

Resumen

Inversiones en infraestructuras de transporte y desarrollo regional

Overview

Impact of Transport Infrastructure Investment on Regional Development

Los *Resúmenes* son traducciones de extractos de publicaciones de la OCDE.
Todos los *Resúmenes* se pueden obtener de forma gratuita en el OCDE Online Bookshop
(www.oecd.org/bookshop).

Este *Resumen* no es una traducción oficial de la OCDE.



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT
ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

SÍNTESIS

Antecedentes y objetivos

La idea de que los proyectos de infraestructuras de transporte tienen una importante repercusión en el desarrollo de las economías regionales se ha esgrimido frecuentemente para justificar la asignación de recursos para este tipo de proyectos. No obstante, todavía queda por determinar el claro significado de estos impactos y de cómo se podrían evaluar.

El enfoque que emplean normalmente las personas que deciden las inversiones para el transporte es el análisis de costos y beneficios (ACB). Aunque la forma de los ACB tradicionales varía de un país a otro, su aplicación es limitada, dado que se centra en las ventajas directas del usuario del transporte. La evaluación de proyectos mediante ACB tradicionales no justifica de forma satisfactoria el interés socioeconómico de los sectores público o privado, dado que no toma bien en cuenta los posibles impactos regionales de la inversión.

Enfrentados con las crecientes limitaciones que supone financiar infraestructuras de transporte, muchos países tienden a asignar sus recursos maximizando los retornos netos a la sociedad. Para facilitar la asignación habría que entender plenamente todos los impactos que tienen las inversiones en infraestructuras de transporte.

Es extraordinariamente difícil medir la relación exacta entre las inversiones en infraestructuras de transporte y el desarrollo regional. A pesar de que algunos análisis teóricos indican la presencia de importantes impactos, estos estudios se tienen que completar con evidencias empíricas de los estudios de evaluación *ex post* existentes.

El programa de investigación de la OCDE sobre transporte rodado y conexiones intermodales estableció un grupo de trabajo para que realizase un amplio estudio sobre cómo afectan las inversiones en infraestructuras de transporte en el desarrollo regional y cómo se pueden manejar estos impactos en las valoraciones de los proyectos. El objetivo es establecer una guía para gobiernos y administraciones de transporte sobre cómo determinar los impactos e incluirlos en las metodologías de valoración con el fin de mejorar la eficiencia de las inversiones en infraestructuras de transporte.

Enfoque

Las tareas principales del grupo de trabajo fueron:

- Analizar la literatura existente en busca de estudios de evaluación y métodos *ex ante* y *ex post* en los países miembros y así poder evaluar la capacidad que tienen los métodos actuales para determinar los efectos de las inversiones en infraestructuras de transporte en el desarrollo regional.
- Investigar para: *i*) determinar y caracterizar las conexiones entre las inversiones en infraestructuras de transporte y el desarrollo regional; y *ii*) evaluar el impacto de las infraestructuras de transporte en el desarrollo regional en un sentido más amplio, estudiando cuestiones como accesibilidad, empleo, mejora de la eficiencia y de la cohesión social.
- Basándose en los resultados de estos estudios, desarrollar un marco de evaluación que incluya estos impactos más amplios para analizar las evaluaciones *ex post* realizadas por los países miembros.
- Analizar los estudios de evaluación *ex post* basándose en el marco de valoración para determinar si hay evidencia empírica sobre la existencia y la importancia de impactos más amplios que podrían justificar su inclusión en la evaluación de las propuestas de inversiones en infraestructuras de transporte.
- Ofrecer una guía para políticos, proveedores y operadores de infraestructuras de transporte sobre cómo determinar los efectos más amplios de las infraestructuras de transporte en el desarrollo regional y cómo evaluar los impactos importantes en la evaluación de proyectos de infraestructuras.

Marco de evaluación

El efecto directo de las inversiones en infraestructuras de transporte es la mejora de las condiciones de viaje para sus usuarios. El comportamiento del usuario cambia, con impactos más amplios en la red. Podría haber más impactos como accesibilidad, nivel y ubicación del empleo, y aumento de la eficiencia, que contribuirían a la regeneración de una región. También hay que ser conscientes de los efectos externos generados por las inversiones en infraestructuras de transporte.

Estos impactos más amplios (no tenidos en cuenta en los ACB tradicionales) se pueden evaluar de dos maneras: *i*) ampliando el enfoque de los ACB tradicionales al incorporar impactos que van más allá de los beneficios directos de los usuarios; y *ii*) presentando las ventajas del usuario directo de los ACB tradicionales y los impactos más amplios como análisis complementarios, ofreciendo a la vez un marco de valoración mayor. El grupo de trabajo ha adoptado el enfoque último, el “complementario”. En él es importante señalar que las inversiones en infraestructuras de transporte pueden contribuir al crecimiento global y a la redistribución de los beneficios. Hay que distinguir entre ambos para evitar contarlos por duplicado.

Beneficios para el usuario directo

Los principales beneficios para el usuario directo determinados en los ACB tradicionales son la duración del viaje, los costos operativos del vehículo y la seguridad. El ahorro de tiempo se considera normalmente como el mayor beneficio económico de las inversiones en infraestructuras de transporte, a pesar de que su amplitud y valor todavía están por discutirse.

