



El transporte en Tailandia: enseñanzas para el fortalecimiento institucional

EL BANCO MUNDIAL HA FINANCIADO 25 PROYECTOS para el sector del transporte en Tailandia desde 1950. El DEO, en una evaluación* de cinco de ellos aprobados entre 1983 y 1990, llegó a la conclusión de que estos proyectos permitieron modernizar la infraestructura del transporte rural, rehabilitar los caminos, mejorar el mantenimiento vial, aliviar las congestiones de tráfico, y empezar a aumentar la seguridad en los caminos, y reducir las emisiones y los ruidos. Todas las operaciones habían sido precedidas por otros proyectos, varios estudios y prolongados diálogos entre el Banco y el Gobierno. Pero el diálogo sobre políticas no resultó muy fecundo y el fortalecimiento institucional fue moderado.

En la evaluación se sostiene que, si bien los proyectos fueron satisfactorios, el Banco no tomó en cuenta muchas de las conclusiones de un examen del sector del transporte de Tailandia, ni siguió la recomendación de reestructurar las organizaciones del sector. En el estudio se aconseja que, en su cooperación con Tailandia, el Banco preste más atención a las políticas, a fin de crear un marco institucional y normativo conveniente para el sector del transporte.

Desde 1983 hasta 1996, la economía tailandesa fue una de las que más creció en Asia oriental. Esta expansión vertiginosa se vio acompañada de un in-

cremento anual medio del 7% en el ingreso per cápita, pero también trajo aparejados tres problemas graves: la infraestructura del transporte se



congestionó y sobrecargó, especialmente en Bangkok; la contaminación atmosférica y sonora aumentó, también sobre todo en la capital, y se produjo una persistente desigualdad en los ingresos. En el mismo período, el desarrollo normativo e institucional continuó marchando a la zaga del progreso económico.

Cuando el Banco llevó a cabo el «Examen del sector del transporte de Tailandia», en 1985, estaba en marcha el segundo proyecto para caminos provinciales y se estaban identificando otros cuatro (tres en el sector de las carreteras y uno para aumentar la eficiencia de los ferrocarriles). Los proyectos se vieron influenciados por el examen, donde se detallaba cada una de las operaciones, pero nada se mencionaba acerca del papel del Banco en el sector del transporte de Tailandia. En consecuencia, en los proyectos se pidió al Banco que asumiera distintas funciones, en algunos casos no bien definidas. Con excepción del proyecto para el sector ferroviario, los demás tenían objetivos prácticamente iguales y hacían hincapié en las inversiones en activos fijos.

Resultados

Los proyectos terminaron con éxito entre 1990 y 1994 y constituyeron una parte importante de la asistencia prestada en ese entonces por el Banco al sector tailandés del transporte. Permitieron modernizar la infraestructura del transporte rural, rehabilitar los caminos, mejorar el mantenimiento vial y aliviar las congestiones de tráfico entre las zonas urbanas. También ayudaron a fortalecer las instituciones, reducir las emisiones y los ruidos, y mejorar la seguridad en los caminos. Las tasas de rendimiento económico fueron superiores a las previstas —se calcularon entre el 30,1% y el 42% (como el proyecto para el sector ferroviario era de asistencia técnica, no se calculó tasa de rendimiento económico).

Se lograron progresos en materia de desarrollo institucional y los objetivos relacionados con las políticas en materia de seguridad, reducción de la contaminación, eficacia del transporte por carretera y capacitación. Los programas de asistencia técnica alcanzaron un éxito moderado.

Una oportunidad perdida

En el estudio se subraya que, si bien los distintos proyectos fueron fructíferos, el Banco no consiguió abordar el tema más amplio del marco institucional y normativo tailandés, ni las recomendaciones del examen anterior del sector. En este último se advertía que las instituciones estaban fragmentadas y muchas veces duplicaban sus esfuerzos, y que surgían conflictos entre ellas acerca de las funciones de cada una (hay unos diez

organismos que intervienen en el suministro de infraestructura para el transporte urbano). También se recomendaba dar el máximo grado de prioridad al transporte urbano.

El Banco no logró fomentar el cambio. Después de destinar considerables recursos no crediticios al transporte urbano, no volvió a intervenir en el sector urbano de Bangkok, con excepción de una pequeña participación de capital de la CFI y el diseño de un camino de circunvalación. En dos proyectos se identificó el desarrollo institucional y normativo, pero no se alcanzaron progresos, y en otro (para el sector vial) se identificó únicamente en relación con la seguridad, la contaminación y la eficacia del transporte. Con excepción del proyecto para mejorar la eficiencia de los ferrocarriles, las operaciones no abordaron la necesidad de reestructurar las organizaciones del sector del transporte.

