



Planificación en sectores estratégicos en la Argentina: el caso del transporte en perspectiva comparada

Julián Bertranou

Escuela de Política y Gobierno – Instituto del Transporte
Universidad Nacional de San Martín

III Jornadas de Investigación en Política y Gobierno
*Estado y Políticas Públicas en Argentina:
Nuevos desafíos a la luz de la investigación*

Escuela de Política y Gobierno
Universidad Nacional de San Martín
Campus Miguelete, San Martín
12-13 de Abril 2016

Sede central: Edificio de Ciencias Sociales · Campus Miguelete
Av. 25 de Mayo 1021, San Martín.
4006-1500 Int. 6063 - Alumnos grado: Int. 1444
Sede posgrado: Paraná 145, C.A.B.A. 4374-7300

<http://epyg.unsam.edu.ar>

 /epyg.unsam

 /unsam_epyg



1. Introducción

La eventualidad de transformar un estado de cosas que no nos satisface depende de la capacidad de imaginar intervenciones sobre esa realidad. Ello requiere identificar y organizar un conjunto interrelacionado de actividades tendientes a producir el cambio que anhelamos. Estas intervenciones pueden ser de diferente alcance y grados de complejidad, y se le suelen aplicar distintos nombres (como planes, programas y proyectos). Sin embargo, todas ellas constituyen actos conscientes de seres humanos que buscan producir un determinado resultado, aunque en ese mismo proceso también se desarrollen efectos no deseados y fenómenos no intencionados (Bertranou, 2015).

Hasta las décadas de 1960 y de 1970, el instrumento de intervención privilegiado era el 'plan'. En América Latina, la planificación tuvo su momento de auge durante el período de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) que otorgaba al Estado un papel central como agente de desarrollo nacional y garante de la integración social.

Sin embargo, el relativo fracaso de la planificación tradicional puso de manifiesto una serie de problemas, tales como (a) su tendencia a producir bienes y servicios homogéneos sin tomar en consideración la especificidad de las necesidades y demandas sociales; (b) su escasa sensibilidad a los contextos particulares de actuación; (c) su concepción de los ciudadanos y ciudadanas como *objetos* más que como *sujetos* de las intervenciones (esto es, como agentes con capacidad de iniciativa); y (d) la rigidez de su diseño y su consecuente poca adaptabilidad frente a factores externos contingentes, capaces de afectar el curso de las actividades programadas.

Luego, en un entorno ideológico neoconservador que visualizaba al Estado 'como problema' y enfatizaba su 'fracaso' como proveedor de bienestar para la población (Evans, 1996), las nociones mismas de plan y planificación fueron el blanco de un conjunto de enérgicas críticas. Por un lado, se desmantelaron en muchos países, entre ellos el nuestro, las estructuras estatales responsables de la planificación nacional y de la planificación de políticas públicas. Por el otro, se deslegitimó la función estatal de conducción y regulación social para dejar más espacio para la operación de los mecanismos descentralizados del mercado.

Los resultados de la experiencia de los años 90 no fueron en general positivos. Se debilitaron las políticas públicas y la capacidad de dar coherencia y dirección a la acción de gobierno, y el desenlace en términos de pobreza, desigualdad, innovación y competitividad de nuestro país fueron francamente desalentadores.

La década de los años 2000, tanto en la Argentina como en gran parte de nuestra Región, ha llegado acompañado de nuevas orientaciones de política pública y de un mayor énfasis en el papel del estado en la producción del bienestar público. Esta mayor presencia del estado implica la relegitimación de la relevancia de instrumentos como la planificación pública, la



capacidad estatal y el desarrollo de procesos de monitoreo y evaluación. Este ‘relanzamiento’ de la planificación no se ha traducido en nuestro país todavía en institucionalidades y prácticas fuertes, contrariamente a lo que ocurre en otros países de nuestra Región (Martínez Nogueira, 2010). Pero de todas maneras, es evidente que estos nuevos instrumentos han adquirido una relevancia que antes no tenían y por lo tanto, es importante discutir acerca de los mismos y de sus condiciones de materialización.

La reflexión sobre planificación fue desarrollándose paralelamente en distintas direcciones que vale la pena considerar brevemente aquí. Por un lado, la planificación ha pasado a ser pensada de un modo más complejo y estratégico, capaz de incorporar la participación de actores con distintos intereses y lógicas en la definición de cursos acordados de acción, contrariamente a las prácticas jerárquicas y piramidales de la planificación tradicional. Los trabajos de Matus y otros importantes exponentes han sido cruciales en este giro (Matus, 2007; Sotelo, 2013).

También en los últimos años ha ganado ascendencia un enfoque que Aguilar Villanueva (1992) denomina ‘gobernar por políticas’. Este enfoque asume que la realidad social es inherentemente compleja porque, en un contexto democrático, los ciudadanos y ciudadanas reclaman bienes y servicios diversos y a menudo cambiantes, y esta diversidad tiene su fundamento en la pluralidad geográfica, socioeconómica, étnica, etárea y de género, entre otras. Por tanto, más allá de la existencia (o no) de planes nacionales y abarcadores, el Estado democrático ‘gobierna por políticas públicas’, las cuales incorporan programas y proyectos que buscan ser flexibles y orientarse a la resolución de problemas concretos. La realidad democrática contemporánea multiplica las instancias de participación de la ciudadanía en estas intervenciones públicas.

Sobre este punto valen algunas aclaraciones. Es importante resaltar la función pública de planificación en distintos niveles (territoriales o sectoriales), tal como lo sugiere el trabajo de Aguilar Villanueva. Pero es necesario dotar de coherencia a la acción de gobierno a través de la instauración de un proceso de planificación que integre los objetivos estratégicos de país, las metas nacionales, las metas sectoriales de políticas públicas, los proyectos concretos de intervención, la asignación presupuestaria y la puesta en marcha de procesos de monitoreo y evaluación. Sin planificación nacional al más alto nivel es imposible dotar de coherencia a todo el aparato del estado, en especial, en países federales como el nuestro.

En cuanto a nuestro país, la experiencia de estos últimos 15 años no se condijo de manera esperada con las promesas de una acción estatal no sólo más protagónica, sino mucho más pensada, anticipada y preparada. Si bien este trabajo no hace un relevamiento exhaustivo en el nivel general de políticas, una rápida observación sobre el pretendido mundo de la planificación muestra pocos ejemplos destacables y la ausencia de institucionalización de la función. Algunos planes generales como el PET (Plan Estratégico Territorial) han sido esfuerzos destacados, pero alejados del proceso de toma de decisiones. En otros sectores



simplemente no se llevaron adelante prácticas de planificación, ni qué mencionar, de prospectiva estratégica. En ese universo tan apagado relucen las experiencias del PEVI (Plan Estratégico Vitivinícola) o el Plan Argentina Innova 2020 del Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

En otro trabajo (Barbero y Bertranou, 2014), advertimos que en el sector transporte en el nivel nacional, los nuevos vientos de protagonismo estatal tampoco se habían traducido en políticas más efectivas para lograr avances significativos en términos de movilidad de personas y cargas, y menos aún en el desarrollo de nuevas metodologías, prácticas e instrumentos de planificación para el sector.

En este trabajo preliminar de análisis de la planificación del transporte en la Argentina, un foco importante estará puesto en analizar experiencias de planificación del transporte en otros países seleccionados. Este análisis de experiencias tiene la virtud de exponer mejor las razones de la ausencia o la limitación de la planificación del transporte en Argentina, distinguiendo las dimensiones propias de esta vacancia, de las complejidades y particularidades que pueden acompañar estos procesos en otros lugares del mundo. La revisión de experiencias internacionales permite identificar prácticas valorables y también comprender algunas limitaciones de todo proceso de planificación.

Como se comentará más adelante, la revisión de experiencias de otros países es todavía preliminar, no sólo en el sentido de la cantidad de países reseñados, sino también en cuanto a la amplitud de los estudios de caso. Por lo tanto, este esfuerzo representa una primera aproximación a un análisis más exhaustivo de la experiencia de planificación en el sector.

El trabajo se organiza sencillamente como sigue. Luego de esta introducción, se realiza una rápida revisión de la experiencia de planificación del transporte en los últimos 30 años, haciendo foco en la práctica de los últimos quince años. Luego se presentan los casos de otros países (seis en total). Finalmente, en un apartado final, se extraen enseñanzas del proceso tanto en la Argentina como en otros países, para fortalecer la planificación en el sector transporte en los años a venir.

2. Planificación del transporte en Argentina

a) Presentación general

La planificación del transporte es de larga data en la Argentina, y tiene momentos emblemáticos como los Planes Quinquenales de la década de los años 50, y las planificaciones de obras viales realizadas por la poderosa Dirección Nacional de Vialidad.



El foco de este trabajo es sin embargo, la experiencia de planificación en los años más recientes.

En otro texto referido a los últimos años en materia de transporte en Argentina (Barbero y Bertranou, 2014), se advirtió sobre la escasa existencia e incidencia de prácticas de planificación en el sector transporte en el nivel nacional durante todo el período democrático reciente, y muy especialmente, a partir de los años 90.

Quizás el antecedente más significativo de planificación anterior al período democrático es el que está plasmado en el Plan de Transporte del año 1978.

(Analizar contenidos y rasgos)

Ya en período democrático, el Gobierno radical de Raúl Alfonsín elaboró en junio de 1987 un documento de Políticas de Transporte para el corto y mediano plazo. Si bien no representa una planificación estratégica del sector, es un documento omnicompreensivo de los distintos subsectores del transporte de pasajeros y cargas, nacionales e internacionales, con una identificación de las principales políticas transversales y modales a implementar.

En la primera parte, el documento realiza un actualizado diagnóstico del sector apelando a información existente sobre los distintos tráficos y su evolución. En una segunda parte, se establecen los objetivos generales y particulares para el corto y mediano plazo, dentro de los cuales destacan los siguientes:

- Aumentar la inversión y elevar el nivel tecnológico de la misma.
- Mejorar la eficiencia de las operaciones tendiendo a reducir los costos.
- Intensificar las acciones de mantenimiento y rehabilitación de la infraestructura y el equipamiento existentes.
- Favorecer el desarrollo del transporte multimodal.
- Facilitar el transporte de los productos de exportación.
- Promover una mayor participación del capital privado.
- Incrementar el autofinanciamiento del sector.
- Aumentar la productividad de las transferencias fiscales, determinando con mayor precisión sus propósitos y mejorando su asignación intermodal.
- Alentar el desarrollo del turismo receptivo y promover el turismo interno.
- Proveer transporte eficiente para las obras y posterior funcionamiento del área Viedma-Carmen de Patagones.

Si bien no es lo único, pero se destacan en este enunciado las preocupaciones por la eficiencia del sector, en un contexto de severas limitaciones fiscales de la época.



En una tercera parte, el documento despliega en la forma de lineamientos generales, una serie de políticas transversales: oferta, gestión y operaciones, inversiones, financiamiento, tarifas y de tratamiento fiscal. En estos lineamientos se establecen cuestiones como la desregulación de las cargas; el aumento de la noción de rentabilidad y/o de evaluación económica en las empresas públicas; la preocupación por la seguridad de las operaciones y la seguridad vial; el incremento de la inversión pública y privada, la evaluación de proyectos; la eficiencia y equilibrio intermodal, la viabilidad financiera y la equidad en materia de política tarifaria; la productividad de las transferencias fiscales.

Desde el punto de vista institucional, el documento alude a la coordinación necesaria que debe desarrollar la Secretaría de Transporte con otros Ministerios y Secretarías en cuyas dependencias se desarrollan actividades asociadas al transporte (Marina Mercante, Fuerza Aérea, Juna Nacional de Granos). Hay alusiones a la coordinación federal con las Provincias y a la realización de Acuerdos- Programa con las empresas públicas del sector. De todas maneras, la complejidad institucional del sector es mucho menor que la actual.

Finalmente, el documento aborda lineamientos generales modales, apuntando a cinco subsectores específicos: ferroviario, automotor (a los cuales introduce conjuntamente), metropolitano, aéreo y por agua. Estos lineamientos abordan cuestiones de financiamiento, de oferta y gestión, de tarifas e institucional.

Con la llegada al gobierno de Carlos Menem, se inicia un proceso de transformación estatal, a partir de la sanción de las Leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica. Dentro de este nuevo marco, caracterizado por orientaciones tendientes a reducir la centralidad del estado en la vida económica, el sector transporte no quedó al margen, siendo hasta ese momento uno de los sectores con presencia emblemática estatal a través de las empresas del estado.