Al definir los proyectos de infraestructuras de transporte que se van a evaluar, su larga vida plantea la cuestión de por cuánto tiempo hay que estimar los costos y beneficios. Cuando se fijan los plazos hay que estudiar cuestiones como evaluación de riesgos, tasa de descuento, y determinación y estimación de costos y beneficios. Otra posibilidad de valorar los proyectos es establecer la amortización de la inversión (número de años hasta que el proyecto empieza a cubrir gastos). A menudo se prueban las diversas combinaciones y pesos de riesgos aplicando análisis de sensibilidad.

Efectos más amplios en la red de transporte

La mejora del transporte resultante de las inversiones realizadas en sus infraestructuras puede tener mayores impactos en la red al inducir y afectar a la demanda intermodal y al mejorar la fiabilidad y calidad del servicio.

Efectos socioeconómicos indirectos

Accesibilidad

En muchos casos el objetivo de las inversiones en infraestructuras de transporte es mejorar la accesibilidad de una región al reducir el tiempo de transporte o aumentar las posibilidades de traslado. La accesibilidad se puede medir como la cantidad de actividades económicas o sociales a las que se pueden llegar mediante el sistema de transporte. Una mayor accesibilidad aumentará el tamaño del mercado de producción, turismo o de mano de obra, llevando a una mayor competencia o centralización. Por otra parte, el impacto para la región en cuestión podría ser positivo y negativo según su nivel inicial de competitividad.

Empleo

El empleo regional es a menudo un importante objetivo de los gobiernos. La construcción, explotación y mantenimiento de infraestructuras de transporte tiene como consecuencia la creación de empleo y el traslado de puestos de trabajo. La repercusión de la construcción se podría evaluar mediante métodos que permiten valorar cómo influyen en el empleo directo, indirecto e inducido las inversiones en infraestructuras de transporte. El empleo directo e indirecto relacionado con la explotación y el mantenimiento de infraestructuras de transporte depende en gran medida del nivel de tráfico, que también se puede evaluar.

Eficiencia

El ahorro de costos y tiempo, y el aumento de accesibilidad y fiabilidad, resultado de la infraestructura de transportes, permitiría a la industria de una región obtener un aumento de productividad al mejorar su producción y distribución. Un acceso más amplio al mercado crearía nuevas oportunidades de negocio y una mayor competencia, con el consiguiente aumento de rentabilidad. El mercado se redistribuiría a favor de las empresas capaces de adaptarse al nuevo mercado. El mismo proceso se podría producir en el mercado laboral. Por ello se puede decir que un proyecto de infraestructura de transportes influye en el capital privado y en la productividad laboral, y, por consiguiente, en el crecimiento económico global.

Inclusión social

Cuando las regiones sufren problemas económicos o sociales, los proyectos de infraestructura de transportes podrían tener como consecuencia una mayor exclusión de dichas comunidades o contribuir a enfrentarse al problema de la exclusión social mejorando la accesibilidad y la movilidad. En ambos casos hay que entender estos efectos y tenerlos en cuenta en la evaluación del proyecto.

Medio ambiente

Al planificar inversiones en infraestructuras de transporte hay que incluir en la valoración los efectos externos en el medio ambiente. Por lo general, se estudian los diversos impactos medioambientales en la planificación estratégica y en la del proyecto. Entre estos impactos destacan la calidad del aire y del agua, el ruido, la severidad del impacto e impactos regionales y uso de recursos naturales.

Casos prácticos

Para analizar los estudios de evaluación *ex post* existentes se utilizó un marco analítico destinado a encontrar pruebas sobre la inclusión de impactos más amplios en la evaluación de propuestas de infraestructuras de transporte. El grupo de trabajo descubrió que muy pocos estudios de evaluación *ex post* terminados habían analizado las repercusiones más amplias provocadas por las inversiones en infraestructuras de transporte.

La dificultad para comparar los estudios *ex post* encontrados por el grupo de trabajo estriba en que las “áreas de observación” para analizar los impactos regionales difieren significativamente de un estudio a otro. Por ello, si se van a realizar estudios *ex post* hay que definir claramente desde el principio el área regional que se está considerando para evaluar las repercusiones en el desarrollo.

Falta una visión sistemática de las repercusiones de las infraestructuras de transporte en el desarrollo regional. En general los estudios *ex post* se centran en un solo modo de transporte y evitan cuestiones importantes de las dimensiones intermodales o multimodales de los proyectos de transporte. Además, no se han establecido de forma sistemática objetivos de proyecto claros.

Entre estas variables, comunes a la mayoría de los casos estudiados, destacan: tiempo de transporte, costos operativos del vehículo, accesibilidad y seguridad. También se incluyen las repercusiones en el empleo y en las empresas (creación o destrucción). Además, entre otras variables a menudo enunciadas como importantes para los objetivos políticos y que no siempre se tienen en cuenta, destacan: variables de impacto medioambiental, relación con otros desarrollos, cohesión social, calidad y nivel de servicios, fiabilidad y redistribución regional.

