de desarrollo, recuperándose la *valoración por la planificación* (estratégica) en una economía de mercado.

Para abordar adecuadamente la tarea de imaginar nuestro país a futuro, en sus dimensiones económica, social y cultural, y establecer las líneas de acción para que suceda aquello que imaginamos, es preciso definir una *entidad de planificación* a cargo de identificar y proponer líneas de solución para enfrentar los principales cuellos de botella que enfrenta nuestro desarrollo (en lo conceptual, institucional, administrativo y de recursos), y vele porque cada acción que se aborde en el sector público se realice de acuerdo con nuestra visión estratégica, y lo articule adecuadamente con el sector privado. *Este enfoque resulta fundamental si como generación queremos dejar un legado histórico de desarrollo de país que vaya más allá, con una inercia tal que le permita seguir evolucionando, independientemente de los gobiernos que vengan en el futuro.*

El diseño de una imagen de país (hacia adonde queremos ir) y la definición de las políticas y mecanismos que nos permitan llegar a ella (carta de navegación) son elementos indispensables en un proceso de gobernabilidad contemporáneo.

Estas grandes definiciones deben adoptarse a nivel global, y no nos corresponde, desde nuestra limitada temática, definir las. Pero constatamos la necesidad de que

se definan, como marco básico para albergar nuestros objetivos y acciones en materia de movilidad.

De lo físico a lo económico

Los avances en la incorporación de mecanismos económicos en la regulación del uso del suelo a nivel mundial, la necesidad de compatibilizar los criterios de intervención y regulación del Estado con un modelo de economía de mercado, y la conveniencia de incorporar los efectos ambientales en los procesos de desarrollo, aconsejan abordar con nuevos criterios la elaboración de los planes de transporte y desarrollo del territorio.

Ello pasa por ampliar las visiones y los procesos de decisión de lo físico a lo funcional, de lo administrativo a lo económico, de lo público a lo privado, del crecimiento económico al desarrollo sustentable, de la pasividad a la participación.

Necesitamos reorientar los enfoques que han prevalecido tradicionalmente en la planificación del transporte y el desarrollo territorial:

- Con respecto a la relación entre transporte y desarrollo territorial, es preciso pasar del enfoque físico al funcional; desde la definición geométrica de reserva de espacio según criterios de capacidad vial hacia la incorporación de la *capacidad de transporte* (considerando apropiadamente el ferrocarril, el cabotaje, y el transporte aéreo en la definición de espacios requeridos y en los terminales de intercambio necesarios) e *intensidad de uso* (eficiencia) del espacio.
- En materia de desarrollo territorial, se debe pasar del enfoque normativo-administrativo al económico. Por ejemplo, pasar del establecimiento administrativo de usos de suelo, áreas urbanizables y no urbanizables, hacia mecanismos tales como cobros de localización a instalaciones generadoras de viajes, con el fin de reflejar adecuadamente en las decisiones de localización los verdaderos costos sociales que ellas generen y, adicionalmente, proveer financiamiento para aumentos de capacidad vial o mejoras en el sistema de transporte que se requieran para atender apropiadamente los viajes generados. En general, es necesario incorporar mecanismos que permitan internalizar los costos económicos en las decisiones de localización y transporte, tales como cobros e incentivos *ad hoc* y sistemas de tarificación transparentes y predecibles en el tiempo.

- Es preciso incorporar los efectos de interacción entre movilidad, accesibilidad y territorio en torno a los proyectos y principales ejes de transporte, pasando desde el enfoque secuencial (eje vial o de transporte —> localización —> respuesta a impactos derivados de la localización) a un enfoque integrado, simultáneo y dinámico, incorporando en el proceso la creciente actividad privada en este campo.
- En los aspectos institucionales, es preciso pasar del enfoque sectorial al temático y del central al regional. Entre otras cosas, ello implica avanzar en la descentralización de las funciones ministeriales en materias de transporte, infraestructura y desarrollo del territorio hacia una administración descentralizada, la que para estos efectos debe tener una escala a nivel de la región.
- En cuanto a los planes de desarrollo del sistema de transporte, debe relevarse el rol de la *planificación continua* (planes revisables) con el fin de incorporar en los procesos de decisión la realidad cambiante del país y sus habitantes, en sustitución del antiguo enfoque de planes rígidos que se ejecutarían en el tiempo independientemente de lo que ocurra con el crecimiento económico y la localización.
- A su vez, la construcción de una sociedad más democrática y participativa implica incorporar a la gente que vive y efectúa actividades productivas y comerciales en las decisiones propias del proceso de planificación: usos del suelo por actividad, áreas urbanas y rurales, reservas de espacio para vialidad, industrias e instalaciones de servicios, etc., aportando la información técnica que permita a los ciudadanos opinar con fundamento.

El papel de la infraestructura

La definición del término *infraestructura* se asocia al conjunto de elementos y servicios que se consideran necesarios para la creación y funcionamiento de una organización cualquiera. Sin embargo, en sentido restringido, se ha entendido que la infraestructura comprende sólo un conjunto de elementos físicos que posibilitan o facilitan la producción de bienes o servicios. Este enfoque tradicional, que tiene quizás tantos detractores como defensores, conduce a plantear el desarrollo de infraestructura física como un fin en sí mismo ya que se asume, de manera directa, que un aumento de disponibilidad de la misma genera beneficios *per se* al influir positivamente sobre ciertos factores productivos. Planteamos que esta visión debe ser al menos objeto de revisión, por cuanto representa una visión unilateral que, en

muchos casos, resulta incluso contraria a un enfoque global que incorpore todos los elementos involucrados en la problemática del desarrollo.