El sector transporte ya evidenciaba a fines de los años 80, debilidades importantes en cuanto a inversiones, cobertura, eficiencia y calidad de los servicios, tanto de pasajeros como de cargas (Barbero y Bertranou, 2014). No obstante ello, las reformas aplicadas en los años 90 en el sector transporte no fueron impulsadas por una política sectorial propia que intentara revertirlas. Antes bien, estas reformas obedecieron a las grandes estrategias nacionales (y tendencias internacionales) de privatización, desregulación y descentralización, y a las restricciones impuestas por la crisis fiscal de fines de los años 80 y principios de los años 90. Si bien hubo lineamientos comunes, estos se vieron reflejados luego en un menú diverso de opciones de reforma: privatizaciones (Aerolíneas Argentinas), concesiones (carreteras, ferrocarriles, vías navegables), desregulaciones de servicios (transporte carretero de cargas y de pasajeros), descentralización (puertos) y liquidación de empresas públicas (navieras, fluviales). El proceso estuvo acompañado de un profundo reordenamiento institucional, resultado de la sanción de nuevas normas (fundamentalmente decretos y resoluciones



ministeriales; leyes en algunos casos) y la creación de diversos organismos regulatorios de distintas características (Barbero y Bertranou, 2014).

Este proceso de transferencia de competencias a empresas privadas y de redefinición de algunos roles estatales fue llevado a cabo de manera muy segmentada y sin una planificación adecuada, instado principalmente por las exigencias financieras de los procesos de ajuste y reestructuración estatal. Adicionalmente, la creación de nuevas instituciones como la CNRT y de nuevos marcos regulatorios de los servicios con nuevos actores prestadores, aumentó la complejidad institucional del sector, sin paralelamente dotar de mayores capacidades al estado para hacer cumplir sus nuevos roles y asegurar coherencia global en las políticas.

El período que se inicia a partir del colapso político, social y económico de la Argentina en el año 2002, es testigo de una concentración de las autoridades sobre aspectos tales como la renegociación de contratos con los operadores privados y con la puesta en marcha de un sistema de subsidios, inicialmente modesto pero creciente, para proteger la capacidad de compra de servicios públicos por parte de los trabajadores, y así sostener niveles de consumo mínimo. Sin embargo, luego de la crítica etapa inicial, y ya puesto en funciones el gobierno de Néstor Kirchner, el sector transporte siguió siendo objeto de tratamiento segmentado, reactivo y falto de planificación, no sólo global, sino incluso sectorial o modal. En términos generales no hubo una alteración general de las reglas de juego establecidas en la década de los años 90 (Barbero y Bertranou, 2014), aunque con el tiempo, dos sectores vieron sus reglas de funcionamiento afectadas por distintos instrumentos: el transporte urbano de pasajeros, en especial en el Área Metropolitana de Buenos Aires, a partir de la aplicación de los abultados subsidios; y el sector aerocomercial, con la estatización de la línea de bandera y cierto dinamismo en la creación de instituciones.

En función de los intereses de este artículo, es posible destacar cuatro cuestiones que han caracterizado este último período hasta el año 2015, aunque cabe señalar, el proceso llevado a cabo a cabo entre 2003 y 2015 tuvo algunos rasgos de continuidad y permanencia (por ejemplo, la falta de planificación global del sector, y menos aún, integrada a otros sectores estratégicos como la energía o el ambiente), así como rasgos de discontinuidad, en especial luego del colapso de los servicios y las denuncias de corrupción alrededor de Jaime, y luego del accidente ferroviario en la Estación Once.

b) Planificación acotada y precaria

Si bien como se advirtió anteriormente, no se observan procesos sistemáticos de planificación en el sector transporte (y casi en ningún sector del estado), cabe consignar la existencia de algunos esfuerzos acotados de planificación, realizados de manera muy precaria en términos de la información disponible, la convocatoria a actores, los alcances temporales y sectoriales y las tecnologías de planificación involucradas.



Algunos de los planes identificados fueron los siguientes¹:

i) Plan de Inversiones Dragado y Balizamiento

Preparado durante el año 2004, se trata de un plan de inversiones para ampliar la capacidad y la seguridad de carga fluvial en los 3.000 km de la Hidrovía y en los principales puertos, especialmente el de Buenos Aires. Las principales medidas fueron:

- Reparaciones de cascos
- Reparaciones de maquinarias
- Reparaciones de plantas propulsoras
- Reparaciones de sistemas de dragados
- Reparaciones de sistemas hidráulicos y eléctricos
- Equipamiento de seguridad y armamento
- Actualización en comunicación y posicionamiento

ii) Plan Integral de Mejoramiento Vial del Área Metropolitana

Igualmente que el caso anterior, a comienzos de la gestión (2004) el Ministerio de Planificación Federal presentó un ambicioso Plan Integral de Mejoramiento Vial del Área Metropolitana de Buenos Aires del que es posible recuperar los lineamientos principales. El Plan incluye 8 puntos clave: un nuevo sistema de transporte intermodal con tarifa integrada, la Agencia Metropolitana de Transporte, una importante inversión en Subtes para su extensión y apertura de nuevas líneas, la construcción de una nueva terminal de ómnibus en Liniers, la ampliación de los servicios tranviarios, el soterramiento del FFCC Sarmiento (entre otras inversiones ferroviarias), la construcción de playas de estacionamiento en los accesos a la Ciudad de Buenos Aires y el mejoramiento de los accesos a y la conectividad norte-sur de la CABA. Hay cuestiones de este Plan que luego pudieron materializarse pero en términos generales, su implementación ha sido muy escasa. No se ha constatado que el plan tuviera una programación operativa y un presupuesto plurianual.

iii) Plan de Inversiones Ferroviarias (PLANIFER)

El PLANIFER fue fundamentalmente un listado de obras que posteriormente se plasmó en el Decreto N° 1683/2005. Como tal, es un buen ejemplo de lo que luego mencionaré más adelante sobre la falta de correspondencia entre la planificación y la ejecución presupuestaria (además del aspecto primigenio, la desvinculación del listado de obras de un diagnóstico, una perspectiva y una proyección estratégicas). La gran mayoría de las obras no quedó incluida

¹ El listado no es exhaustivo.



en el BAPIN (Banco de Proyectos de Inversión), por lo que no integraron los planes trianuales de inversión pública en dichos años (Planes 2005-2008, 2006-2009, en adelante).

iv) Bases para el Plan Quinquenal del Transporte 2012-2016

En octubre de 2011, bajo la dirección del Secretario Schiavi, se diseñan unas Bases para el Plan Quinquenal del Transporte 2012-2016. Buscando el aporte de otros sectores como el sindical y el empresario, estas Bases plantean desde un comienzo una Visión para el sector:

Que la industria del transporte conecte, facilite e integre las actividades humanas y los sectores productivos, siendo una herramienta que permita la concreción de un modelo de desarrollo equitativo y sustentable, asegurando la ocupación del espacio territorial, donde las personas sean protagonistas (Secretaría de Transporte, 2011).

Establecen estas Bases cinco ejes estratégicos, con el objeto de hacer más efectivas las políticas de la Secretaría:

- a. Desarrollo productivo
- b. Modernización del transporte: transferencia e innovación tecnológica
- c. Fortalecimiento institucional del sector transporte
- d. Gestión de los recursos económicos y financieros
- e. Integración territorial y modal

Luego establece las principales políticas y enumera los proyectos emblemáticos:

- Refuncionalización del sistema ferroviario nacional, en función de sus grandes prioridades (Red primaria del Belgrano Cargas, Ferrocarriles Bioceánicos, Soterramiento del FC Sarmiento).
- Transporte automotor (Modernización de flota, uso del RUTA).
- Puertos y Vías Navegables (Hidrovías, Ampliación de puertos – BA y Bahía Blanca).
- Mejoramiento del sistema de transporte metropolitano (incluye Tren a Ezeiza y la Construcción de la Autopista Ribereña).
- Desarrollo de Hubs logístico-regionales.
- Aerocomercial (Radarización, nuevos operadores de servicios).
- Reforma y Fortalecimiento Institucional del sistema de transporte (ADIF, SOF, Pase a manos civiles de la gestión y control aerocomercial).
- Integración del Mercosur (proyectos binacionales).

v) Plan Ferroviario Nacional

En paralelo a este esfuerzo de planificación general, la Subsecretaría de Transporte Ferroviario de la Secretaría de Transporte, elaboró en el año 2011 un *Plan para una política*



de estado hacia el desarrollo del sistema ferroviario nacional. Este Plan, elaborado en un formato libro de gran factura editorial, dedica el mayor espacio a la caracterización minuciosa del sector desde sus comienzos hasta 2011 (incluyendo un detallado listado de obras del período 2003-2011), para luego proyectar las distintas demandas de servicios hasta el año 2023, incluir algunas consideraciones sobre ambiente, energía y el complejo industrial ferroviario, y desplegar, finalmente, un ambicioso Plan de inversiones equivalente a 163 mil millones de pesos hasta 2023, para la rehabilitación o desarrollos de los servicios necesarios para la atención de esta demanda.

vi) Plan estratégico de seguridad vial

Si bien hubo esfuerzos para diseñar un plan de seguridad vial más general, considerando la nueva organización de la actividad resultante de la Ley Tránsito y de creación de la Agencia Nacional de Seguridad Vial de 2008, se diseñó en 2012 un Plan Estratégico de Seguridad Vial para Motovehículos. Este Plan contiene un análisis de la evolución reciente de este medio de movilidad, una delimitación de los objetivos y una identificación de medidas específicas con un cronograma asociado de implementación hasta 2017.

La información contenida es muy rica y contrasta con algunos de los planes mencionados anteriormente donde la información de base es muy limitada. Los objetivos del plan son:

- Invertir la tendencia al alza del número de víctimas fatales y heridos graves usuarios de motovehículos en nuestro país.
- Instrumentar mecanismos que permitan que el número de víctimas fatales en el lugar del hecho por cada 100.000 motovehículos disminuya de forma sostenida en el tiempo.

El plan implicó el contacto con distintos sectores y definió los siguientes ejes de intervención:

- Educación Vial
- Licencia Nacional de Conducir
- Control y Fiscalización
- Comunicación y Sensibilización
- Infraestructura Vial
- Elementos de seguridad y equipamiento
- El nuevo rol de la moto
- Recopilación y análisis de datos
- Asistencia en siniestros con motovehículos

vii) Planes de desarrollo para el sistema portuario argentino



En los últimos se han incorporado otros instrumentos ligados al sector marítimo-portuario como son la actualización de las metas de mantenimiento en la Hidrovía, el Plan de Modernización del Puerto de Buenos Aires, los estudios para el desarrollo de un puerto de aguas profundas en Punta Indio, y el plan de acceso ferroviarios al Puerto de Buenos Aires.

c) Proyectos o Compras sin planificación

La contracara de la falta de planificación es la fascinación por proyectos de gran escala sin el debido estudio sobre su factibilidad e integración con la política general de transporte. Dos casos son emblemáticos: el Tren Bala y el Soterramiento del Ferrocarril Sarmiento. El primero de los casos se asienta sobre un proyecto deficiente que ni siquiera une centralmente a las dos ciudades involucradas (Buenos Aires y Rosario) y ha avanzado en el plano de una licitación donde la empresa Alstom, propiciadora de la iniciativa, es la beneficiaria del contrato, el cual ha quedado supeditado a la baja del riesgo país argentino.

El otro caso, el del Soterramiento, ha experimentado una licitación sin una documentación técnica suficiente, y sin el análisis de los costos y beneficios de este proyecto y de su forma de implementación, en relación con otras alternativas tendientes a mejorar el flujo del servicio y reducir las interferencias viales. La falta de un proyecto técnico sólido hace que todavía se discutan las localizaciones de las estaciones en el Conurbano, y que el valor total de la obra no tenga una referencia clara.