Conclusiones

La conclusión fundamental a la que llegó el grupo de trabajo es que falta información de los estudios *ex post* que pueda ofrecer una base sólida y cuantitativa para realizar afirmaciones sobre la repercusión de las inversiones en infraestructuras en las economías regionales y en la regeneración. Es por ello que el grupo de trabajo tiene una capacidad limitada para brindar una guía sobre mejoras en la metodología para valorar proyectos.

A pesar de todo, este grupo extrajo una serie de lecciones importantes para cualquier valoración. Localizó áreas en las que se está avanzando en la valoración de beneficios económicos más amplios. Ello se refiere particularmente a la valoración de repercusiones en el empleo local y a las contribuciones que el transporte puede hacer en la mejora de la eficiencia económica. Hay que seguir investigando para obtener indicaciones sólidas sobre la forma en que se pueden asegurar estos impactos positivos y para indicar el nivel potencial de tales impactos. El grupo de trabajo reconoció los riesgos implícitos en lo que el “Standing Advisory Committee on Trunk Road Assessment (SACTRA)” ha denominado el “camino de ida y vuelta”, esto es, que la mejora de las infraestructuras no sólo puede atraer el desarrollo hacia un área, sino que también puede alejarlo.

El grupo hizo especial hincapié en que es improbable que sólo las inversiones en transporte sean capaces de repercutir en el empleo y en una mejor accesibilidad e inclusión social. Se necesitan muchas iniciativas como formación, alojamiento, servicios sociales, etc., para asegurar que el gasto de regeneración tenga el efecto deseado.

El grupo de trabajo apuntó la necesidad de establecer objetivos claros para proyectos de infraestructuras relacionados con el desarrollo regional; dichos objetivos deberían incluir el contexto y las necesidades estratégicas concretas de las regiones. Se debería incluir una descripción de las relaciones de estos objetivos con las políticas de otros sectores y su importancia en otros niveles de la administración, para que los que toman decisiones puedan coordinar sus políticas y planes de infraestructuras. Siempre se deberán valorar estas repercusiones del proyecto, tanto en las evaluaciones *ex ante* como *ex post*, frente a los objetivos más amplios.

Por último, se recomienda iniciar un esfuerzo investigador más importante para mejorar nuestros conocimientos sobre las cuestiones mencionadas en este informe. En este sentido resultan muy prácticos los “estudios sobre el antes y el después” que se están realizando actualmente (como el estudio de impacto de la JLE de Londres). El gobierno del Reino Unido se ha comprometido a introducir, en respuesta al informe del SACTRA sobre “Transporte y economía”, un informe de impacto económico como parte fundamental de sus métodos de valoración.

Índice correspondiente a la versión original en inglés de la publicación (no incluye listas de cuadros, tablas ni gráficos)

SÍNTESIS

- Antecedentes y objetivos
- Enfoque
- Marco de evaluación
- Beneficios para el usuario directo
- Efectos más amplios en la red de transporte
- Efectos socioeconómicos indirectos
- Casos prácticos
- Conclusiones

Capítulo 1. INTRODUCCIÓN

- Objetivos
- Estructura y enfoque del informe
- Definición de desarrollo regional

Capítulo II MARCO PARA POLÍTICAS Y EVALUACIONES

- Introducción
- Desarrollo de políticas
- Contexto: análisis de costos y beneficios
- Marco de evaluación
- Toma de decisiones y desarrollo de políticas
- Importancia de objetivos para políticas nacionales y regionales

Capítulo III FORMATO PARA DESCRIPCIÓN DE PROYECTOS

- Definición del proyecto
- Objetivos y metas del proyecto
- Plazos
- Evaluación de riesgos
- Tasa de descuento
- Análisis tradicional de costos y beneficios
- Efectos más amplios en la red de transporte
- Medio ambiente
- Implantación de proyectos
- Referencias

Capítulo IV CASOS PRÁCTICOS

- Necesidad de estudios *ex post*
- Lecciones extraídas de los estudios *ex post*
- Casos prácticos

Anexo 1. Miembros del grupo de trabajo sobre efectos de las inversiones en infraestructuras de transporte en el desarrollo regional

Anexo 2. Repercusiones de las infraestructuras de transporte en el uso de la tierra

Este *Resumen* es la traducción de extractos de:

Impact of Transport Infrastructure Investment on Regional Development
Investissements en infrastructure de transport et développement régional

© 2002, OCDE

La publicación original se encuentra a la venta

en el Centro de la OCDE en París:

2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France,

y en www.oecd.org/bookshop.

Todos los *Resúmenes* se pueden obtener de forma gratuita en el OECD Online Bookshop en www.oecd.org/bookshop.

Estos *Resúmenes* han sido preparados por la unidad de Derechos y Traducción de la Dirección de Relaciones Públicas y Comunicaciones.
email : rights@oecd.org
Fax: +33 1 45 24 13 91



© OCDE, 2002

Se autoriza la reproducción del presente *Resumen*, siempre y cuando se mencionen la nota de copyright de la OCDE y el título de la publicación original arriba indicado.