Es necesario reconocer, en todo caso, que existen dos visiones claramente distintas para entender el sector. Una, conocida como tradicional, entiende que la construcción de infraestructura genera necesariamente condiciones para un mejor desarrollo, y por lo tanto, esta visión pone el acento en la falta de recursos de inversión (*déficit de infraestructura*). En un sentido más amplio, se entiende que la infraestructura es un servicio que se presta para otros factores productivos, pero que en sí misma contribuye al crecimiento y a la incorporación de nuevos territorios para el proceso productivo y la interacción social. Se asume que el problema fundamental, entonces, es el de financiamiento, en la medida que siempre sería posible encontrar deficiencias en la infraestructura que ameritaran abordar nuevas inversiones. Así, el sistema de concesiones constituiría una herramienta fundamental (y casi más que una herramienta, una política), puesto que permitiría superar la ausencia de recursos por la vía del financiamiento privado y su posterior recuperación mediante ingresos provenientes de mayores cobros a los usuarios.

La otra visión, que es la que mayoritariamente se desarrolla en este documento, pone el acento en la *movilidad*, subordinando la infraestructura al nivel de un insumo más para mejorarla. Esta visión rescata también la carencia de recursos de inversión, pero más bien centra su superación en una *mayor planificación*. De este modo, sabiendo qué proyectos es preciso abordar (dada una estricta evaluación económica-social) y qué nivel de cobros a usuarios resulta conveniente para conseguir una asignación de tráfico «óptima», el uso del sistema de concesiones resultaría una opción válida —aunque no la única— en la medida que los recursos que se recauden sean suficientes para financiar las inversiones requeridas.

En rigor, y en una perspectiva amplia, el desarrollo debe entenderse como el progreso y crecimiento en términos de calidad de vida y debe manifestarse en opciones individuales y colectivas de realización. Así, la comunicación y el transporte, y más específicamente, la movilidad, adquieren un papel preponderante en la medida que se constituyen en medios eficaces para alcanzar los objetivos del desarrollo. En este contexto, los elementos físicos o materiales puestos al servicio de estos objetivos y dimensionados de acuerdo con las perspectivas de desarrollo, se convierten efectivamente en medios conducentes a la consecución de los fines que persiga la sociedad y dejan de ser el centro, objeto y manifestación del «desarrollo».

Así, debemos distinguir la infraestructura productiva de la infraestructura básica, que obedecen a fines distintos, y por lo tanto, sus mecanismos de decisión y explotación corresponden a lógicas distintas.

El desarrollo de la infraestructura productiva debe obedecer a planes estratégicos de largo plazo, que consideren adecuadamente las demandas y sus proyecciones futuras. En este tipo de infraestructura los elementos de decisión tienen que ver más con productos que con personas —aunque su habilitación afecta a personas—, se desenvuelven como escenario para la realización de negocios o para facilitar el intercambio comercial (camino productivos, puertos, terminales multimodales, etc.) y constituyen, por lo tanto, un ambiente propicio para la participación privada en las inversiones. Es indudable que el desarrollo de la infraestructura productiva amerita un análisis desde una óptica de inserción global, especialmente en un proceso de desarrollo con fuerte intercambio comercial externo.

La infraestructura básica, en cambio, debe desarrollarse con una lógica de mejoramiento directo de la calidad de vida de las personas (veredas, agua potable, puentes peatonales, etc.). Ello no implica que su desarrollo y gestión no puedan ser ejercidos por empresas (públicas o privadas), sino que los objetivos de su construcción y operación estarán directamente relacionados con el logro de mejores condiciones de vida para las personas. En este ámbito, el papel de los subsidios es fundamental. El tratamiento de la infraestructura básica, entonces, no obedece a un enfoque estratégico en cuanto a su desarrollo; corresponde a una óptica local.

Puede decirse que mientras la infraestructura productiva es un *insumo* fundamental para conseguir etapas superiores de desarrollo, y su provisión es financiable fundamentalmente por el sector privado, la posibilidad de contar con más y mejor infraestructura básica es una *consecuencia* del crecimiento, y la inversión pública mantiene un papel principal en la ampliación de su cobertura. En nuestro caso, nos referiremos fundamentalmente a la infraestructura productiva.

Planteamos que la construcción de nueva infraestructura no está necesariamente en contraposición con la preservación del medio ambiente, en la medida en que ambos elementos no queden planteados como antagónicos o conflictivos, sino como variables relacionadas que se equilibran armónicamente en pos de los objetivos del desarrollo. En sentido positivo, la infraestructura puede modificar el medio ambiente natural para su mejor aprovechamiento, entendido no sólo como explotación de una nueva área, ni como corrección de los resultados negativos de intervenciones previas que lo han degradado a niveles cuya preservación pierde todo significado.

Para lograr esto, sin duda se debe corregir la preponderancia de los recursos financieros —cuyo aumento de disponibilidad ha sido el centro de la preocupación del sector económico durante ya largo tiempo y como tal ha condicionado de manera decisiva las definiciones relativas a las políticas de desarrollo— por sobre las decisiones de carácter económico-social global, que dan cuenta de los beneficios de largo plazo de las decisiones de inversión.

Descentralización, medio ambiente y ordenamiento territorial

La incorporación de la variable ambiental en el proceso de toma de decisiones requiere un grado real de descentralización.

El objetivo principal de la política de descentralización impulsada por el Estado es conseguir que las regiones puedan hacerse cargo del destino de sus recursos, de acuerdo con los intereses de la población local, pero sin contradecir los macro-objetivos de un desarrollo nacional sustentable. Se trata de alcanzar un nivel adecuado de regionalización, el cual se expresa en un relativo equilibrio nacional-regional, fomentando con ello una menor concentración de la población, especialmente en torno a las regiones metropolitanas (Santiago, Valparaíso-Viña y Concepción-Talcahuano).