Pero la contracara de la falta de planificación es también la compra reciente de material rodante a proveedores chinos, por miles de millones de dólares, como respuesta política inmediata al deterioro de los servicios ferroviarios metropolitanos y el impacto que esto tiene en las posibilidades electorales del gobierno. Las compras han sido realizadas sin las previsiones tecnológicas y energéticas requeridas, sin las previsiones de sostenibilidad en el mantenimiento y las previsiones de formación y transferencia tecnológica. Los resultados inmediatos impactan, aunque se ven limitados por el estado de la infraestructura ferroviaria, pero la cuestión principal es el mantenimiento de estas unidades y la posible dependencia tecnológica en cuanto a su actualización e integración con el resto del equipamiento ferroviario.

d) Creación institucional inducida coyunturalmente

La creación de nuevas organizaciones públicas ha sido una constante en los últimos 25 años en el país, en todas las áreas de políticas públicas. En parte, este proceso ha sido inspirado de manera parcial en las recomendaciones de la Nueva Gestión Pública, pero ha tenido en la Región y en especial en Argentina, sentidos y dinámicas propias (Bertranou, 2013). El sector



transporte ha sido un área privilegiada en este diseño de nuevas organizaciones, y en los últimos años, este dinamismo fue muy intenso.

La creación de organizaciones públicas obedece a distintas razones, aunque en este trabajo no se abordará conceptualmente este aspecto. Sólo se destacará que este proceso en el sector transporte estuvo signado por la falta de planificación y previsión, y por razones en muchos casos coyunturales, pero con gran impacto en la trama de organizaciones y su funcionamiento conjunto.

Un breve repaso incluye en los años 90, la dificultosa integración de la CNRF y la CONTA en la actual CNRT (Comisión Nacional de Regulación del Transporte), intervenida entre 2002 y 2015, y que todavía tiene dificultades para integrar las funciones de fiscalización ferroviaria y del transporte automotor desarrollando funciones integradas. En el año 2008, a través de la Ley 26.352 de Reordenamiento Ferroviario, se crearon la ADIF y la SOF, siguiendo el modelo español y europeo en general de dividir las instituciones dedicadas a la operación de los servicios ferroviarios (Sociedad Operadora Ferroviaria SE - SOF) y al mantenimiento y desarrollo de la infraestructura (Administración de Infraestructuras Ferroviarias SE - ADIF). Este esquema, fue impulsado por el ex Ministro De Vido con el objeto de limar las competencias ferroviarias de la Secretaría de Transporte, en ese momento en manos de Ricardo Jaime, y de relación directa con el ex Presidente Néstor Kirchner. La SOF no tuvo capacidad para hacerse cargo de un servicio ferroviario hasta el año 2012 (con la rescisión del contrato de concesión al Grupo Cirigliano – FC Sarmiento).

La creación de la ANAC (Administración Nacional de la Aviación Civil) fue la mejor contribución institucional en el sector transporte, pero su nacimiento trajo aparejadas tensiones con la Fuerza Aérea, que terminaron por llevar nuevamente a esta última la función de los controladores aéreos. Recientemente, a mediados de 2015, se creó la EANA (Empresa Argentina de Navegación Aérea S.E.)², integrada por los Ministerios de Interior y Transporte, y Ministerio de Defensa, con el objeto de prestar el servicio público esencial de navegación aérea en el territorio nacional, intentando cerrar la disputa interministerial sobre el control aéreo. Las competencias de la ANAC entraron en disputa adicionalmente con el ORSNA (Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos) y con la propia Subsecretaría de Transporte Aerocomercial.

² La Ley 27.161 de creación de esta Sociedad del Estado, establece que permanecerán bajo jurisdicción del Ministerio de Defensa la prestación de los servicios de aeronavegación de nueve aeródromos. La actividad de la EANA S.E sería regulada, controlada y fiscalizada por la ANAC, que además le presta los servicios auxiliares a la navegación aérea y garantiza la oferta de capacitación técnica y profesional. En tanto, la empresa coordina junto con la Dirección Nacional de Control de Tránsito Aéreo (Ministerio de Defensa) la planificación y organización de los espacios aéreos, las afluencias de tránsito y los servicios e información.



El desaguisado del Belgrano Cargas terminó con la reorganización de la empresa con nuevos servicios estatizados (los provenientes de ALL), pero con una caída en los volúmenes de carga en el país.

En el 2015 se sancionó la nueva Ley de Ferrocarriles, que crea la Sociedad Ferrocarriles Argentinos como Holding de empresas o sociedades ya existentes (ADIF, SOF, Belgrano Cargas), estas últimas bautizadas provisoriamente Trenes Argentinos. Esta creación responde a la necesidad de comunicar que los ferrocarriles están siendo ‘recuperados’ por el estado y con la complementaria, aunque no analizada idea de introducir el ‘open access’ en los servicios de carga.

Este breve repaso se completa con la transitoria remisión de las agencias dedicadas al transporte marítimo y fluvial al Ministerio de Economía, por disputas burocráticas y políticas entre los Ministros Randazzo y Kicillof, y con la creación del Instituto Argentino del Transporte (IAT), cuestión que trataremos en el punto siguiente.

Este proceso desorganizado de diseño y estructuración institucional, sumado a otras tensiones políticas y debilidades estatales, tuvo como resultado un funcionamiento institucional con muchas deficiencias. En otro trabajo (Bertranou y Serafinoff, 2015) se identificaron estas debilidades, las cuales pueden sintetizarse de la manera siguiente.

i) Tensiones en la estructura:

1. *Fragmentación institucional*: primero, derivada de la diseminación de organizaciones vinculadas al transporte en distintas esferas ministeriales, que impide el abordaje integrado de los desafíos de transporte. Segundo, asociada con una excesiva segmentación modal y la ausencia de organizaciones o instancias jerarquizadas que orienten de manera efectiva el diseño de políticas y el abordaje de problemas con una visión logística integral de la movilidad de pasajeros y de las cargas. Tercero, asociado a la especialización funcional de las agencias públicas dedicadas al transporte, la cual se ha incrementado en los últimos 25 años, luego del desmembramiento y privatización de las empresas integradas.
2. *Desnivel jerárquico*: alude a que ciertas funciones o actividades no tienen un lugar relevante o acorde con su importancia en la estructura formal (e incluso, informal). Tal es el caso, por ejemplo, de la función de planificación, que si bien ha recuperado una presencia a nivel general en la ST, carece de la envergadura formal que su relevancia merece, en especial, en aras a disminuir la fragmentación institucional. Otro caso también es el de las funciones de seguimiento y evaluación, así como el del desarrollo y procesamiento de información.
3. *Incongruencia funcional*: se observan funciones concurrentes en organizaciones distintas; estructuras con funciones limitadas de hecho (y no por la normativa), todas las cuales son muy deslucidas y quedan estructuralmente desbalanceadas frente a los grandes



operadores del sector y a las grandes agencias reguladoras o de estructuras de fiscalización o gestión que en función de sus mayores dotaciones burocráticas, buscan desarrollar funciones de diseño o planificación.

4. *Estructura Informal*: se refiere a la existencia de autoridad política-administrativa que no emana de las competencias asignadas formalmente, ni de la ubicación jerárquica formal, sino de factores relacionales, de naturaleza política e intersubjetiva. En el sector transporte este nivel es muy significativo y tiene efectos negativos en cuanto a la claridad y previsibilidad de los roles esperados de las distintas organizaciones, lo cual favorece la duplicación de funciones, el desaprovechamiento de capacidades y cierta organización disfuncional del trabajo.
5. *Inestabilidad*: el sector ha estado afectado, en parte, por cambios frecuentes en las denominaciones institucionales, las competencias de las organizaciones y las dependencias y relaciones jerárquicas. La creación de nuevas entidades con funciones ambivalentes, la eliminación de algunos organismos o el recorte a sus funciones y los cambios en las modalidades e gestión. Incluso, cuando algunos fenómenos de cambio pueden no ser tan relevantes, alteran significativamente las vías de comunicación y las posibilidades de coordinación.

ii) Tensiones funcionales

Las distintas funciones que hacen a la implementación de servicios de transporte están distribuidas entre una gran variedad de organizaciones públicas. Estas funciones incluyen la planificación, el diseño de políticas, la regulación (macro o micro), la fiscalización y el control, la operación, el desarrollo de información, el seguimiento y la evaluación, la certificación, la coordinación y la investigación, entre otras. Este espín de funciones se lleva adelante de manera general, aunque se observan algunos problemas o tensiones:

1. *Ejercicios truncos o incompletos*: La planificación integral es una función que no ha sido cumplida desde hace más de 25 años en el sector transporte. Si bien se han tomado algunas decisiones para revertir esta situación, actualmente, la mayor parte de las decisiones se toman de manera aislada y fragmentada, por emergente. Tampoco se toma en consideración políticas directamente relacionadas con la cuestión del transporte, como pueden ser el ordenamiento territorial, las políticas industriales, agrícola- ganaderas, de pesca, comercial y/o de desarrollo de obras de infraestructura. Hay otras funciones como el desarrollo y procesamiento de información para la toma de decisiones y el seguimiento y la evaluación de políticas, que tampoco se realizan o se realizan de manera muy fragmentada e incompleta. En tanto, otras funciones se desarrollan con muy baja intensidad y de manera poco efectiva.
2. *Ejercicios concurrentes desarticulados (solapamientos)*: en este punto se destacan situaciones en donde dos o más organizaciones se disputan el ejercicio de una función. Si bien no se trata de un fenómeno generalizado, es más frecuente de lo deseado. Por ejemplo, en materia de regulación del transporte aerocomercial; en seguridad vial e



investigación de siniestros; en la realización de tareas de mantenimiento e incluso, de renovación de vías ferroviarias. Cabe incluir en esta tipología de disfuncionalidades, la diseminación desarticulada de actividades de planificación.

3. *Ejercicios estructuralmente incongruentes:* en este punto se consignan problemas derivados de una asignación de funciones que convalidan ciertas incongruencias estructurales. Por un lado, podemos observar a grandes operadores que, en función de su posición dominante (o monopólica) pueden dictar las políticas y normas del sector. Esta fortaleza organizacional de los operadores, sumada a la mayor institucionalidad de las agencias reguladoras y fiscalizadoras dejan débilmente definidos los roles de las reparticiones centralizadas en la ST y las Subsecretarías por modo. Las funciones centrales de planificación y diseño de políticas quedan en manos de operadores y fiscalizadores.

e) El IAT y el PFETRA

Mediante Decreto 1004 de 2014, se crea el Instituto Argentino del Transporte (IAT), como organismo destinado a convertirse en un espacio para la interacción y el debate entre actores vinculados al transporte, sean éstos públicos o privados.

El IAT fue creado para dar cuenta de un nuevo proceso de planificación en materia de transporte, aunque su diseño también respondió a la voluntad del Ministro Florencio Randazzo de crear una plataforma de diálogo con distintos sectores importantes del país para apuntalar sus aspiraciones presidenciales.

Son objetivos del IAT:

- Proponer prácticas y líneas de acción en materia de transporte.
- Participar en la elaboración del Plan estratégico del transporte y brindar asesoramiento al Ministerio del Interior y Transporte sobre el particular.
- Impulsar la innovación y el adelanto tecnológico en materia de transporte.
- Propiciar la actualización de la normativa en materia de transporte.
- Proponer modificaciones tendientes a la armonización de la normativa en materia de transporte vigente en las distintas jurisdicciones del país.
- Propiciar actividades académicas relacionadas con el perfeccionamiento docente y la actualización curricular por parte de las Universidades Nacionales y centros de estudio del país en aquellas carreras asociadas al transporte.
- Recopilar y difundir información sobre el transporte.
- Efectuar la evaluación de los resultados de las políticas y acciones propuestas.



El IAT se organizaría a partir de 7 Consejos que integrarían a distintos sectores: Académicos, Provincias, Municipios, Colegios profesionales, Empresas, Sindicatos, y Usuarios y ONGs. Estos Consejos serían la plataforma para poder integrar visiones y fundamentalmente, iniciar un proceso amplio y concertado de planificación.

Este proceso se inicia a fines del 2014 y se despliega durante todo el 2015, sobre la base de trabajos encargados a Universidades y a expertos, y de seminarios de discusión e intercambio realizados en todas las regiones del país. Este proceso, culminó con la elaboración de un documento de Lineamientos Generales para un Plan Federal Estratégico de Transporte (PFETRA)³. El documento fue concebido inicialmente como un Plan acabado, pero en virtud de la complejidad de la tarea en el tiempo previsto, y del debilitamiento del interés del Ministerio a partir de la cancelación de las aspiraciones presidenciales del Ministro, se limitó a establecer unos lineamientos generales que permitieran la formulación de un plan propiamente tal.

