

## El transporte en Indonesia

CUANDO EL BANCO DISEÑÓ UNA SERIE DE PROYECTOS a mediados del decenio de 1980 con el fin de robustecer la infraestructura del transporte en Indonesia, que daba señales de agotamiento a causa del rápido crecimiento económico del país, el trabajo se concentró en los aspectos técnicos de la ejecución de dichos proyectos. Poca era la atención que se daba a las cuestiones de índole institucional o política. Sin embargo, la reciente evaluación efectuada por el Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) ha ratificado la noción de que, en esta materia, el contexto es importante. Los proyectos en cuestión fueron clasificados como satisfactorios, en el sentido de que cumplieron las metas físicas propuestas para ellos; sin embargo, cuando se les consideró como programas, se vio claramente que todos ellos habían sido afectados por la fragilidad del entorno institucional en el que se llevaron a cabo. El hecho de no haberse considerado antes este problema tuvo como consecuencia que en cuatro de los cinco proyectos el impacto institucional logrado fuera apenas modesto y que la sostenibilidad de las actividades a largo plazo resultara dudosa.

### Los proyectos

En Indonesia, el transporte representa el 7% del PIB y absorbe el 20% del presupuesto de desarrollo, cifras que denotan la importancia que tiene el sector en el progreso económico del país.

Cuatro de los proyectos analizados fueron concebidos con miras a incrementar la capacidad y la eficiencia

del sector vial, que constituye el 41% del tráfico interurbano de carga y el 93% del de pasajeros. El quinto proyecto tuvo como propósito racionalizar la gestión de los ferrocarriles estatales, que estaba encomendada a una dependencia del Ministerio de Comunicaciones, para transformarla en una empresa pública administrada por el Estado. A





Fotografía de Curt Carnemark, 1993

continuación se detallan los objetivos, los componentes y los resultados de cada uno de estos proyectos.

#### Proyecto para el sector vial (US\$350 millones)

Este proyecto tuvo como propósito perfeccionar las normas que rigen el uso de las carreteras, fortalecer las instituciones del sector y elevar la calidad de la red vial dando prioridad a las obras de mantenimiento, rehabilitación y mejoramiento. Entre sus componentes figuró uno de asistencia técnica para la ejecución de obras civiles y fortalecimiento institucional, así como para capacitación (en la que se incluyeron actividades de adiestramiento en el extranjero) para ingenieros viales y operadores de transporte por carretera. El proyecto preveía igualmente prestar asistencia al gobierno para elaborar una declaración oficial de política y un plan de acción, con el fin de buscar soluciones para las deficiencias surgidas en proyectos anteriores mediante la formulación de un marco de referencia para el desarrollo global del sector vial.

El proyecto estuvo técnicamente bien preparado y contó con un exitoso componente de gestión técnica y vial aportado por la administración vial del gobierno central. Pero el DEO llegó a la conclusión de que la descentralización realizada había limitado la capacidad de los organismos centrales para adoptar un programa de desarrollo de mayor magnitud. No obstante, el proyecto estuvo bien ejecutado y fue considerado satisfactorio tanto por el equipo del proyecto como por los evaluadores del DEO, porque existía la posibilidad de que fuera sostenible y porque el impacto causado en

la administración vial central en términos de desarrollo institucional fue sustancial.

#### Proyecto de transporte urbano en ciudades regionales (US\$51 millones)

Esta operación, dedicada a las cuatro ciudades principales después de Yakarta –Surabaya, Medan, Semarang y Bandung– fue concebida en una época en que la población se estaba urbanizando rápidamente y el transporte en los grandes centros urbanos había pasado a ser caótico y congestionado, debido a que la infraestructura era inadecuada, el sistema de calles no estaba clasificado,

la gestión del tráfico era ineficaz, el transporte público era deficiente, no se había planificado el uso de la tierra ni el transporte y la división de responsabilidades entre los gobiernos central y municipales era incierta. El proyecto tenía por objeto mejorar la infraestructura del transporte de las ciudades, potenciar la capacidad municipal para implantar y mantener instalaciones y servicios de transporte y desarrollar el marco institucional y normativo que regiría la planificación del transporte urbano. Entre los componentes del proyecto figuraban la construcción y rehabilitación de vías urbanas y la capacitación y asistencia técnica en administración de proyectos y supervisión de obras de construcción.

El proyecto incluyó asimismo cierta medida de asistencia técnica destinada a ampliar la capacidad de planificación y formulación de políticas de los organismos de ejecución, a pesar de que el DEO estableció que estos esfuerzos resultaron gravemente inadecuados, debido a que los problemas del transporte urbano del país eran agobiantes. El DEO consideró que debió haberse prestado mucha más atención al desarrollo de las instituciones encargadas del transporte urbano, y que el criterio de mantener un nivel de costos relativamente bajo, no fue acertado. Pese a estas deficiencias, el proyecto fue clasificado como satisfactorio, con un impacto institucional modesto, tanto por el equipo respectivo como por los evaluadores del DEO. La sostenibilidad de las actividades fue considerada probable por el equipo del proyecto e incierta por el DEO.