Lo anterior implica introducir un nuevo esquema de ordenamiento territorial, para lo cual los criterios de decisión de inversión en infraestructura resultan fundamentales. Estas inversiones eventualmente definirán por un largo tiempo las posibilidades de desarrollo de una zona, región o macro-región. Es por esto que la planificación de la infraestructura (en el contexto de aumentar la accesibilidad y las posibilidades de movilidad) debe ser entendida y utilizada como una herramienta básica en el proceso descentralizador. Es claro, por ejemplo, que una zona o región que mejora su accesibilidad y comunicación con el resto del país y del mundo aumenta sus posibilidades de desarrollo económico.

Por otra parte, la descentralización debe darse en forma diferenciada según se trate de infraestructura productiva o infraestructura básica. Como esta última se relaciona directamente con la calidad de vida de la población, debe ser decidida, producida y gestionada a nivel local, para lo cual las regiones deben contar con los recursos suficientes que le permitan responder al aumento gradual de responsabilidades y facultades que conlleva el proceso descentralizador.

Distinto es el caso de la infraestructura productiva, ya que su planificación responde a macro-objetivos nacionales de largo plazo, los cuales muchas veces parecen contradictorios con los intereses de la población local. Dado que por su magnitud y características de durabilidad en el tiempo estos elementos tendrán repercusiones en más de una región y sobre grupos diferentes de población, es preciso concertar los objetivos locales y nacionales en un proceso de decisiones que integre la meta de la sustentabilidad.

Debe considerarse, asimismo, que la infraestructura productiva puede tener un impacto mucho más relevante sobre el medio ambiente, por sus propias características de magnitud y duración.

La mayor parte de los productos de exportación del país provienen o son transados en regiones, lo que debiera reflejarse en un importante desarrollo regional. Esto no ha ocurrido más que parcialmente y gran parte de los beneficios y ganancias obtenidas son acumulados en las grandes ciudades. Un elemento importante en una nueva lógica de desarrollo debe ser reintegrar a las regiones parte de la riqueza que proviene de ellas, lo cual puede ser parcialmente logrado a través del mejoramiento de su infraestructura (productiva o básica), como un mecanismo de compensación. Las compensaciones son aplicables en los casos en que existan ciertos impactos ambientales negativos de carácter insuperable, pero cuya envergadura en términos comparativos con un cierto proyecto no sea suficientemente importante como para inhibir su realización.

Por último, un desarrollo sustentable requiere de una participación efectiva de la población en el proceso de toma de decisiones y aún en la implementación de ciertas soluciones. El programa de pavimentación participativa es un buen ejemplo de una positiva integración de la comunidad al proceso de mejoramiento de la infraestructura vial.

Por otra parte, son las comunidades locales las que convivirán largos años con los efectos directos de las actividades que se realizan en la región, así como son estas mismas comunidades las que verán aumentadas (o no) sus posibilidades de desarrollo económico e integración al resto del país. Para que la participación de la comunidad se constituya en un elemento constructivo al interior de esta nueva lógica de desarrollo, es indispensable que las comunidades locales cuenten con la información suficiente para entender los alcances y potenciales efectos de los proyectos de infraestructura propuestos, porque esto es lo único que hará posible llegar a decisiones de consenso dentro de un marco de efectiva descentralización.

Una lógica para el siglo XXI

El enfoque estrictamente sectorial, si bien puede resultar adecuado para un país con bajas tasas de crecimiento y gran escasez de infraestructura, se muestra crecientemente inadecuado para una situación de rápida expansión, abierta al mundo y enfrentada a escenarios económicos internacionales fluctuantes y, en ocasiones, impredecibles.

Resulta imperativo, entonces, rescatar un enfoque integral y multisectorial de los problemas de movilidad (más que de infraestructura) que aquejan a diversos sectores de la economía nacional y de la sociedad, y que se expresan en un todo integrado a través de múltiples redes de interacción, intercambio e información.

En el caso particular del transporte interurbano, el enfoque tradicional caracteriza el problema como una oferta de redes físicas y una demanda de flujos modales que se movilizan en esas redes físicas. Lo habitual es identificar la estructura de flujos existente y proyectarla de acuerdo con una cierta tendencia histórica, para justificar la realización de ensanches, pavimentaciones y mejoramientos de la infraestructura. Bajo este prisma, necesariamente el medioambiente es una externalidad a corregir, paliar o compensar *a posteriori* de la toma de decisiones.

El verdadero problema, sin embargo, radica en los procesos que dan origen a esa distribución de los flujos, la cual, en sí misma, sólo constituye un corte temporal de la expresión física de los procesos que realmente la determinan.

Un tratamiento adecuado de los temas inherentes a este sector exige reconocer que la distribución de los flujos observados es la expresión fenomenológica de procesos aún no abordados y ni siquiera reconocidos, en algunos casos, los que a su vez establecen una estrecha relación con los procesos de ocupación del espacio.

Para comprender adecuadamente la complejidad del problema, es necesario conocer la diversidad de los tipos de pasajeros y carga, sus características y —por sobre todo— conocer la racionalidad implícita en las decisiones de cómo y cuándo se decide realizar un viaje, esto es, la lógica de los procesos de decisión subyacentes a la movilidad. Por ejemplo, la racionalidad implícita en las decisiones que generan demanda por transporte de carga, aunque expresada físicamente en modos (camión, barco, ferrocarril, etc.), lo que considera son, en realidad, *modalidades de transporte*.