No obstante estas facetas recientes, el documento contiene, aunque de manera despareja, numerosos diagnósticos modales del sector y distintas perspectivas transversales, incluida la ambiental, la institucional y la económico-financiera. Los diagnósticos modales son muy ricos, aunque la ausencia de información más precisa es una constante. El documento culmina con lo que literalmente expresa su título: la producción de una serie de lineamientos generales para mejorar el desempeño del sector a la luz de otros sectores de política pública.

f) Conclusiones preliminares sobre estos procesos recientes

El sector transporte en el nivel nacional, se ha caracterizado en los últimos 30 o 40 años por un proceso en el cual cayó globalmente la inversión (deteriorándose la infraestructura de prestación de los servicios), se amplió la desorganización institucional y se debilitaron las capacidades estatales en materia de planificación y gestión. Si bien en los últimos años (desde 2012) la inversión pública se recuperó parcialmente, los avances no se realizaron con el análisis y la previsión suficiente, poniendo en evidencia un proceso de planificación muy débil y acotado. De los datos ofrecidos en los anteriores apartados podemos sintetizar los rasgos más salientes de este proceso acotado de planificación.

i) Planificación sin integración con otros sectores

Las acotadas prácticas de planificación muestran que no existe una integración del sector transporte con otros sectores de gran importancia como son el de la energía (por lo que implica el cálculo de los requerimientos energéticos del sector y la necesidad de reducir o hacer más eficiente estos consumos), el del ambiente (en la medida en que el sector transporte

³ https://issuu.com/institutoargentineltransporte/docs/pfetra2015_569cdd20df840b



explica un tercio de la emisión de gases efecto invernadero)⁴ y el de la producción (y sus requerimientos logísticos), entre otros sectores.

ii) Planificación fragmentada, sectorial

Más allá de algunos intentos de planificación que integre a todos los modos, lo que se ha sido más generalizado es la programación modal, que si bien debe mantenerse, debe quedar integrada a una planificación intermodal.

iii) Escasa apelación a información

Los trabajos reseñados ofrecen muy pocos datos de diagnóstico de los sectores, salvo el esfuerzo reciente asociado al PFETRA. En una buena parte se debe a la ausencia de información detallada sobre el sector y sus operaciones, y en parte, en la ausencia de apelación fehaciente a la información pública y privada para planificar.

iv) Planificación interna, con poca consulta a sectores

Gran parte de las experiencias reseñadas reflejan documentos realizados por organismos públicos con escasa consulta a otros actores importantes del sector, como son las empresas y sus cámaras, los sindicatos, e incluso, las entidades subnacionales.

v) Ausencia de espacios de planificación multinivel

La planificación nacional reseñada no ha contemplado la participación de las entidades subnacionales, y en especial, las provincias y la CABA. Si bien esta planificación se hace sobre servicios u operaciones que dependen o dependían del estado nacional, las mismas se dan en un contexto en donde las entidades subnacionales tienen competencias y operaciones paralelas y complementarias. Lo más saliente tiene que ver con la falta de planificación conjunta con la CABA y la PBA en el caso del transporte metropolitano del AMBA, pero esta falta de participación también se observa en temas de seguridad vial y en temas portuarios, siendo que en ambos casos, las provincias tienen jurisdicción o tiene la competencia y la gestión de determinadas unidades (puertos).

vi) Ausencia de nexos entre planificación estratégica, planificación operativa y presupuesto

Tal como se desprende del análisis más general realizado por Álzaga (2015), en el mejor de los casos, se estiman obras importantes a partir de ciertos diagnósticos y ciertas proyecciones, pero no se integran estas obras en la programación anual ni en el presupuesto.

3. Experiencia de planificación en países seleccionados

Para pensar el desarrollo de la planificación del transporte en Argentina, es útil analizar cómo se despliega esta función en otros países del mundo, incluidos países de la región

⁴ Ver referencia.



latinoamericana. Esta experiencia debe ser analizada en función de las condiciones propias de su emergencia y desarrollo, pero buscando algunos puntos de contacto en términos de aprendizajes para el caso Argentino.

Son ilustrativos los casos de países federales como la Argentina (EEUU, Canadá, México, Brasil, Australia), pero no deben descartarse experiencias interesantes de países unitarios como Chile, o de asociaciones de estados como la Unión Europea. Claro está, también es importante comprender los marcos de planificación o programación de países de tradición gubernamental anglosajona, sean estos más presidencialistas o con importantes roles parlamentarios, tanto como las experiencias dentro de la tradición presidencialista latinoamericana.

Los casos a analizar no provienen de una selección exhaustiva, ni siquiera a propósito de tipologías de países. Se trata de una selección preliminar no sistemática, que permitirá extraer algún conocimiento y algunas enseñanzas para el fortalecimiento de la planificación en Argentina. A continuación se comentan los rasgos principales en los países seleccionados.⁵

a) Estados Unidos

Gobernanza del transporte

El Gobierno Federal se encuentra a cargo de los modos férreo y aéreo; el modo carretero es competencia de los Estados. El Departamento de Transporte (DOT), si bien no opera este último modo, sí asigna parte de su presupuesto a proyectos de importancia estratégica, tanto interestadual como urbano, y supervisa que éstos sean utilizados por los Estados de tal forma que tengan un máximo impacto en las políticas nacionales.

Proceso de planificación

El planeamiento del sector transporte en los Estados Unidos se encuentra en plena evolución hacia un nuevo abordaje integral, de escala nacional y desarrollado más allá de los estereotipos clásicos de planeamiento modal y programático. Actualmente, dicho proceso se realiza a partir de la producción de los diversos equipos técnicos del Departamento de Transporte (DOT), con contribuciones de actores clave (industria y academia), y procedimientos de revisión y aprobación legislativa.

El Plan Estratégico de Transporte para los años fiscales 2012-2016 (*Transportation for a New Generation*), tiene como objetivo re-imaginar el sistema de transporte norteamericano (el anterior, abarcó el período 2006-2011). El plan se orienta a mejorar la conectividad en el país, promover el crecimiento económico y proteger el ambiente. El Plan Estratégico cuenta con un plan bianual de financiamiento llamado *Moving Ahead for the Transportation of the*

⁵ El apartado se estructura en base a Bertranou y Pérez (2015).



21st Century, aprobado por el congreso, el cual asegura la sostenibilidad presupuestaria y financiera del plan estratégico. El Plan está asociado al *Management Plan* Presidencial. El Plan instrumenta paralelamente, diversas leyes modales aprobadas por el Congreso con anterioridad (por ejemplo, en materia de seguridad vial) y planes más específicos como el de seguridad ferroviaria.

Los Planes estratégicos de DOT, son planes de institución, no de Sector; aunque la diferencia pueda ser sutil, no lo es. Se trata de planes institucionales que prevén resultados a partir de las acciones de las instituciones públicas, en este caso, federales. El diseño de estos planes se desprende del requerimiento de que todas las agencias federales tengan un plan estratégico a cinco años aprobado por el Congreso.

El Plan 2012-2016 exhibe un complejo análisis de factores externos que impactan sobre los sistemas de transporte: crecimiento demográfico, crecimiento de la demanda de camioneros que puede impactar en el reclutamiento de personas con menores capacidades, crecimiento de la industria del automóvil, cuestiones tecnológicas, entre otros aspectos. El Plan incluye menciones concretas a los obstáculos o tensiones contra el intermodalismo. Una característica saliente del Plan es que contiene una considerable cantidad de información sobre los problemas a los que se enfrenta. Por ejemplo, está estimada la cantidad de combustible que se consume (y se arroja como gas) en los embotellamientos urbanos e interurbanos. Para cada una de las Finalidades, es posible encontrar un breve pero muy impactante caracterización de los distintos problemas, revelando la existencia de un sofisticado sistema de información.

El Plan tiene cinco finalidades estratégicas:

- Seguridad humana (*Safety*)
- Estado adecuado de la infraestructura (*State of good repair*)
- Competitividad económica (*Economic competitiveness*)
- Comunidades 'habitables' (*Livable communities*)
- Sostenibilidad Ambiental (*Environmental sustainability*)

Llama la atención los contenidos estratégicos del Plan, y que responden al estado de desarrollo de los sistemas de transporte en Estados Unidos y al foco de las preocupaciones actuales: la calidad integral de vida, la seguridad en los traslados, la sostenibilidad ambiental y la eficiencia económica y energética.

Para cada una de estas finalidades, el Plan explicita los desafíos y estrategias, acompañados de una especificación de los fines prioritarios y sus indicadores y metas de desempeño más significativos. Por ejemplo, para la Finalidad de Seguridad, se establece como Meta prioritaria:



Reduce roadway fatalities. By September 30, 2013, reduce the rate of roadway fatalities per miles traveled from 1.25 per 100 million Vehicle Miles Traveled (VMT) in 2008 to 1.03 per 100 million VMT in 2013.

Y como indicadores y medidas de desempeño:

- *Reduce roadway fatalities per 100 million VMT from 1.13 in 2009 to 1.03 in 2013.*
- *Reduce passenger vehicle occupant fatalities from 0.89 in 2009 to 0.82 per 100 million VMT by 2013.*
- *Reduce motorcycle rider fatalities from 65 in 2010 to 62 per 100,000 motorcycle registrations by 2016.*
- *Reduce non-occupant (pedestrian and bicycle) fatalities from 0.16 in 2010 to 0.15 per 100 million VMT by 2016.*

En el caso de la finalidad de Comunidades ‘habitables’, una de las Metas prioritarias es:

Increased access to convenient and affordable transportation choices

Los indicadores y medidas de desempeño son:

- *Increase the number of transit boardings reported by urbanized area transit providers from 10.0 billion in 2011 to 10.5 billion in 2016.*
- *Increase the number of transit boardings reported by rural area transit providers from 141 million in 2011 to 160 million in 2016.*
- *Increase the transit “market share” among commuters to work in at least 10 of the top 50 urbanized areas by population, as compared to 2010 market share levels.*
- *Increase the number of intercity rail passenger-miles traveled from 6.3 billion in 2010 to 7.2 billion in 2016.*

En el marco de esta planificación, y en cuanto a la gestión multinivel, el Gobierno Federal otorga financiamiento a Estados y Localidades para reducción de incidentes en materia de inseguridad vial. También en materia de congestiones viales, tendientes a inducir estrategias en el nivel estadual. Por ejemplo, el Plan induce la colaboración entre autoridades estatales, locales y privadas en el Sur de California para facilitar el tránsito de camiones desde los puertos.

El Gobierno Federal también incide en las estrategias de planeamiento del tránsito en el nivel local. En el año 1962 el Congreso de EEUU aprobó el Federal-Aid Highway Act, la cual requirió la conformación de las *Metropolitan Planning Organizations* (MPO) en todas las ciudades de más de 50.000 habitantes. Los MPO son organismos de diseño de políticas integrados por autoridades locales y autoridades y operadores de transporte y logística en el territorio. Todos los proyectos que requieren fondos federales, deben pasar por estos



organismos y seguir los procesos de planeamiento especificados por ellos. Esta base dio origen a la práctica del planeamiento del transporte, así como el desarrollo de la disciplina académica. Los fondos (originados en el Federal Highway Trust Fund y en otros fondos generales) son transferidos al Estado respectivo, y éste los distribuye a los MPO en función del plan diseñado y aprobado.

Organismos o Agencias nacionales que intervienen en la planificación.

Los planes estratégicos involucran el nivel central del DOT, además de las 11 agencias federales que se encuentran asociadas funcionalmente:

- Federal Aviation Administration
- Federal Highway Administration
- Federal Motor Carrier Safety Administration
- Federal Railroad Administration
- Federal Transit Administration
- Maritime Administration
- National Highway Traffic Safety Administration
- Saint Lawrence Seaway Development Corporation
- Pipeline and Hazardous Materials Safety Administration
- Research and Innovative Technology Administration
- Surface Transportation Board

b) Canadá

Gobernanza del transporte

Al igual que la Argentina, Canadá tiene tres niveles importantes de gobierno, con funciones significativas en cada caso y con necesidad de establecer las coordinaciones necesarias que permitan mayor efectividad y eficiencia. Los niveles son el Federal, el Provincial (y los Territorios) y el Local. Paralelamente, los Ministerios Federal y Provinciales de Transporte coordinan actividades de un Consejo de Ministros responsables de transporte y de la seguridad vial.

El Gobierno Federal es responsable principalmente de los siguientes servicios:

- Las redes internacionales e interprovinciales de transporte ferroviario, marítimo y aéreo y sus sistemas de control.
- La regulación de las empresas involucradas en el transporte internacional e interprovincial.
- La regulación de estándares de seguridad y de emisiones de los vehículos o naves vendidas en Canadá (Lawson, 2015).