### *Proyecto de desarrollo urbano de Jabotabek (US\$150 millones)*

Este proyecto fue la continuación del proyecto sobre ciudades regionales, y se destinó a Yakarta, Bogor, Tangerang y Bekasi. Concebido sólo un año después del proyecto sobre ciudades regionales, el de Jabotabek tuvo esencialmente el mismo propósito: diseñar y mejorar los sistemas de transporte de las ciudades y apoyar la planificación y el desarrollo de la infraestructura. Pero el proyecto adoleció de flaquezas similares, de manera que la conclusión a la que llegó el DEO respecto al enfoque erróneo del proyecto de ciudades regionales se aplica también a este caso. El DEO dio al proyecto de Jabotabek las mismas clasificaciones que al de ciudades regionales, incluida la de sostenibilidad incierta.

### *Tercer programa de desarrollo vial de los kabupaten (US\$215 millones)*

Este proyecto tuvo como propósito mejorar el acceso a los principales centros económicos de 73 distritos rurales, conocidos como *kabupaten*, mediante la rehabilitación, el mejoramiento y el mantenimiento de unos 30.000 km de carreteras rurales. Tuvo igualmente la finalidad de mejorar la capacidad institucional de los departamentos de obras públicas de los *kabupaten* con el fin de descentralizar la gestión de las redes viales rurales traspasándola a organismos locales. El proyecto logró alcanzar la mayoría de sus metas físicas, pero los distritos rurales opusieron resistencia al hincapié que el Banco puso en el mantenimiento de las carreteras, de manera que sólo pudo lograrse una cobertura total de mantenimiento poniendo como condicionalidad de los préstamos destinados a financiar el proyecto el cumplimiento previo de un programa de mantenimiento. Esta situación desgastó la capacidad del Banco para sostener un diálogo eficaz y no se llegó a producir, como resultado, un cambio de conducta duradero. A pesar de ello, el DEO encontró que el proyecto había producido numerosos efectos socioeconómicos positivos. El equipo clasificó el proyecto como satisfactorio, con un impacto modesto en términos de desarrollo institucional y con una sostenibilidad probable; el DEO lo clasificó de la misma forma, salvo que a su juicio la sostenibilidad era incierta.

### *Proyecto de asistencia técnica al sistema ferroviario (US\$28 millones)*

Este proyecto tuvo el objetivo principal de reformular las operaciones de tráfico y mantenimiento mecánico y la gestión de las vías férreas según criterios comerciales. Este propósito se lograría, por una parte, transformando la gestión del ferrocarril estatal, encomendada a una dependencia del Ministerio de Comunicaciones, en una

empresa pública administrada por el Estado, y por otra, reduciendo sustancialmente el número de empleados ferroviarios, elaborando programas anuales detallados de capacitación del personal, fijando metas operativas y financieras y estableciendo un plan de inversiones. El proyecto incluía, además, asistencia técnica en sistemas de información para la administración, contabilidad de costos, adquisiciones y control de inventarios, preparación de horarios de trenes y comercialización.

Los objetivos del proyecto sólo pudieron alcanzarse en forma parcial. Aun cuando las operaciones ferroviarias quedaron nominalmente transferidas a una empresa semiautónoma, el gobierno continúa siendo propietario de las vías férreas, decidiendo las obligaciones de servicio público de la empresa, interfiriendo en las operaciones e influyendo en la fijación de precios y en el nombramiento de funcionarios esenciales. Además, los derechos de acceso que debe pagar la empresa no han sido calculados en forma racional.

El DEO llegó a la conclusión de que los costos del ferrocarril se reducirían si la empresa, aparte de administrar los trenes, fuera propietaria de las vías férreas y del terreno respectivo y tuviera la responsabilidad de mantener las vías y las inversiones. El equipo respectivo clasificó este proyecto como satisfactorio, con impacto sustancial en términos de desarrollo institucional y con una sostenibilidad incierta. Por su parte, el DEO emitió calificaciones de satisfactorio, modesto e incierta, respectivamente.

### **Problemas comunes**

Pese a que la gestión de las tareas técnicas fue vigorosa, todos los proyectos se vieron perjudicados por las flaquezas institucionales, las cuales debieron haberse tratado de resolver durante las etapas de preparación y supervisión de los proyectos. Esta labor habría requerido una mayor intervención de la administración del Banco. La presencia de deficiencias similares en programas y proyectos de transporte apoyados por el Banco en otros países constituye un argumento válido en favor de la necesidad de efectuar una revisión general de las prácticas de supervisión administrativa durante las etapas de preparación y ejecución de los proyectos.

Los problemas pueden agruparse en las cuatro categorías principales siguientes:

- *La economía política del mantenimiento vial.* Existe parcialidad en la asignación de recursos para el mantenimiento vial, a raíz de lo cual algunas provincias y distritos rurales reciben más que otros, sin atención a la necesidad de cada uno. También existe un sesgo en las inversiones más grandes, debido

a que los fondos provienen del gobierno central, situación que lleva a ciertos funcionarios de los gobiernos subnacionales a exagerar sus necesidades y utilizar los recursos obtenidos para consolidar su propio control sobre los electores.