Los atributos considerados para la elección de determinada modalidad de transporte de carga no dependen tanto de tiempo y costo — parámetros habitualmente considerados en los modelos de demanda por transporte de pasajeros— como de *confiabilidad* y *riesgos* asociados al negocio relacionado.

En el caso del transporte de pasajeros, la información relevante está proporcionada directamente por los pasajeros; en el caso del transporte de carga esa información debe obtenerse «encuestando la carga».

Las preguntas que tradicionalmente hemos hecho han sido cuántos kilómetros recorre un camión, cuales son las velocidades a que circulan los autos, cual es el estado del pavimento. Ahora, nos interesa preguntar de dónde a dónde se mueven las personas y las cosas, por qué lo hacen, que tipo de producto se está movilizand, cómo está organizado el sistema, donde están los centros generadores de la demanda y por qué, y qué esperan los usuarios del futuro.

En transporte interurbano, la explotación de la infraestructura no es necesariamente en sí misma una gran negocio, sino más bien un escenario o una parte de los medios requeridos para la realización de grandes negocios. Un ejemplo claro en este sentido lo constituye el sistema portuario.

Estas consideraciones obligan a redefinir lo que entenderemos por *oferta de transporte*. Históricamente, ésta se ha entendido como la infraestructura existente y sus modalidades de operación; una nueva conceptualización del problema obliga a reconocer que el transporte interurbano presenta *operadores* que deben ser entendidos como empresas con objetivos económicos y estrategias de mercado, y que además utilizan opciones tecnológicas propias. Recién entendido y asimilado lo anterior podremos incorporar al medio ambiente como parte de los procesos de decisión.

El transporte es un área de actividad intermedia de la economía, de cuya eficiencia y productividad dependen a su vez otras áreas económicas y, en definitiva, nuestra competitividad como país. Debemos entender que el concepto de movilidad está fundamentalmente relacionado con servicios de transporte y no con infraestructura de transporte. La oferta de transporte que debe ser analizada es la que dice relación con los *servicios de transporte*.

En el terreno del marketing se ha producido, durante los cinco últimos años, una verdadera revolución conceptual: los usuarios, ahora, no desean adquirir produc-

tos, desean adquirir servicios. Un cambio similar deberá ocurrir en el sector transporte. Los productos que requiere este mercado son servicios, no necesariamente infraestructura.

En cuanto a la demanda, tanto de carga como de pasajeros, se requiere analizar la relación entre las actividades productivas, el consumo intermedio, el consumo final y los flujos. Pero es necesario saber porqué los diversos actores se comportan de determinada manera. Tienen especial relevancia, en este caso, las características de la estructura industrial y también las formas de competir (o complementarse) a nivel modal, tarifario y operativo.

Es necesario, entonces, redefinir y reconceptualizar lo que entendemos por *red*. En transporte interurbano, las redes reales no son necesariamente redes físicas. En efecto, es posible pensar en dos redes que interactúan y se superponen: una red de servicios y una red física, que están conectadas en terminales de intercambio.

Entenderemos por *red de servicios* un conjunto de *opciones completas* para trasladar una determinada carga o pasajero desde su origen hasta su destino. Cada opción completa puede contemplar varias etapas, varios modos de transporte, varios tipos de infraestructura e incluso consideraciones de otro orden. Consecuentemente, el concepto de *modo de transporte* tendrá en el futuro una connotación distinta a la habitualmente considerada.

La red de servicios es invisible a la demanda; sin embargo, interactúa con ella al contratar el usuario una determinada opción ofrecida por un operador. Normalmente, ni siquiera conoce en detalle los modos utilizados por la opción de servicio que se contrata. Consecuentemente, es necesario crear indicadores más adecuados que los actuales para proyectar las necesidades de infraestructura y su relación con el desarrollo económico y el medio ambiente.

Aunque no cabe duda que el crecimiento económico (medido habitualmente como la evolución del Producto Interno Bruto) y la inversión en infraestructura están correlacionados, es necesario entender que la correlación entre variables no es motivo para inferir dependencia. Se puede establecer correlaciones entre crecimiento económico y una infinidad de variables como importación de bienes de consumo, número de viviendas construidas, etc., pero sería claramente un error pretender estimular el crecimiento económico importando más bienes de consumo o construyendo más viviendas.

No debemos concluir, sin embargo, que no es necesario invertir en infraestructura, incluso seguramente es necesario invertir mucho más de lo que hoy se estima como «razonable»; pero el verdadero desafío es invertir mejor como país.

En síntesis: debemos efectuar un avance significativo, tanto en las metodologías de análisis como en la conceptualización de los criterios y variables relativos a la movilidad, avanzando hacia una perspectiva estratégica. Las nuevas soluciones no estarán, solamente, relacionadas con la infraestructura, sino más bien con las características de los mercados involucrados y los servicios ofrecidos.

Un enfoque integral de la planificación del transporte y las comunicaciones implica, connaturalmente, un desarrollo armónico de las distintas alternativas físicas de infraestructura, pero las grandes decisiones de inversión en infraestructura no pueden continuar realizándose en base a estudios parciales y subsectoriales. Por ejemplo, no parece correcto estudiar la extensión de la doble calzada de la carretera Panamericana en forma paralela e independiente al desarrollo de la red ferroviaria.

Por otra parte, resulta indispensable rescatar el rol de la planificación, la que si bien es importante para las inversiones del sector público, resulta indispensable para la participación del sector privado en los proyectos de desarrollo. El sector privado necesita reglas claras, marcos estables, sistemas de precios y un calendario de inversiones del sector público en infraestructura. Esto es, necesita más planificación.