Los Gobiernos Provinciales son primariamente responsables de las redes de autopistas, de las licencias de vehículos y conductores y la regulación de las empresas involucradas en el transporte intraprovincial. Los Gobiernos Municipales son responsables de las redes viales locales y el control del tránsito, así como del desarrollo de áreas peatonales y de ciclovías.

En comparación con otros países, el caso canadiense ofrece algunas particularidades, más propias de los regímenes federales:

- El Gobierno Federal no tiene responsabilidad operativa sobre la red vial ni sobre licencias en ese segmento. Tampoco tiene responsabilidad en la regulación del tránsito.
- El Gobierno Federal tiene de todas maneras importantes capacidades de financiamiento de proyectos de infraestructura vial en el nivel provincial y municipal, así como las provincias tienen financiamiento para apuntalar la planificación vial urbana (Lawson, 2015: 3)

Proceso de planificación

El Gobierno Federal no produce un Plan Nacional de Desarrollo, en el sentido de un conjunto definido de acciones sobre todo en el campo económico, con su cronograma y su distribución espacial, como tampoco produce lo que estrictamente puede denominarse un Plan Nacional de Transporte (Lawson, 2015). Como se mencionó anteriormente, este nivel de gobierno no opera servicios ni es dueño de las principales infraestructuras, aunque sí regula las que se encuentran dentro de su competencia.

Sin embargo, desde el año 1997, *Transport Canada* (TC), perteneciente al Ministerio de Transporte, Infraestructura y Comunidades, viene elaborando los *Sustainable Development Strategies* (SDS), los cuales son enviados al Parlamento para su aprobación y posterior revisión. Se han formulado al menos cinco de estas *Estrategias*, y es particularmente interesante la elaborada para el período 2007-2009. Estos documentos son elaborados por un equipo gubernamental del TC, en consulta con otros especialistas y actores relevantes del sector.

En la preparación de la Estrategia 2007-2009, TC involucró a expertos seleccionados y a representantes del sector para recibir sugerencias en el marco de una consulta que abarcó tres áreas temáticas: el transporte urbano, el transporte comercial de cargas y el transporte marítimo. Se realizaron tres talleres, cada uno de los cuales abordando uno de los temas seleccionados. El propósito fue ayudar a TC en la elaboración de la Estrategia 2007-2009. Participaron más 75 especialistas y representantes (stakeholders) en los tres talleres, recibiendo 16 aportes escritos. Entre los participantes había gobiernos provinciales (4).

¿Pero qué contienen estas SDS y que alcance tienen? La revisión de la Estrategia 2007-2009 permite hacer algunas consideraciones sobre su sentido y uso. Se trata fundamentalmente de



un plan de acción de Transport Canada, enfocado en materias e instrumentos en donde la agencia puede hacer alguna diferencia. En el caso de la Estrategia 2007-2009, TC definió como prioritario actuar sobre tres subsectores del transporte: el transporte urbano, el transporte comercial de cargas y el transporte marítimo. La organización de su acción giró alrededor de siete Desafíos Estratégicos, los cuales se derivan de los tres Fines Estratégicos de la organización: un transporte seguro, un transporte eficiente que fomente la productividad y un transporte ambientalmente sostenible.

1. *Encourage Canadians to make more sustainable transportation choices.*
2. *Enhance innovation and skills development.*
3. *Increase system efficiency and optimize modal choices.*
4. *Enhance efficiency of vehicles, fuels and fuelling infrastructure.*
5. *Improve performance of carriers and operators.*
6. *Improve decision-making by governments and the transportation sector.*
7. *Improve management of Transport Canada operations and lands.*

Para cada uno de estos desafíos, la *Estrategia* identifica objetivos, actividades precisas e indicadores, aunque no se establecen metas concretas. Tampoco se establecen metas presupuestarias. Como tal, representa un ordenamiento y proyección de lineamientos de acción, que TC debe seguir en el marco de ese período, y en el cual opera con sus propios medios y en alianza con otros socios federales, provinciales y municipales previamente identificados.

Existen también otros hitos de la planificación y el diseño de políticas en el nivel federal. Por ejemplo, a partir del *Canada Transportation Act* de 2007, el Ministerio de Transporte debe elevar al Parlamento cada cinco años un informe sobre el estado del transporte en el país. El último data de 2011. TC debe cumplir de acuerdo a esta Ley su rol de integración de las políticas de transporte no sólo en el nivel federal, sino de manera interjurisdiccional. Por otro lado, y con escasa vinculación con las *Estrategias* previamente mencionadas, el Gobierno Federal envía al Parlamento una planificación del gasto público (expenditure planning), que facilita la toma de decisiones sobre el presupuesto a nivel legislativo.

Organismos o Agencias nacionales que intervienen en la planificación.

En 1936 se crea TC con el fin de racionalizar la gobernanza y promover la provisión de todos los modos de transporte. Esta entidad estaba a cargo tanto de la planificación como de la operación del transporte, lo cual cambió después de 1994 con la reorganización federal, donde se transfirieron funciones a las provincias, transformándola en una entidad dedicada a la formulación de políticas y regulaciones dentro de la jurisdicción federal, incluyendo el transporte entre provincias.



Transport Canada se divide en 13 departamentos, de los cuales uno es temático (seguridad), dos están a cargo de la formulación de programas y políticas y cinco representaciones regionales. TC es la entidad encargada de realizar la labor de planificación o diseño de políticas y regulación a nivel nacional. Las provincias tienen sus propias entidades de planificación de transporte. Estos dos niveles se articulan por medio de las representaciones regionales de TC y las discrepancias en temas de regulación entre los diferentes niveles de gobierno o entre gobierno y usuario son resueltas por la CTA (ver más abajo).

TC tiene a su cargo la implementación de una gran variedad de leyes, en especial vinculadas a la regulación y la fiscalización de servicios. Entre otras, es autoridad de aplicación de leyes como:

- *Marine Transportation Security Act*
- *Aeronautics Act*
- *Railway Safety Act*
- *Canada Shipping Act*
- *Arctic Waters Pollution Prevention*
- *Navigable Waters Protection Act*
- *Canadian Environmental Assessment Act.*
- *Transportation of Dangerous Goods Act*

Otros organismos en el nivel federal son: la Agencia Canadiense de Transporte/Canadian Transportation Agency (CTA), que es un cuerpo cuasi judicial, independiente, que reporta al Parlamento, y que es responsable de regulaciones económicas, de la resolución de conflictos alrededor de los marcos regulatorios y de garantizar accesibilidad. Esta Agencia tiene un muy desarrollado plan estratégico 2014-2017). Adicionalmente, el Comité de Seguridad de Transporte de Canadá realiza recomendaciones de política a TC.

c) Australia

Gobernanza del transporte

Al igual que los demás países federales, Australia también cuenta con tres niveles importantes y autónomos (en sus competencias) de Gobierno. A diferencia parcial de ellos, la balanza está un poco más recostada hacia los gobierno subnacionales de primer nivel: los Estados. En términos de políticas y regulaciones, el nivel federal tiene una ventaja relevante en el campo marítimo y más aún en el de la aviación civil, aunque en estos modos, las operaciones están mayormente privatizadas. En el transporte terrestre, los Estados tienen las mayores responsabilidades, desde la planificación hasta las operaciones, con excepción de:



- El apoyo financiero federal para rutas interestadales estratégicas y para el transporte local y urbano.
- Las responsabilidades que sobre redes locales y tránsito tienen los municipios (Stanley, 2015).

Proceso de planificación y agencias involucradas

La gestión del transporte y las agencias de distintos niveles que están involucradas en el caso australiano, lo ubican también como un caso interesante para estudiar. En sentido estricto, en Australia tampoco se desarrolla un proceso de planificación (sobre todo en el caso del transporte terrestre) que involucre de manera conjunta a todos los niveles. En el caso del transporte terrestre, como dijimos, este es un tema subnacional que da lugar a planes locales de acción.

Lo que existe es un complejo sistema de coordinación multinivel e interagencial para la identificación de metas, y el diseño e implementación de políticas, según las responsabilidades de cada uno de los niveles. El Consejo de los Gobiernos Australianos (COAG por su sigla en inglés) es el máximo ámbito de acción intergubernamental en Australia y está integrado por el Primer Ministro del Commonwealth, por los Premiers y Jefes de Ministros de los 6 Estados y 2 Territorios, y por el Presidente de la Asociación de Gobiernos Locales. El COAG se organiza a través de consejos temáticos que lo asisten, y en 2013, crea el Consejo de Transporte e Infraestructura (TIC) “como un espacio de cooperación nacional” para así “alcanzar un sistema de infraestructura y transporte coordinado e integrado”.⁶ Los miembros ministeriales del TIC se reúnen periódicamente y aprueban cuestiones de interés común, como las regulaciones y recomendaciones formuladas por la Comisión Nacional de Transporte (NTC) y las reformas necesarias para que el sistema de transporte responda a las metas acordadas por el COAG. Dispone de un órgano más ejecutivo: TISOC (*Transport and Infrastructure Senior Officials’ Committee*), que integra a funcionarios de segunda línea de las organizaciones anteriores, además de representantes del NTC.

Un caso interesante es el mencionado NTC, creado a partir de 1991, con el objeto de armonizar la regulación del transporte y de este modo incrementar la productividad, seguridad y desempeño ambiental del modo carretero. Previo a la reforma constitucional, tanto el planeamiento como la regulación del transporte eran exclusiva competencia de los Estados (subnacionales), generando falta de uniformidad de las normas a lo largo de las carreteras interestadales. En 2002, las funciones de la NTC se extendieron para incluir el transporte intermodal y así alentar un enfoque más holístico de las reformas de la actividad del transporte. Este enfoque sería fortalecido años más tarde.

⁶ En el TIC también tiene representación el Gobierno de Nueva Zelanda.



Existe una agencia que depende del COAG denominada Infraestructure Australia (IA). El rol de IA es el de trabajar con los gobiernos, empresas y la comunidad para afirmar un enfoque nacional y estratégico del desarrollo de Infraestructura, para lograr objetivos sociales y económicos de largo alcance. Trabaja sobre la planificación estratégica, el financiamiento y la gobernanza y reforma del sector infraestructura y apoya el desarrollo de planes de largo plazo en el sector portuario, carga terrestre y seguridad vial, entre otros, con horizontes de 20/30 años de plazo.

A partir del accionar del COAG, del TIC, del IA y del NTC, Australia cuenta con una serie de instrumentos de planificación del transporte que son el resultado de proceso de armonización entre el gobierno federal (Commonwealth) y los gobiernos estatales, principalmente. Estos instrumentos establecen metas comunes, identifican políticas y responsabilidades, y establecen un mecanismo de seguimiento, en el marco de la coordinación multinivel existente. Entre estos instrumentos, cabe mencionar:

- *Estrategia Nacional de Seguridad Vial 2011–2020*, que busca reducir la cantidad anual de muertos y heridos un 30% para 2020. La estrategia incluye acciones de infraestructura, licenciamiento de vehículos, tecnología y gestión de la velocidad y medidas específicas para grupos de riesgo particulares.
- *Estrategia Nacional de uso de la Bicicleta*, que busca duplicar el número de personas que usan bicicleta para 2016. La estrategia se divide en 6 ejes prioritarios.
- *Estrategia Nacional de Carga Terrestre*, que busca asegurar un sistema nacional de carga terrestre competitivo y sustentable, y tener políticas de carga terrestre que sean alineadas y coherentes entre los gobiernos.
- *Plan Nacional de Infraestructura de 2013*

En el caso de la *Estrategia Nacional de Seguridad Vial 2011–2020*, la coordinación multinivel se realiza a partir de funciones diferenciadas:

- El Gobierno Australiano tiene responsabilidades de asignación de recursos para las autopistas y redes locales, y de regulación de estándares de seguridad para nuevos vehículos.
- Los Estados y Territorios tienen funciones primarias de financiamiento, planificación, diseño y operación de sistemas viales, de gestión del registro automotor y del sistema de licencias de conducir, y del control de tránsito.

Arreglos de coordinación nacional en el marco de la *Estrategia Nacional de Seguridad Vial* son llevados a cabo en gran parte por dos Comités interjurisdiccionales:

- El *Austroads Safety Task Force* (STF), que integra a funcionarios de seguridad vial del Gobierno australiano, de las agencias de transporte de los Estados, Territorios y Nueva Zelanda, y de la Policía y la NTC.