- *Calidad de la construcción y de las contrataciones.* La calidad de la construcción en los proyectos auditados resultó ser dispareja, por dos razones principales: falta de capacidad técnica y administrativa de los contratistas y desempeño deficiente de los gerentes de los proyectos, incluido su trabajo de diseño, organización y contratación de las obras civiles y de supervisión de los contratistas. Por otra parte, la falta de transparencia en las contrataciones constituye un terreno propicio para la corrupción.
- *Administración de los proyectos.* Los proyectos fueron administrados a través de unidades de administración que, desde el punto de vista del desarrollo institucional, son entidades autónomas que absorben los recursos humanos de los organismos de ejecución, privándolos al mismo tiempo de los beneficios de la capacitación que recibe el personal de ellas. Esta realidad explica la razón por la cual el adiestramiento impartido ha tenido efectos tan insignificantes en la capacidad de los organismos ejecutores para administrar los proyectos. Cuando el Banco descentralice sus funciones y las delegue en las misiones residentes y cuando el personal del Banco trabaje en forma más coordinada con los organismos de ejecución, disminuirá la necesidad de establecer unidades de administración de los proyectos.
- *Descentralización.* La descentralización consiste en una compleja serie de reformas que incrementan la autonomía local y agilizan el desarrollo. Al diseñar y preparar los cinco proyectos de transporte, el Banco consideró como obvia la adopción de un contexto descentralizado, sin considerar las dificultades y disparidades que son propias del traspaso de responsabilidades a los gobiernos locales, y sin tratar de apoyar el objetivo de la descentralización ni de complementarlo. Estos problemas causaron impacto en la asignación sectorial e intersectorial de recursos y la utilización del acervo local de conocimientos, situación que, a su vez, afectó adversamente la atención dada a los proyectos y la sostenibilidad de éstos.

## Conclusiones y enseñanzas

En la época de su diseño y ejecución, estos proyectos coincidieron con las políticas del Banco y con la buena práctica predominante: tenían un elevado contenido técnico y económico y fueron puestos en marcha con destreza y determinación. No obstante, había una

desconexión entre el contexto conceptual de los proyectos y la necesidad de perfeccionar el marco normativo e institucional del sector del transporte. Aparentemente, esta desconexión ha tenido múltiples causas, a saber: es posible que los procedimientos del Banco no hayan sido adecuados para el nivel de desarrollo del sector; los procesos de descentralización y de administración de los proyectos no produjeron los resultados deseados, y el diálogo de políticas no se llevó a cabo al nivel conveniente. Esto indica que sería aconsejable que el Banco explorara nuevas vías para abordar cuestiones de tipo sistémico en el contexto de los proyectos. En concreto:

- Es preciso elaborar y aprobar oficialmente una estrategia especial para las redes viales provinciales. Cada provincia debería crear y difundir públicamente un plan de desarrollo del sistema vial aplicable a todas las vías y carreteras clasificadas y, para facilitar la administración del sector, debería procederse a designar a los propietarios de dichas vías y las fuentes de financiamiento con que éstos contarían.
- El proceso de descentralización, que hasta la fecha sólo ha permitido transferir responsabilidades técnicas a los gobiernos subnacionales, debería ser ampliado para incluir los aspectos de formulación de políticas, finanzas y responsabilidades administrativas. El aumento de capacidad a nivel local debe proseguir, y es preciso liberar a los gobiernos locales de la interferencia del gobierno central en el área de la vialidad.
- Es necesario reformular técnicamente las administraciones viales a fin de poder administrar las carreteras según principios comerciales. Esta acción serviría para mejorar la asignación de recursos y disponer de fuentes estables de fondos aportados por los usuarios, a fin de incrementar la responsabilidad en el manejo de recursos, mantener la actual red vial y financiar la ampliación de caminos colectores y troncales.
- Es preciso contar con un marco institucional que facilite el desarrollo de caminos vecinales, que son de importancia social y económica en las zonas rurales. El DEO recomienda que se establezca dicho marco a través de cooperativas comunales de caminos privados, y se suministre asistencia técnica a los socios de esas cooperativas para que el mantenimiento vial se realice al menor costo posible.
- Debería crearse una institución dedicada al transporte con jurisdicción en toda la región metropolitana e integrada por entidades de jurisdicciones múltiples que sea capaz de atender las necesidades del

transporte urbano del país. Esta institución podría constituir un foro en el que se coordinen las funciones de adopción de decisiones del gobierno y del sector privado, se faciliten las tareas de reglamentación y planificación, se integren las obras de mejoramiento del transporte con la labor de planificación del aprovechamiento de la tierra y se elaboren planes de ordenamiento ambiental desde el punto de vista del transporte.

- Es preciso reevaluar la reforma de la entidad ferroviaria, porque la actual separación entre infraestructura y operaciones no resulta satisfactoria. Además, el gobierno debe considerar la conveniencia de promulgar normas reglamentarias que permitan el uso compartido de las vías férreas, según el cual los proveedores de servicios ferroviarios pagarían un derecho por el uso de dichas vías.