Si bien el Estado no debiera hacer planificación de detalle, es imprescindible que entregue orientaciones claras, estratégicas y de largo plazo. La falta de reglas posterga la intervención del sector privado (caso portuario) o hace que éste suponga condiciones de alto riesgo. En la actualidad, en la medida que reconozcamos que los recursos para inversiones provendrán mayoritariamente del sector privado, y bajo la constatación de que estas inversiones no se están materializando en la realidad, más que a un déficit de inversión estamos enfrentados a un déficit de planificación.

La gestión de la infraestructura de transporte interurbano disponible surge, por su parte, como una opción válida y necesariamente previa a la provisión de nueva infraestructura. El cabotaje, por ejemplo, no se ha podido desarrollar por problemas administrativos del sistema.

Planificar más y mejor es un papel insustituible del Estado. Un claro caso de la necesidad de intervención del Estado en su papel de planificador y regulador de la participación privada está dado por el desarrollo del sector portuario.

¿Qué hace falta para consolidar la participación del sector privado en las inversiones portuarias?

- Definir un marco de planificación y regulación que les otorgue garantías de estabilidad, esto es, una política de desarrollo portuario.
- Que el Estado establezca una política de precios.
- Que el Estado defina un calendario de inversiones públicas.
- Que el Estado defina una política respecto de Emporchi. La descentralización de Emporchi es un engranaje en un sistema global que debe ser modernizado en su conjunto.

En general, requerimos modelar el comportamiento de los usuarios y operadores, predecir, recomendar inversiones, políticas y regulaciones; es decir, deberemos crear un modelo de planificación basado en la lógica del siglo XXI. El enfoque para planificar requiere ser cada vez más dinámico y flexible. La planificación en términos de metas físicas no guarda la estrecha relación que, en un escenario económico mundial rápidamente fluctuante, deben tener la actividad económica y la provisión de infraestructura en el mediano y largo plazo. La planificación debe considerar adecuadamente las relaciones cada vez más estrechas entre desarrollo económico, provisión de infraestructura y los impactos ambientales, tanto en sus aspectos de ecología ambiental como humana.

Consecuentemente, la variable ecológica debe ser incorporada en dos niveles: el del diseño físico y operacional de cada proyecto y en la concepción de las soluciones o escenarios de desarrollo que se planteen.

Postulamos que el cambio de enfoque planteado para enfrentar nuestros desafíos futuros es realmente funcional a la incorporación de las variables ambientales en los procesos de decisión y establece condiciones de mayor flexibilidad y autoadaptación para que Chile pueda acompañar al mundo en su vertiginoso desarrollo. En cambio, la cultura de «lo físico» y «lo sectorial» imperante en la tradicional visión del tema, crea obstáculos en este sentido y genera un espacio de conversación

reactivo a la incorporación de temáticas globales e interdisciplinarias, como lo son el medio ambiente y la inserción global.

Finalmente, cabe señalar que la ausencia de planificación estratégica propicia actitudes conservadoras, a la vez que restringe las libertades. La planificación favorece la autonomía en las decisiones, incentiva la autosustentación del desarrollo, fomenta mercados en funcionamiento pleno y atrae las inversiones privadas.

Una organización funcional a la lógica de inserción global

La institucionalidad del sector que nos ocupa es dispersa. Existen variados organismos que tienen tuición sobre materias de transporte e infraestructura, sin que exista una clara asignación de funciones (planificación, regulación, fiscalización, ejecución, etc.) a cada uno de ellos.

El Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones tiene atribuciones para definir las políticas nacionales en materia de transporte. Sin embargo, son los Ministerios de Obras Públicas y de Vivienda y Urbanismo los responsables de la provisión de infraestructura vial, interurbana y urbana respectivamente. Esta estructura institucional obedece al tradicional enfoque orientado más bien a la provisión de infraestructura —vista ésta como un fin en sí mismo— que a la generación de mejores condiciones de movilidad. Otro aspecto relevante en materia de institucionalidad es la capacidad de ejecución de las actuales unidades ejecutoras, que en general se considera limitada.

A través del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones se relacionan con el Gobierno la Empresa Portuaria de Chile y la Empresa de Ferrocarriles del Estado. Por su parte, la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) mantiene el control de diversas empresas de transporte, tales como el Metro de Santiago, Ferronor y Transmarchilay.

El Ministerio de Obras Públicas tiene a su cargo, además de la provisión y gestión de la vialidad interurbana, la construcción de puertos y aeropuertos, infraestructura que está fundamentalmente orientada al desarrollo productivo. Tiene, además, a su cargo el instrumento de concesiones de obras públicas, a través del cual se intenta incorporar al sector privado en el financiamiento y explotación de la infraestructura pública.

Por otra parte, tienen atribuciones en materia de transporte aéreo la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC), dependiente de la Fuerza Aérea de Chile, el Ministerio de Obras Públicas, en cuanto proveedor de infraestructura aeroportuaria, y el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, con atribuciones en la fijación de políticas de transporte aéreo. En este sector, no existen una separación clara de las funciones técnicas, comerciales, normativas y fiscalizadoras, todas las cuales se encuentran radicadas en una misma institución, la DGAC. Este órgano, que administra los aeródromos, no invierte los recursos que percibe en el desarrollo y mantención de la infraestructura que explota, labor que realiza el Ministerio de Obras Públicas.

El Ministerio de Planificación y Cooperación tiene atribuciones en materia de evaluación de proyectos de inversión, a través de su Sistema Nacional de Inversiones. Sin embargo existen algunas excepciones, como las inversiones realizadas por la DGAC en aeropuertos, que no tienen obligación de pasar por el mismo sistema.