- El *Strategic Vehicle Safety and Environment Group (SVSEG)*, con una similar representación, a la cual se agrega la de la industria automotriz y la de los usuarios.

d) Chile

Gobernanza del transporte y Agencias

Chile es un país fuertemente unitario, con las principales competencias radicadas en el Estado Nacional. Algunas competencias han sido asignadas a entes subnacionales (Intendencias) que no tienen gobierno ungidos democráticamente, y otras competencias de marcado tinte local se encuentran desde siempre en el campo de los Municipios.

En la revisión realizada hasta el momento, no se han podido identificar claramente normas para la planificación sectorial del transporte. No obstante, en cuanto a cómo se organiza la planificación en este sector, el relevamiento realizado permite identificar una diversidad de áreas que se superponen en las tareas de planificación, según se trate de modos considerados y áreas geográficas correspondientes. Es por esto que diversos documentos plantean la necesidad de una nueva institucionalidad para la planificación del Transporte.

En el documento Política Nacional de Transporte 2013, elaborado por la Subsecretaría de Transportes, se plantea realizar un ajuste de la estructura interna del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones que permita responder a las necesidades del sector. En tal sentido se creó la Coordinación de Planificación y Desarrollo. Esta unidad, que concentra la mayor parte de la capacidad técnica del Ministerio, se encarga del análisis de necesidades y de la generación y posterior gestión de carteras de proyectos con mirada estratégica. En esta transformación se agruparon bajo esta Coordinación: a) la Unidad Operativa de Control de Tránsito (UOCT), que permite evaluar el funcionamiento de los sistemas en forma permanente, b) la Secretaría Interministerial de Planificación del Transporte (SECTRA), como grupo asesor experto en planificación y tres unidades nuevas, c) la Unidad de Transporte y Urbanismo, encargada de asegurar que la visión de ciudad forme parte de todos los proyectos de transporte, d) la Unidad de Ciudades Inteligentes de Transporte, para incorporar elementos de tecnología que forman parte del transporte moderno tanto en la recolección como en la distribución de datos, y e) la Unidad de Gestión de Corto Plazo, que se anticipa con soluciones de acción inmediata dirigidas principalmente al control de la congestión urbana en todo el país.⁷

⁷ SECTRA fue creada en la década del 80 para coordinar y formular planes y proyectos de inversión en infraestructura de transportes. Aun cuando ése continúa siendo un eje central de su tarea, cubre también aspectos metodológicos y de coordinación de inversiones, especialmente en regiones. En la nueva estructura, SECTRA se despliega en regiones bajo un rol de asesoría experta externa a la Secretaría Regional Ministerial y actúa localmente en coordinación con el encargado regional de Planificación y Desarrollo, quien formula requerimientos de apoyo para el análisis y diseño de los proyectos, su evaluación, licitación de estudios y opinión especializada según sea necesario. No obstante, la historia de SECTRA parece mostrar una débil



Planificación

Chile no cuenta con un Plan Estratégico para el sector. Existen Planes Maestros a nivel urbano, cuya implementación presenta algunas debilidades. Así por ejemplo, según se desprende del Plan Maestro de Transporte de Santiago 2015, el éxito o fracaso de las políticas y planes desarrollados a la fecha ha dependido de la gestión de los actores de turno, de los profesionales involucrados y de la coyuntura, pues no se ha logrado contar con una orgánica con la unidad, permanencia, trascendencia y estabilidad suficiente para sustentar las ideas y proyectos interministeriales que han surgido a lo largo del tiempo (Plan Maestro de Transporte de Santiago, 2025:137). Por su parte, existe una propuesta de Plan Logístico Nacional que aún no ha sido implementada.

La propuesta de un Plan Logístico Nacional (Master Plan Logístico, KOM Internacional) parece coincidir con las tendencias generales de la región. Dicha propuesta incluye planes de distinto nivel: nacional, regional y por modo.

Para su elaboración se propone la participación de actores del Estado, privados e instituciones: CORFO-INNOVA; asociaciones logísticas, Ministerio de Transportes y telecomunicaciones; Centro de Estudios y CFT; Cámara de Comercio e Industria; empresas logísticas del Estado (SEP); asociaciones de productores y exportadores alimentarios; gremios del Transporte; expertos logísticos internacionales; Centros de Investigación, expertos ambientales.

El mecanismo de participación es a través de un consejo de carácter público privado, conformado por los actores referidos. Se propone un proceso de planificación en etapas, donde en las primeras cuatro sobresale el liderazgo estatal para progresivamente dar lugar a una cooperación estatal intensiva (mix Estado-privados).

Con relación a los planes de transporte urbano, Chile elabora diferentes instrumentos, diferenciados según el tamaño de las ciudades y el tipo de problemas a resolver. Como se ha mencionado Chile no cuenta con un Plan Estratégico para todas las ciudades sino con Planes según cada ciudad/región.

Los distintos tipos de planes son:

institucionalidad. Entre 1983 y 2010, dependía para su funcionamiento del apoyo de Hacienda y Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). En este período se encontraba en permanente amenaza de ser absorbida por los organismos ejecutores como el Ministerio de Obras Públicas (OOPP) o el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones (MTT). Luego de esta primera etapa y con el traslado de SECTRA al Ministerio, se terminó con su independencia, debilitando la efectividad de la Planificación Estratégica. Hoy son los mismos organismos ejecutores (METRO, OOPP, FFCC, etc.) los que realizan estudios y evaluaciones de sus propias inversiones, con claros conflictos de intereses y una falta de visión de conjunto (Fernández, 2014).



- *Plan Maestro de Transporte Urbano*. Para mejorar la movilidad de las grandes ciudades y las de tamaño medio. Debe incorporar inversiones de magnitud orientadas al desarrollo del sistema de transporte urbano (STU), en concordancia con el desarrollo previsto para la ciudad: infraestructura vial, mejoramiento del transporte público y sofisticados sistemas de gestión del tráfico.
- *Plan Maestro de Gestión del tránsito*: Debe incorporar los temas de gestión del tránsito, sistemas de control de tráfico, operación de los servicios de transporte público y facilidades para los modos no motorizados: caminata y bicicleta.
- “*Otros proyectos de Transporte Urbano*”: Para algunas ciudades, además de los Planes Maestros de Transporte Urbano y de los Planes Maestros de Gestión de Tránsito, se detallan en forma separada otros proyectos. En ellos SECTRA participa del estudio de prefactibilidad o ingeniería de detalles. En general corresponden a estudios de gestión o ciclovías u otros que la ciudad requiera en función de su crecimiento.

La formulación de los Planes Maestros de Transporte Urbano y de los Planes Maestros de Gestión del Tráfico, depende de SECTRA. Sin embargo, también existen Planes Maestros de Transporte Urbano desarrollados por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, para algunas ciudades de tamaño medio de la Quinta Región (San Antonio, Los Andes, San Felipe). Otros organismos que intervienen según las regiones son Obras Públicas y Planificación, municipalidades y entidades privadas.

Por su parte, el Plan Maestro de Transporte, Santiago 2025, fue consensuado y dirigido por un Comité Técnico integrado por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el Ministerio de Obras Públicas, el Ministerio de Desarrollo Social, el Gobierno Regional y DIPRES, SEGPRES, METRO S.A. y EFE. El mismo incluye proyectos de: a) ciclovías, b) proyectos viales de alcance acotado, c) proyectos viales concesionados, d) proyectos viales de financiamiento estatal, e) proyectos viales de transporte público, f) proyectos de ferrocarril y g) proyectos de metro y otras tecnologías.

Este Plan está conformado por los distintos proyectos de infraestructura vial que el desarrollo del Sistema de Transporte Urbano requiere. Los mismos son definidos y evaluados socialmente, activándose de esta manera el ciclo de inversión pública hacia sus etapas de prefactibilidad, diseño y ejecución.

En cuanto al enfoque metodológico para su formulación y evaluación, ha sido perfeccionado de tal manera de generar planes integrales de desarrollo del sistema de transporte, conformados por proyectos de infraestructura vial, de transporte público y de gestión de tránsito, que a la vez, formulan y evalúan medidas tendientes a regular aspectos asociados al transporte de carga, estacionamientos y demanda de transporte. Como rasgo general se propone que dichos proyectos y medidas sean coherentes con la Imagen Objetivo y el Escenario de Desarrollo Urbano que se formule para la ciudad.



El ya mencionado documento Política Nacional de Transporte 2013, contiene, así como prevé, un conjunto de Planes Maestros, Marcos Estratégicos y Planes de Gestión, entre los cuales se encuentran los siguientes:

Planes Maestros por modo

1. Plan Maestro de Transporte para la Región Metropolitana 2025
2. Plan Nacional de Desarrollo Portuario
3. Plan de Impulso a la Carga Ferroviaria
4. Plan Maestro de Ferrocarriles (EFE)
5. Plan de Fomento y Uso de la Bicicleta
6. Plan Director de Infraestructura
7. Plan de Infraestructura de Transporte Público.

Planes urbanos

8. Planes Estratégicos Ciudades Modelo de Transporte Antofagasta, Copiapó, Talca, Concepción, Valdivia y Puerto Montt
9. Planes Maestros del Transporte Urbano Arica, Iquique-Alto Hospicio, Calama, Copiapó, Coquimbo-La Serena, Rancagua- Machalí, Talca, Chillán, Los Ángeles, Ancud, Castro, Quellón y Punta Arenas
10. Planes de Gestión de Tránsito en Iquique, Calama, La Calera, San Felipe, Melipilla, Talagante, Buin, Colina, Peñaflores (Malloco), Rengo, San Fernando, Santa Cruz, San Vicente, Mulchén, Lebu, Curanilahue, San Carlos, Pucón, Victoria, Villarica, La Unión, Aysén y Puerto Natales

Marcos estratégicos

11. División de Transporte Público Regional - Implementación y visión de futuro
12. Desafíos Regionales del Transporte Público
13. Diagnóstico sistema transporte público mayor Talca, Temuco, Valdivia
14. Estrategia Smart Mobility Chile 2020
15. Agenda de Proyectos de Inversión para Transporte Urbano

e) México

Proceso de planificación y agencias intervinientes

México cuenta con una Ley General de Planeamiento de 1983 que establece los principios, objetivos y mecanismos mediante los cuales deben desarrollarse los distintos procesos de planificación nacional y sectorial. El artículo 16 de la mencionada Ley prevé el desarrollo de procesos de participación democrática en la elaboración de los Programas, estableciendo que las dependencias responsables de elaborar los Programas Sectoriales deben tomar en cuenta las propuestas que expongan las entidades del sector, los gobiernos de las entidades federativas y los grupos sociales; así como asegurar la congruencia con el Plan Nacional de



Desarrollo y los programas regionales y especiales que determine el Presidente de la República.

Sin embargo, según señala Molinero (2014), la planeación en México se ha convertido en trámite documental de las autoridades de los tres órdenes de gobierno. “Más aún, la disparidad de los periodos gubernamentales entre los tres órdenes propicia la descoordinación de esfuerzos, la duplicidad de gastos y, muchas veces, la no continuidad de acciones. Hoy por hoy existen múltiples programas federales, estatales y municipales para organizar, orientar e impulsar el desarrollo nacional. El problema es que cada uno presenta criterios, normas, indicadores, que no ayudan a trabajar en una sola dirección” (Molinero, 2014).

Si bien el Plan Nacional de Desarrollo debe ser remitido al Congreso de la Unión, en el caso de los Programas Sectoriales la Ley General de Planeamiento no establece el mismo mecanismo. En su artículo 29, dicha Ley establece que “Los programas sectoriales deberán ser sometidos a la consideración y aprobación del Presidente de la República por la dependencia coordinadora del sector correspondiente, previo dictamen de la secretaria de Hacienda y Crédito Público”.

La planificación sectorial está a cargo de la Secretaría de Transporte y Comunicaciones de la cual depende una Dirección General de Planeación. Además de esta Secretaría (equivalente a Ministerio en Argentina), se desempeñan en el nivel federal otros dos organismos importantes:

- *Instituto Mexicano de Transporte*. Es un organismo desconcentrado dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte. Su misión consiste en “Proveer soluciones al sector transporte y logístico en México, público y privado, que garanticen su calidad, seguridad y sustentabilidad, para contribuir al desarrollo del País, a través: investigación aplicada, servicios tecnológicos y de laboratorio, producción de normas, manuales y metodologías, formación pos profesional y difusión de resultados y conocimientos adquiridos”.
- *Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad* (de naturaleza tripartita: Distrito Federal, Estado de México y Secretaría de Comunicaciones y Transportes/Secretaría de Medio Ambiente) (Molinero, 2014)

En el caso de México, el Plan Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2013-2018 propone expandir aquellas áreas de actividades del transporte que destacan por su innovación y potencial para incrementar la productividad del país. Según establece la Ley General de Planeación, la vigencia de los Programas Sectoriales, en este caso el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes, no puede exceder el periodo constitucional para la gestión gubernamental en que se aprueban. Se destacan las siguientes líneas:



1. Marina Mercante e Industria Naval nacionales (formular políticas públicas que fomenten este medio de transporte para que complemente los modos terrestres).
2. Sector ferroviario (implementación de ferrocarriles suburbanos, fabricación y operación de trenes).
3. Sector espacial (el Plan Órbita y el Programa de Actividades Espaciales establecen la primera guía de desarrollo del sector espacial).