Por lo tanto, muchos de los problemas institucionales señalados en el examen de 1985 continúan sin resolverse. El sector del transporte todavía tiene una capacidad limitada para alcanzar un desarrollo sostenible, especialmente en Bangkok, donde, según el examen, «se necesita casi tanta inversión como en todos los caminos nacionales, provinciales y rurales del país».

Recomendaciones

Aun cuando los proyectos fueron valiosos, en la evaluación *ex post* se pregunta si se podría haber hecho más en lo que respecta a las cuestiones institucionales y si el Banco tendría que haber seguido un orden de prioridades diferente. El estado de los caminos no urbanos tailandeses es satisfactorio, mientras que el transporte en las ciudades necesita atención urgente. En la evaluación se recomienda que el Banco siga colaborando con Tailandia en el sector de la infraestructura, pero que preste más atención a las políticas, mediante proyectos con apreciables componentes institucionales para Bangkok y otras importantes ciudades regionales.

Entre las cuestiones más apremiantes que es preciso plantear en el futuro se cuentan:

- La aclaración del papel del Banco y su relación con el Gobierno, para fomentar una colaboración que favorezca el fortalecimiento de la capacidad institucional, en vez de la construcción de activos fijos.
- La superposición de funciones de las instituciones del sector.
- La creación de un nuevo marco normativo para abordar el financiamiento y la recuperación de los

costos de las carreteras, así como la distribución de los fondos entre las distintas clases de caminos. Debería crearse una administración general para los caminos (de los cuales se ocupan actualmente cuatro instituciones diferentes), de manera que las decisiones de inversión sean coherentes, se asignen los fondos suficientes para la operación y el mantenimiento, y se tenga en cuenta la equidad.

- Una evaluación de la clasificación y extensión de toda la red vial. Aclarar esta cuestión tendrá importantes consecuencias para todos los caminos, especialmente ante el crecimiento del sistema de peaje de Bangkok y de las redes viales provinciales.
- Una mayor colaboración entre las instituciones del sector y los interesados más importantes, como las universidades (en materia de reducción de la contaminación, seguridad en el tránsito, análisis de datos y capacitación), los usuarios y las autoridades

(por ejemplo, asociaciones de transportistas y policías en cuanto a servicios, y las reglamentaciones y su aplicación) y el sector privado.

Las siguientes cuestiones técnicas también exigen una atención constante:

- La creación de servicios de datos y sistemas de gestión.
- La descentralización de los contratos y las adquisiciones para delegar estas funciones en los organismos de ejecución con el objeto de acelerar el proceso de las adquisiciones y aumentar la responsabilidad.
- La actualización de los conocimientos técnicos mediante la capacitación permanente en todos los niveles de la administración.
- El suministro constante de financiación para los programas de reducción de la contaminación y de seguridad en el tránsito.

Précis

*Informe de evaluación *ex post*: «Thailand: Second Provincial Roads Project, Highway Sector Project, Second Highway Sector Project, Third Highway Sector Project, Railway Efficiency Improvement Project», preparado por Antti Talvitie, Informe No. 16733, junio de 1997. Los miembros del Directorio Ejecutivo y el personal del Banco pueden obtener este informe en la Unidad de Documentos Internos y en los centros regionales de servicios de información. El público en general puede solicitarlo al Infoshop del Banco Mundial:
Tel.: 1-202/458-5454
Fax: 1-202/522-1500
Correo electrónico: pic@worldbank.org

Sírvanse dirigir sus comentarios y consultas a la Directora, Elizabeth Campbell-Pagé, tel.: 1-202/473-5365, fax: 1-202/522-3125, correo electrónico: ecampbellpage@worldbank.org

Por favor, dirijan todos los pedidos y consultas sobre las publicaciones al DEO, tel.: 1-202/458-4497, fax: 1-202/522-3200, correo electrónico: OED Help Desk@worldbank.org

Esta y otras publicaciones del DEO se pueden encontrar en Internet, <http://www.worldbank.org/html/oed>

DESCARGO DE RESPONSABILIDAD: OED *Précis* es obra del Departamento de Evaluación de Operaciones, Conocimiento y Asociaciones (OEDPK), del Banco Mundial. Las opiniones expresadas en este Boletín son las del personal de dicho Departamento y no deben atribuirse al Banco Mundial o a sus instituciones afiliadas.