El Sistema Nacional de Inversiones constituye un importante instrumento para la racionalización de las inversiones públicas, especialmente desde un punto de vista del gasto. A través de él se realiza la evaluación socio-económica de cada proyecto. Sin embargo, si consideramos la necesidad de un enfoque integral de la temática de transporte, medio ambiente e inserción global en una perspectiva de más largo plazo, este sistema de evaluación presenta una perspectiva muy restringida. Por ejemplo, la incorporación de la evaluación de los impactos ambientales de los proyectos se realiza en forma reactiva y no preventiva, ni mucho menos incorporada, y la consideración de la evaluación de los aspectos territoriales asociados a la localización de cada proyecto es aún incipiente.

Otra instancia que cuenta con atribuciones en materia de transporte e infraestructura son los Municipios, que a su vez constituyen los organismos más cercanos a la comunidad beneficiada o afectada por las inversiones.

El Ministerio de Hacienda tiene, por su parte, una ingerencia sustantiva en las decisiones en materia de transporte e infraestructura en la medida que asigna los recursos fiscales a las inversiones. La actual lógica ha otorgado al proceso de toma de decisiones una marcada preponderancia a la variable financiera por sobre las variables de carácter económico-social global, las que dan cuenta de los beneficios de largo plazo de las decisiones de inversión.

Dada la complejidad del tema y la envergadura de los recursos que se invierten, se creó la Comisión de Planificación de Inversiones en Infraestructura de Transporte (en su origen para abordar los problemas de vialidad urbana, hoy para abordar la integralidad de los temas de transporte terrestre, marítimo y aéreo).

Esta Comisión está constituida por los Ministros de Transportes y Telecomunicaciones, que la preside, Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo, y Planificación y Cooperación. También participan el Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo y representantes de los Ministerios de Hacienda y la Secretaría General de la Presidencia. Se trata de una instancia de coordinación, creada por instructivo presidencial, cuya misión es coordinar y formular planes y proyectos de infraestructura tendientes al adecuado desarrollo de los sistemas de transporte y a su óptimo aprovechamiento, en concordancia con las políticas y planes de desarrollo urbano, regional y de transporte. La Comisión cuenta con una Secretaría Ejecutiva de alto nivel técnico.

La experiencia de esta Comisión ha sido positiva, en el sentido de avanzar hacia un enfoque integral en la planificación de transporte. Sin embargo, la gran dispersión funcional (característica del sector), la falta de atribuciones resolutorias de la Comisión, los incentivos marcadamente sectoriales, la ausencia de una definición clara de la misión para el sector, entre otras materias, no han permitido una mayor efectividad en el tratamiento multisectorial, con una visión integral y de más largo plazo del tema.

Existe consenso que las comunicaciones, el transporte y la infraestructura establecen una muy estrecha relación con el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano. Estas materias son atribuciones por una parte del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, fundamentalmente en el ámbito urbano, siendo responsable de los instrumentos de planificación y regulación del suelo urbano. Por otra parte, los Gobiernos Regionales, recientemente constituidos, tienen atribuciones en materia de ordenamiento territorial del conjunto de la región.

El sector transporte no cuenta con una instancia efectiva de análisis de sus decisiones desde una perspectiva del ordenamiento territorial. Esfuerzos puntuales han permitido avanzar en estas materias, sin embargo aún se encuentran en un estado muy incipiente.

Las exigencias del presente y las que se avecinan con el creciente proceso de inserción global hacen prever la necesidad de una reestructuración institucional

que responda al nuevo enfoque planteado, con el fin de lograr la necesaria visión integral multisectorial y territorial del sector, la necesaria descentralización de la toma de decisiones, la especificación clara de las funciones de cada organismo, y la participación creciente del sector privado y de la comunidad organizada, entre otras materias. No obstante, es preciso recordar lo ya señalado en el sentido que persisten dos visiones distintas en el sector, que obviamente darían lugar a ordenamientos organizacionales distintos.

Entre los principales elementos de diagnóstico del actual sistema organizacional de la administración pública, se puede destacar una escasa flexibilidad y poca capacidad de adaptación. Las organizaciones trabajan en función de procedimientos y no de objetivos. Las estructuras organizacionales de decisión son en general de corte centralista. En la administración pública existe una extremada departamentalización sectorial con un escasa capacidad de coordinación intersectorial, y una reducida capacidad de planificación y de gestión.

La inserción global de nuestro país nos obliga a incorporarnos en un mundo altamente tecnificado, muy cambiante e impredecible, situación que exige cambiar las viejas estructuras, reglas y procedimientos.

En este nuevo contexto se requiere de organizaciones inteligentes, descentralizadas, flexibles, innovativas y emprendedoras, que tiendan cada vez más a adoptar la forma de una red integrada, ya sea dentro de una misma institución o entre el conjunto de ellas y que tengan flexibilidad para adaptarse dinámica y permanentemente a los cambios.

Nuevos elementos debieran ser incorporados al diseño organizacional de cada organismo. Entre otros podemos señalar la necesidad de contar con una misión y objetivos claramente especificados que permitan evaluar la coherencia de las acciones de cada organismo involucrado en este sector, la identificación de resultados o productos vinculados a esos objetivos, la asignación de responsabilidades individuales en el proceso de generación del producto, la revalorización del recurso humano como un factor fundamental, la importancia de la innovación y la orientación hacia el *cliente*, lo que exige abrirse a la participación. Otros aspectos dicen relación con *flexibilidad* y *autonomía* en materia administrativa y financiera y de personal y contar con sistemas de *incentivos* ligados al logro.