Para la elaboración del Plan, por ley se prevé un proceso democrático y participativo, especificando que se deben tomar en cuenta las propuestas que expongan las entidades del sector, los gobiernos de las entidades federativas y los grupos sociales. Entre los mecanismos de participación se incluye la realización de foros de consulta con un amplio abanico de actores: organizaciones representativas de obreros, campesinos, pueblos y grupos populares, instituciones académicas, profesionales y grupos de investigación de los organismos empresariales y de otras agrupaciones sociales. Asimismo, de los foros participaran diputados y senadores del Congreso de la Unión (Ley General de Planeación, 2012). Cabe destacar que no obstante la letra de la norma, los procesos de planificación estratégica no parecen haber involucrado la participación abierta de los sectores mencionados.

También en el caso de México, puede observarse la existencia de una multiplicidad de planes subnacionales:

- Plan Rector de Vialidad y Transporte: Diseñado por el Distrito Federal en 1978, con actualizaciones sexenales.
- Programa Maestro del Metro: Tuvo tres actualizaciones (1980, 1985 y 1997)
- Primer Proyecto de Transporte Urbano (1987-1994). Centra sus acciones en la zona conurbana de la Ciudad de Mexico, Puebla, Juarez, Morelia, entre otras.
- Segundo Proyecto de Transporte Urbano (1993-2003): Lo inicia BANOBRAS y en 1994 se sectoriza a la Secretaría de Desarrollo Social. A fines de los años 90 pasa a formar parte de un programa más amplio denominado Programa de las Cien Ciudades
- Programa para mejorar la calidad del aire en el Valle de México (1995-2000).
- Programa Hábitat: Implementado por la Secretaría de Desarrollo Social a inicios del milenio. Este programa que substituye en buena medida los esfuerzos de una planeación racional que desarrollaba el Programa de las Cien Ciudades (Moliner, 2014)
- Programa Federal de Apoyo al Transporte Masivo (PROTRAM) a cargo del Fondo Nacional de Infraestructura (BANOBRAS) (2006-2012). Constituye un documento primogénito para generar políticas y acciones que permitan atender los problemas de transporte público en corredores que puedan soportar un transporte masivo. En un inicio buscaba el desarrollo de proyectos férreos que moldearan el cambio en el sector transporte e indujeran un reordenamiento urbano Por primera vez el Gobierno Federal centra su atención en el problema del transporte público masivo más allá de las tres ciudades más importantes del país (Moliner, 2014).



Un aspecto importante del caso mexicano es la debilidad de los mecanismos de coordinación multinivel. Por ejemplo, el programa Maestro del Metro no ha sido revisado ni complementado con un Plan Regional de Transporte Masivo Integral.

f) Brasil

En Brasil, la reestructuración del sector transporte se inició en el año 2001 con la promulgación de la Ley 10.233, mediante la cual se creó la Agencia Nacional de Transporte Terrestre (ATT) y continuó en 2011 con la Ley 12.379/11, que estableció el Sistema Nacional de Tránsito. Desde entonces, el Ministerio de Transporte viene enfrentando la tarea de implementar una nueva estructura organizacional. Dicha reestructuración se basó en la implantación de nuevas Secretarías y Departamentos, los cuales pasaron a ser responsables por las funciones de formulación de políticas y programas de transporte, así como por las acciones de fomento a la implantación de esas políticas.

El organismo principal que tiene bajo su órbita la planificación del sector, es la Secretaría de Política Nacional de Transportes (SPNT). La misma es responsable de la provisión de subsidios para la formulación y elaboración de la política nacional de transporte, así como de la articulación de las políticas de transporte del Gobierno Federal con las diversas esferas del gobierno y el sector privado. Asimismo, tiene el papel de formuladora y articuladora del proceso de concepción e implementación de las acciones del Plan Nacional de Logística y Transporte, sobre el que se volverá más adelante, junto a un amplio abanico de actores.

El Plan Nacional de Logística y Transporte (PNLT) de Brasil, constituye el marco inicial del planeamiento estratégico del sector. Contempla los diferentes modos teniendo en cuenta su complementariedad e integración y plantea horizontes de corto, mediano y largo plazo. En la primera actualización del Plan realizada en 2009, el horizonte de temporalidad se compuso de tres planes plurianuales: 2012-2015; 2016-2019 y 2020-2023. Con una nueva actualización en 2011 se extendió el horizonte temporal a 2031, cubriendo los periodos 2024-2027 y 2028-2031.

De la información disponible con relación a los participantes en la elaboración del Plan y los mecanismos de participación, se desprende una amplia participación de actores públicos y privados, mediante el mecanismo de presentación de sus respectivas demandas a la Secretaría (gobiernos estatales con sus áreas de planeamiento y de transporte, sectores productivos (agricultura, industria, comercio, turismo), operadores de transportes, constructores y usuarios.

Realizado el relevamiento de las demandas es la Secretaría de Política Nacional de Transporte quien luego de la realización de una serie de estudios específicos, macroeconómicos, de demanda y de oferta, elabora un listado final de proyectos que pasan a



constituir un Portfolio de Proyectos del PNLT 2011. En este sentido, el Plan mismo busca constituirse como un proceso de planeamiento del transporte permanente, participativo, integrado e interinstitucional.

En cuanto a la participación de otros estados, su aportación se realiza en el marco del Consejo Nacional de Secretarios estadales donde el Ministerio tiene el rol de interlocutor.

La coordinación con distintos planes sub-nacionales se busca mediante el papel de interlocutor que tiene el Ministerio de Transporte en el Consejo Nacional de Secretarios Estadales de Transporte. En esta instancia se promueve la activa participación de los estados en la actualización del Plan Nacional de Logística y Transporte, llevándolos a elaborar sus planes estadales de logística y transporte en consonancia con el Plan Nacional.



Cuadro comparativo

Dimensiones		Países					
		Estados Unidos	Canadá	Australia	Brasil	México	Chile
Planes Estratégicos de transporte		Si	Si	No	Si	Si	No
Existencia de normas que regulan la planificación		Normas modales	Normas modales	Sin datos	Normas modales	Ley General de Planeación	Sin datos
Organismos y Agencias Intervinientes		Departamento de Transporte	Transpor Canada	COAG, TIC, IA y del NTC, (gobierno federal y estatales)	Secretaría de Política Nacional de Transporte	Secretaría de Transporte y Telecomunicaciones. Dirección General de Planeación	Coordinación de Planificación y Desarrollo (MTT)
Características del proceso de planificación	Participantes	Con consulta a expertos y representantes clave del sector	Con consulta a expertos y representantes clave del sector	No se desprende de los documentos consultados la inclusión de actores ajenos a la administración pública	Incluye la consulta a empresarios, usuarios y trabajadores.	Por ley se plantea un mecanismo democrático y participativo de la comunidad	Incluye la consulta a un amplio abanico de actores.
	Grado de institucionalidad	Con aprobación legislativa	Con aprobación legislativa	Sin aprobación legislativa	Sin aprobación legislativa	Sin aprobación legislativa	Sin aprobación legislativa
Coordinación entre planes nacionales subnacionales		Financiamiento federal a planes locales y estatales	Distribución de funciones. Marco de coordinación a través de un Consejo Federal	Armonización de planes y apoyo a planes locales de autopistas.	Instancia federal de coordinación. Participación estadual en el PNLT y adaptación de planes estatales.	Variedad de planes subnacionales. No se constata coordinación	Estado Unitario. Algunos planes urbanos/municipales.
Intervención del nivel nacional en las políticas de transporte urbano		Financiamiento federal a las MPO	Sin datos	Financiamiento nacional a sistemas viales locales	Sin datos	Concurrencia múltiple de niveles en el ámbito urbano. PROTAM y Comisión Metropolitana de transporte	Apoyo nacional a la planificación del transporte municipal.

Fuente: Bertranou y Pérez, 2015



4. Elementos para el fortalecimiento de la planificación en Argentina

La experiencia internacional en materia de planificación del transporte, así como la propia experiencia argentina de los últimos 30/40 años, aporta algunas pistas para encarar un proceso de fortalecimiento de la función de planificación en nuestro país, que incluya un mayor grado de institucionalización y estandarización de las prácticas.

Si bien este trabajo es aún preliminar y la revisión de experiencias internacionales está todavía en una primera fase, las evidencias reunidas permiten extraer una serie de enseñanzas y sugerencias (preliminares) que permitan hacer una contribución a lo que considero es el necesario restablecimiento de prácticas e instrumentos de planificación en materia de transporte (así como en todas las áreas de política pública), que mejore la calidad, previsibilidad e impacto de las políticas y decisiones que se toman.

a) Alcance general de la planificación del transporte

Salvo el caso parcial de Brasil y de México, los países analizados carecen de una planificación del desarrollo en el sentido de un cuerpo de normas, instrumentos e instituciones que propendan al establecimiento de metas generales de desarrollo, y que estipulen los medios y los plazos requeridos para su logro. Tampoco existen planes sectoriales de esta envergadura, considerando a aquellos que partiendo de las metas generales de desarrollo, establecen metas sectoriales para todos los actores públicos y privados que se desempeñan en un sector determinado.

Los países estudiados (y en especial los del Commonwealth), ofrecen instrumentos de planificación más acotados en términos de las previsiones y estipulaciones incluidas, privilegiando el establecimiento de lineamientos generales para los organismos públicos, el diseño de planes estratégicos organizacionales, la coordinación interorganizacional por vía del presupuesto, y la coordinación multinivel de políticas.

Nuestro país no debería abandonar el establecimiento de un sistema nacional de planificación y de una planificación estratégica del desarrollo, que incluya a su vez planes sectoriales, planes organizacionales y la práctica del ajuste mutuo a través de la coordinación interorganizacional.

La planificación sectorial del transporte debe integrarse a otras planificaciones sectoriales en función de las metas de desarrollo. La movilidad de las personas y el requerimiento de medios para su efectivización, así como la logística de cargas, es un factor gravitante en términos de requerimientos energéticos y afectaciones ambientales, así como en términos de localizaciones humanas y productivas, y su gravitación se extiende hasta ámbitos como el de la defensa nacional. Las relaciones de interdependencia con variables demográficas, económicas, ambientales, sociales, culturales y productivas, le inyectan al transporte de



requerimientos en materia de planificación que son muy exigentes. Necesariamente deben integrarse estas previsiones, y a su vez, el tipo de planificación debe orientar conductas en su sentido socialmente eficiente y equitativo, por lo cual, requiere de una dosis de articulación de políticas en los planos tanto mandatorios como voluntarios.

La experiencia reciente en la Argentina no se condice con estos requerimientos, y el caso del PFETRA no fue encarado desde esta perspectiva y no tuvo la extensión temporal suficiente para corregir algunos desajustes.

b) Capacidad institucional

La revisión de las experiencias extranjeras, y en especial, los casos de Australia, Brasil, Canadá y Estados Unidos, muestra un desarrollo significativo de capacidades estatales, que puede observarse claramente en una serie de dimensiones estratégicas.

Por un lado, gran parte de la tarea de planificación y desarrollo de planes recae sobre burocracias especializadas, con largas trayectorias en el sector público y con incidencia en el proceso de toma de decisiones. Trabajos sobre Canadá (Lawson, 2015) y Australia (Stanley, 2015) dan cuenta de estas dotaciones, incluso en el nivel subnacional. El amplio desmantelamiento de la estructura de talentos en el sector público argentino en los últimos 30 años, contrasta con este escenario.

En segundo lugar, el acceso a información estructural sobre el transporte (movilidad y logística) es una clave de los planes analizados de otros países. Los sistemas de información están muy desarrollados, relevan datos de todos los flujos, redes y recursos, y tienen niveles de confiabilidad muy altos. Si bien ciertos datos pueden ser disputados, su producción está conceptualmente explicada y permite su contrastación. Los planes estratégicos del DOT ofrecen una multiplicidad de datos de distintos sistemas y dimensiones, cuestión que luego se ve reflejada en la precisión con la que se establecen las metas de gestión.

Adicionalmente, y en especial en los países anglosajones estudiados, la producción de conocimiento dentro y fuera del estado sobre transporte es muy significativa (en una buena parte alentada por la disponibilidad de fuentes de información confiables para las distintas dimensiones en juego), y ofrece a los tomadores de decisiones, bases para la adopción de distintas opciones de política pública. En síntesis, esta mayor circulación de conocimiento público y privado, ofrece mayores alternativas de discusión y decisión, aunque como en todos los sistemas políticos, la relación entre conocimiento y política es más compleja de lo que se muestra preliminarmente.

c) Apertura en el proceso de planificación



Varios casos internacionales (Estados Unidos, Canadá y Brasil, por ejemplo), ofrecen evidencia de la convocatoria a distintos *stakeholders* en la planificación del transporte (en el alcance que sea). Hay experiencias interesantes en el diseño de las *Estrategias* canadienses, y en los planes del DOT norteamericano, aunque hay poca evidencia sobre la participación de usuarios.

Más allá de estas experiencias, resulta oportuno señalar que el sector transporte, en su desarrollo (o en el uso de los sistemas), depende en parte de comportamientos voluntarios de pasajeros o de generadores de cargas, que no necesariamente se ven afectados por estructuras de incentivos de determinados marcos regulatorios o recursos. Tienen que ver con estilos de vida, hábitos de movilidad o carga, disponibilidad de servicios, propensión a la inversión de determinadas empresas, entre otras motivaciones, las cuales requieren de un contexto determinado para su expresión de forma socialmente favorable. En ese sentido, un proceso de planificación, más allá de los requerimientos en materia de información, conocimiento y prospectiva, deben acomodarse con otros requerimientos en términos de representatividad y motivación para los distintos actores que se desempeñan en el sector. Su involucramiento diferenciado en el proceso de planificación es relevante a la hora de la capacidad de un plan para orientar acciones voluntarias.

El PFETRA en el marco del IAT tuvo algunas previsiones al respecto, pero el proceso no se llevó de manera clara y con un horizonte temporal acorde con los requerimientos del sector transporte. La manipulación de la representación y el involucramiento de los distintos actores en función de dinámicas coyunturales, no contribuye a producir un aporte serio a la discusión sobre el transporte.

d) La gestión multinivel

La experiencia de los países federales, y muy especialmente la de Australia y Canadá, le asigna una importancia crucial a los acuerdos interjurisdiccionales entre las distintas entidades públicas que tienen responsabilidad en la regulación y en la operación de los servicios de transporte. Es fundamental la integración y coordinación de acciones entre el nivel nacional (federal) y el primer nivel subnacional (provincial y estadual). El caso australiano es quizás el más extremo en el sentido de una política nacional que se desprende de los acuerdos que se dan en el COAG. Pero más allá de las alcances de las potestades de las entidades federativas, cabe consignar en alusión al caso argentino, que las potestades en materia de regulación y gestión está distribuidas, y que el éxito de una estrategia de transporte en todo el territorio depende del acuerdo de las entidades que componen la federación. Las leyes nacionales que requieren de la adhesión de las Provincias deben ser estudiadas en el contexto de las entidades interjurisdiccionales existentes (Consejo Federal del Transporte, Consejo Federal de Seguridad Vial, Consejo Federal Portuario), las cuales deben ser fortalecidas política e institucionalmente.



La coherencia general en el gobierno para el establecimiento de una estrategia de acción determinada, requiere del involucramiento, participación y contribución de las entidades provinciales (y también consecuentemente, las municipales), quienes son responsables de una gran gama de regulaciones y de operaciones vinculadas a la movilidad urbana e interurbana y al transporte de cargas. La jerarquización de los espacios de coordinación multinivel, tiene la potencialidad de alumbrar políticas nacionales efectivas, y los casos del tránsito y la seguridad vial, de las normas en el transporte interurbano, de las normas del transporte automotor de cargas y del ámbito portuario, son ejemplos claros de la necesidad de esta coordinación en el diseño y la implementación.



Bibliografía/Documentos consultados

Agency, C. T. (s.f.). *Canadian Transportation Agency*. Recuperado el 20 de 11 de 2014, de <https://www.otc-cta.gc.ca/eng>

Akram, W., Hine, J., & Berry, J. (September de 2011). *Transport governance, structures and policy implementation: a methodological framework*. (U. C. Cork, Ed.) Recuperado el 15 de noviembre de 2014, de Irish Transport Research Network: <http://www.itrn.ie/index.php?page=about-ITRN-ie>

Álzaga, Emilio (2015), La vinculación entre planificación y presupuesto del transporte en Argentina, Documento de Trabajo N° 1, Serie Análisis de Políticas, Instituto del Transporte, UNSAM.
http://www.unsam.edu.ar/institutos/transporte/publicaciones/serie_transporte_alzaga.pdf

Australian Transport Council. (2011). *National Road Safety Strategy 2011–2020*. Australian Transport Council, Canberra.

Barbero, José y Julián Bertranou (2014), “Una asignatura pendiente. Estado, instituciones y política en el sistema de transporte”, en Carlos Acuña (comp.), *Dilemas del Estado argentino. Política exterior, económica y de infraestructura en el Siglo XXI*, Buenos Aires, Siglo XXI - Fundación OSDE.

Bertranou, Julián (2013), “Creación de Agencias especializadas, capacidad estatal y coordinación interinstitucional. El caso de la Agencia Nacional de Seguridad Vial en Argentina”, *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, N° 4, enero-junio, Universidad Nacional de Lanús.

Bertranou, Julián (2015), “Planificación pública. Las exigencias de una adecuada problematización” en VV.AA., *Aportes teóricos a la formación de líderes políticos y comunitarios*, Neuquén: Casa de las Leyes, pp. 103-164; ISBN 978-987-3879-00-5.

Bertranou, Julián y Verónica Pérez (2015), *La dimensión de la organización institucional y la coordinación jurisdiccional en la planificación del transporte*, Informe preliminar componente institucional, Proyecto IT/IAT Estudio de la experiencia internacional en planificación del Transporte.

Bertranou, Julián y Valeria Serafinoff (2015), *Análisis de la dimensión institucional y organizacional del sector transporte en el nivel nacional*, Informe elaborado para la Dirección de Planificación y Coordinación del Transporte, Ministerior del Interior y Transporte de la Nación.



Canadian Transportation Agency. (2014). *Strategic Plan 2014-2017. Transforming the Way We Work*. Obtenido de <http://www.cta-otc.gc.ca/eng/strategic-plan-2014-2017>

Cárdenas Jirón, L. (2005). Enfoques metodológicos de la planificación urbana y del transporte. 1980 - 1999. *Urbano, Vol.8, núm.11*, 4-14.

Consulting, S. (2011). *National Strategic on Transit Policy framework. Final Report*. Vancouver: Victoria Transport Policy Institute.

Council of Australian Governments . (2013). *National Road Safety Strategy 2011–2020. Implementation status report*. Council of Australian Governments .

Council of Australian Governments. (1 de 12 de 2014). *About COAG*. Obtenido de https://www.coag.gov.au/about_coag

Council of Australian Governments. Infrastructure Australia. (s.f.). *Australian Infrastructure: Progress and Action*. Council of Australian Governments.

Department for Transport. (1 de julio de 2004). *The future of Transport. A network for 2030*. Recuperado el 27 de noviembre de 2014, de <http://www.thepep.org/clearinghouse/docfiles/the.future.of.transport.pdf>

Department of Transportation. United States. (2006). *Strategic Plan 2006-2011, “New Ideas for a Nation on the Move”*. Department of Transportation. United States.

Department of Transportation. United States. (2012). *Strategic Plan 2012-2016, “Transportation for a New Generation”*. Department of Transportation. United States.

Fernandez, J. (2014). *Sociedad Chilena de Ingeniería de Transporte*. Recuperado el 18 de mayo de 2015, de <http://www.sochitran.cl/?p=8294>

Gobierno de la República de México. (2013). *Programa Sectorial de Comunicaciones y Transporte*. Mexico: Gobierno de la República de México.

Grupo EFE. (2014). *Plan Maestro 2014-2020*. Grupo EFE.

IT/UNSAM (2015), Planeamiento estratégico del transporte: la experiencia internacional, Informe Final para el IAT/PFETRA.

KOM Internacional. (s.f.). *Plan Logístico Nacional de Chile*. Recuperado el 15 de noviembre de 2014, de



https://www.google.com.ar/?gfe_rd=cr&ei=BSiHVNHF6iB8QeiuIHgCg&gws_rd=ssl#q=plan+logistico+nacional+de+chile

Lawson, John (2015), *Transportation Policy and Planning in Canada*, documento preparado para el IT/UNSAM en el marco del convenio con el Instituto Argentino del Transporte.

Ley General de Planeación. Estados Unidos Mexicanos. . (2012).

Logit-Trans. (2012). *Proyecto de Revalidación de Estimaciones y Metas del PNLT. Relatoría Final*. Secretaría de Política Nacional de Transportes.

Martínez Nogueira, Roberto (2010), “La Coherencia y la Coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y Experiencias”, en Jefatura de Gabinete de Ministros, *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*, Buenos Aires, pp. 13-45.

Minister of Justice. (2014). *Justice Laws. Government of Canada*. Obtenido de <http://laws-lois.justice.gc.ca/>

Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones. (2013). *Informe de Gestión. Directorio de Transporte Público Metropolitano*. Gobierno de Chile.

Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones. (2013). *Balance de Gestión Transporte*. Gobierno de Chile.

Moliner, A. R. (2014). *Situación actual del transporte urbano en México*. México: Asociación Mexicana de Transporte y Movilidad, PFTM, A. C. (2008).

NTC Strategic Plan, 2008-09 to 2010.

PCRAM Noticias. (29 de 09 de 2014). *Carta Mensual N° 217. El transporte de cargas y la logística en Suramérica*. Recuperado el 22 de 2 de 2015, de <http://www.pcram.net/post.php?mid=24096>

Programa Union Europea del Departamento de Relaciones Internacionales CONICYT. (2010). *Investigación en Transporte en Chile. Áreas de investigación y capacidades. Informe estado del arte*. .

Secretaría de Planificación del Transporte. (2009). *Estado de avance de los Planes Maestros de Transporte Urbano de las Ciudades de Chile*. Gobierno de Chile.

Secretaría de Transporte, MOySP (1978)



Secretaría de Transporte, MOySP (1987)

Secretaría de Transporte, MPFeIP (2011) Bases

Secretaría de Transporte/IAT (2015), Lineamientos Generales para un Plan Federal Estratégico de Transporte,

https://issuu.com/institutoargentineltransporte/docs/pfetra2015_569cdd20df840b

Standing Council on Transport and Infrastructure. (2013). *Statement of Expectations For the National Transport Commission For the period 1 January 2014 to 31 December 2016.*

Standing Council on Transport and Infrastructure. (s/f). *Performance based framework.*

Stanley, John (2015), Public transport: funding growth in urban route services, documento preparado para el IT en el marco del proyecto con el IAT.

Subsecretaría de Transporte, C. (abril de 2013). *Plan Maestro de Transporte de Santiago, 2025.* Recuperado el 11 de noviembre de 2014, de Secretaría de Planificación del Transporte. Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. Gobierno de Chile: http://www.sectra.gob.cl/Planes_Maestros_de_Transporte_Urbano/ciudad/Gran_Santiago/plan_stgo_2025.html

Subsecretaría de Transporte, C. P. (2013). Recuperado el 8 de noviembre de 2014, de http://www.mtt.gob.cl/wp-content/uploads/2014/02/plan_maestro_2025_2.pdf

Transport and Infrastructure Council. (s.f.). *About the Council.* Recuperado el 1 de 12 de 2014, de <http://www.transportinfrastructurecouncil.gov.au/about/>

Transport Canada (2006), Sustainable Development Strategy 2007-2009.

Transport Canada. (2011). *Transportation in Canada 2011. Comprehensive Review.*

Recuperado el 3 de 3 de 2015, de

https://www.tc.gc.ca/media/documents/policy/Transportation_in_Canada_2011.pdf

Transportation Planning Capacity Building Program. (2007). *The Transportation Planning Process: Key Issues. A Briefing Book for Transportation Decisionmakers, Officials, and Staff.*