Se concluye en este sentido que el éxito de una organización depende cada vez menos de las leyes, estatutos y manuales que la especifican y regulan, y cada vez más

de la calidad de los equipos de trabajo que la componen, de la claridad y coherencia de la misión que se le ha encomendado, de las tecnologías de apoyo y de la capacidad de liderazgo interna para llevar a la organización a cumplir su misión con eficiencia.¹

Síntesis y consideraciones finales

No podremos generar cambios de orientación y de visiones en nuestro sector bajo el actual diseño conceptualmente conservador y particularmente reactivo a las innovaciones. Es necesario abrir los espacios para que la temática ambiental y la inserción global sean parte del proceso de desarrollo de la *movilidad*, y no factores externos a examinar como consecuencia de las decisiones que se van adoptando. Debemos promover la instalación de una lógica distinta, consistente desde su concepción inicial con la inserción global y la preservación del medio ambiente.

En el caso particular del transporte interurbano, el enfoque tradicional caracteriza el problema como una oferta de redes físicas y una demanda de flujos modales que se movilizan en esas redes físicas. Lo habitual es identificar la estructura de flujos existente y proyectarla de acuerdo con una cierta tendencia histórica, para justificar la realización de ensanches, pavimentaciones y mejoramientos de la infraestructura. Bajo este prisma, necesariamente el medio ambiente es una externalidad a corregir, paliar o compensar *a posteriori* de la toma de decisiones.

Es necesario reconocer, en todo caso, que existen dos visiones claramente distintas para entender el sector. Una, más tradicional, entiende que la construcción de infraestructura genera necesariamente condiciones para un mejor desarrollo, y por lo tanto, esta visión pone el acento en la falta de recursos de inversión (*déficit de infraestructura*). En un sentido más amplio, se entiende que la infraestructura es un servicio que se presta para otros factores productivos, pero que en sí misma contribuye al crecimiento y a la incorporación de nuevos territorios para el proceso productivo y la interacción social.

r

La otra visión, que es la que mayoritariamente se ha desarrollado en este documento, pone el acento en la *movilidad*, subordinando la infraestructura al nivel de un insumo más para mejorarla. Esta visión rescata también la carencia de recursos de inversión, pero más bien centra su superación en una *mayor planificación*.

Debemos asumir que mientras la infraestructura productiva es un *insumo* fundamental para conseguir etapas superiores de desarrollo, y su provisión es financiable fundamentalmente por el sector privado, la posibilidad de contar con más y mejor infraestructura básica es una *consecuencia* del crecimiento, y la inversión pública mantiene un papel principal en la ampliación de su cobertura.

Debemos ampliar las visiones y los procesos de decisión de lo físico a lo funcional, de lo administrativo a lo económico, de lo público a lo privado, del crecimiento económico al desarrollo sustentable, de la pasividad a la participación.

Existe consenso en que es necesario incorporar mecanismos que permitan internalizar los costos económicos en las decisiones de localización y transporte, tales como cobros e incentivos *ad hoc* y sistemas de tarificación transparentes y predecibles en el tiempo. Por otra parte, resulta indispensable rescatar el papel de la planificación, la que si bien es importante para las inversiones del sector público, resulta indispensable para la participación del sector privado en los proyectos de desarrollo.

El sector privado necesita reglas claras, marcos estables, sistemas de precios y un calendario inversiones del sector público en infraestructura. Esto es, *necesita más planificación*.

Si bien el Estado no debiera hacer planificación de detalle, es imprescindible que entregue orientaciones claras, estratégicas y de largo plazo. La falta de reglas posterga la intervención del sector privado (caso portuario) o hace que éste suponga condiciones de alto riesgo. En la actualidad, en la medida que reconocemos que los recursos para inversiones provendrán mayoritariamente del sector privado, y bajo la constatación de que estas inversiones no se están materializando en la realidad, más que a un déficit de inversión *estamos enfrentados a un déficit de planificación*.

En otro ámbito, resulta altamente deseable aumentar el nivel de participación ciudadana en las decisiones. Contar con un sistema institucionalizado, pero flexible y con altos grados de autonomía, es una forma de generar la necesaria discusión en decisiones en que hay objetivos aparentemente contrapuestos. Aquí, la negociación y la eventual aplicación de mecanismos compensatorios tienen un importante rol. La discusión informada permite internalizar en la sociedad los pros y contras de tomar opciones, y asumir los costos y beneficios en el corto y largo plazo. Es también una manera de madurar como sociedad y hacernos más responsables de la historia que vamos a construir.

Lo anterior implicaría introducir un nuevo esquema de ordenamiento territorial, para lo cual los criterios de decisión de inversión en infraestructura resultan fundamentales. Estas inversiones eventualmente definirán por un largo tiempo las posibilidades de desarrollo de una región. Es por esto que la planificación de la infraestructura (en el contexto de aumentar la accesibilidad y las posibilidades de movilidad) debe ser entendida y utilizada como una herramienta básica en el proceso descentralizados. Es claro, por ejemplo, que una región que mejora su accesibilidad y comunicación con el resto del país y del mundo aumenta sus posibilidades de desarrollo económico.

Por su parte, las exigencias del presente y las que se avecinan con el creciente proceso de inserción global hacen prever la necesidad de una reestructuración institucional que responda al requerido nuevo enfoque planteado, con el fin de lograr la necesaria visión integral multisectorial y territorial, la descentralización de la toma de decisiones, la especificación clara de las funciones de cada organismo, la participación creciente del sector privado y de la comunidad organizada, entre otras materias.

Postulamos que el cambio de enfoque planteado para enfrentar nuestros desafíos futuros es realmente funcional a la incorporación de las variables ambientales en los procesos de decisión y establece condiciones de mayor flexibilidad y autoadaptación para que Chile pueda acompañar al mundo en su vertiginoso desarrollo. En cambio, la cultura de «lo físico» y «lo sectorial» imperante en la tradicional visión del tema, crea obstáculos en este sentido y genera un espacio de conversación reactivo a la incorporación de temáticas globales... interdisciplinarias, como lo son el medio ambiente y la inserción global.

Conclusiones

- En nuestro documento inicial intentamos plantear una nueva lógica para enfocar los requerimientos de infraestructura para el desarrollo nacional, en un ambiente de creciente globalización y de respeto al medio ambiente.²

Así, destacamos que lo importante es la movilidad, esto es, la posibilidad de acceder al desplazamiento de personas y cosas en tiempos y condiciones de seguridad razonables. En este sentido, planteamos que la infraestructura es un insumo más para poder cumplir esta función, y que este enfoque de entender la infraestructura como un insumo más que un fin en sí mismo, es más proclive a permitir incorporar

la variable ambiental en las decisiones. Postulamos que es preciso pasar de lo físico a lo funcional, de lo administrativo a lo económico, de lo público a lo privado, del crecimiento económico al desarrollo sustentable, de la pasividad a la participación.³

- Estamos ante un sector en plena crisis de crecimiento. No sólo por el rezago que registra respecto de otros sectores de la economía, sino por los cambios estructurales que se verifican en los ámbitos de acción de lo público y lo privado (concesiones viales, cambios en el rol del Estado de productor a regulador, rol de las empresas públicas, etc.). No es fácil incorporar adecuadamente la variable ambiental en este proceso de cambio, aunque es el momento oportuno. Hay grandes desafíos y el desarrollo del sector es vertiginoso.
- En general, los proyectos de infraestructura de transporte en el ámbito interurbano que se han construido recientemente, no han sido particularmente negativos para el entorno ambiental, salvo cuando éstos transcurren en zonas cercanas a las ciudades (puertos, aeropuertos, carreteras de by-pass a zonas urbanas).
- Existen fuertes impactos en la localización y usos del suelo derivados de proyectos de transporte. ¿Hasta qué punto el impacto territorial es un impacto ambiental, en el sentido de las normas que deben aplicarse? ¿Cuáles son los límites? ¿Cómo se compatibilizan las normas? ¿Cómo se equilibra la necesidad de ocupar el territorio para actividades económicas y sociales con el impacto ambiental de las localizaciones?
- Es necesario avanzar en los procesos de planificación, regulación y en el establecimiento de normas y reglamentos específicos. Pero es preciso actuar con flexibilidad. Cada caso es distinto, aunque tampoco se trata de caer en la casuística y cambiar las normas según la ocasión.
- No es tan importante quien hace las obras (si el sector público o el privado), sino el entorno en que ésta se realiza y cuál es su impacto real. Las normas y su fiscalización deben ser las mismas para el sector público y el sector privado.
- Es necesario incorporar elementos y mecanismos económicos para dar cuenta de las externalidades, de las disposiciones a pagar por tener mejor ambiente, y para orientar incentivos. Es preciso pasar de los enfoques administrativos a los económicos. En este sentido, tenemos por delante un desafío metodológico relevante.

- Es necesario corregir el sistema de precios en la infraestructura, que está distorsionado. La tarificación debe reflejar los reales costos de inversión e internalizar todos los costos en las decisiones de los usuarios.
- Deben desarrollarse mejores instancias de participación real, informada y responsable. Participar no es alegar o informarse, sino escuchar, analizar, tomar posición, aportar y, eventualmente, negociar.
- No existe una cultura de la *negociación*. Hay, en muchos casos, una oposición desinformada, y luego, cuando las cosas igual se inician, se produce una decepción y un resentimiento que pone en riesgo la estabilidad y bondades futuras del proyecto. Es imprescindible definir instancias de negociación en la normativa y en la mente, y fomentar esta cultura, incentivarla. Solo así tienen sentido las compensaciones o mitigaciones: sobre una base sólida de acuerdos. Debe cuidarse, en todo caso, caer en la discrecionalidad. Deben existir normas claras para consensuar, o registrar disensos y luego arbitrar.

En resumen, hemos iniciado un debate interesante, debidamente orientado, que debemos profundizar y perfeccionar, incorporando más claramente la componente ambiental en las instancias de decisión en materia de transporte e infraestructura. La madurez en la resolución de los conflictos entre distintas visiones permitirá poder avanzar en lo ambiental.

Reconocimiento

El autor de este informe fue el Coordinador del Grupo de Trabajo sobre Infraestructura (Movilidad) del 5º Encuentro, integrado por (afiliación institucional sólo para fines de identificación): Mario Conca (Corporación Libertas), Eduardo Dockendorff (CED), María Elena Ducci (P. Universidad Católica de Chile), Daniel Fernández (METRO S.A.), Carlos Gárate (Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones), Carla González (Ministerio Secretaría General de la Presidencia), Juan Honnold (Colegio de Arquitectos), Francisco Martínez (Universidad de Chile), Andrés Ramírez (Ministerio de Obras Públicas), Alfredo Rodríguez (SUR Consultores Profesionales Ltda.)

Notas

(1) No hubo acuerdo en lo institucional, por lo que el contenido del documento en este sentido no es de pleno consenso. Por los intereses sectoriales e institucionales vigentes no parece prudente por ahora abordar esta discusión.

(2) Véase Informes Grupos de Trabajo, 5º Encuentro Científico sobre el Medio Ambiente, agosto 1995 - Grupo Infraestructura (Movilidad).

(3) El documento no deja totalmente contentos a los autores ni a la comisión de trabajo. No queda clara, finalmente, la relación entre infraestructura y medio ambiente. Ello se debe, entre otras cosas, a que por los temas asignados a otros grupos de Trabajo del 5º Encuentro debió restringirse la discusión a infraestructura de transporte productiva interurbana. Recomendamos reconsiderar en el futuro la división sectorial, pasando a una más temática.