

Précis



Adaptación de las instituciones de transporte a las necesidades de la transición en Rumania

Un préstamo de US\$120 millones para ayudar a Rumania a reformar sus instituciones encargadas del transporte se utilizó con éxito para apoyar la modernización de las carreteras nacionales, comercializar y privatizar su mantenimiento, y mejorar considerablemente el financiamiento vial y la asignación de recursos. Se facultó a una entidad sumamente profesional para que ejecutara el proyecto y se demostró que pueden evitarse muchos trámites burocráticos si la ejecución del proyecto se encomienda directamente a una institución eficaz y autónoma. Este proyecto demuestra que es posible llevar a cabo, en un período breve, reformas institucionales difíciles —en este caso, la creación de un Fondo de Vialidad, la transformación de los organismos de mantenimiento en sociedades comerciales y la subcontratación de las actividades de mantenimiento— si se cuenta con un liderazgo político decidido y visionario, y con personal competente.

El paso del transporte ferroviario al transporte por carretera

Cuando era una economía de planificación centralizada, Rumania dependía en gran medida de sus ferrocarriles. El transporte de pasajeros y de carga se realizaba generalmente a través de una gran red ferroviaria (11.000 kilómetros), en parte debido a una norma que exigía que todos

los envíos a más de 50 kilómetros de distancia se transportaran por vía férrea. El transporte marítimo adquirió mayor importancia durante la década de los ochenta, pero el transporte carretero, después de experimentar un rápido crecimiento en los años setenta, se estancó en el decenio siguiente debido a las limitaciones físicas y normativas. Rumania



tenía la menor densidad vial entre los países de Europa central y el presupuesto para mantener los 73.000 kilómetros de caminos del país era muy reducido. Las inversiones en el sector del transporte tendían a asignarse a proyectos de gran envergadura, fueran o no económicamente viables. Como resultado, los fondos para sustituir y modernizar equipos escaseaban, la infraestructura y equipos existentes estaban obsoletos y eran pocos los servicios disponibles. Para 1990, las inversiones en el sector prácticamente se habían detenido.

Al cambiar Rumania a una economía de mercado en 1990, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas se dividió en dos. Al recientemente creado Ministerio de Transporte se le encomendaron las funciones normativas y la formulación de políticas, mientras que las entidades viales, ferroviarias y portuarias pasaron a ser organismos autónomos, responsables ante el Ministerio pero no administrados por él. Los ferrocarriles mantuvieron su posición en el transporte de pasajeros a larga distancia, pero el transporte de carga, que había sido la columna vertebral del transporte ferroviario en la economía de planificación centralizada, declinó considerablemente cuando el gobierno derogó la obligación de transportar los envíos a larga distancia por vía férrea. El mercado cambió, pasando de las industrias pesadas con uso intensivo de servicios de transporte (como las del acero, el cemento y los petroquímicos) a las industrias ligeras (por ejemplo, las empresas textiles y agroindustriales), que transportaban sus productos principalmente por carretera. El tráfico de automóviles privados se disparó durante los años noventa, pese a que el PIB per cápita disminuyó marcadamente y el número de personas que vivían por debajo del umbral de pobreza se quintuplicó (a casi cinco millones). La rápida motorización del país acarrió un aumento considerable de los congestionamientos y los accidentes, la sobrecarga de los vehículos y la contaminación ambiental que éstos provocaban. La intensidad del tránsito rebasaba la capacidad de la red vial, que casi no había aumentado durante la década de 1990.

Uno de los primeros préstamos que otorgó el Banco después de la transición se destinó a un proyecto para ayudar a Rumania a reformar las instituciones responsables del transporte. Este proyecto fue cofinanciado por el Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento y el Banco Europeo de Inversiones. Sus objetivos eran aumentar la eficiencia económica del sistema vial del país, fortalecer el papel del sector privado en el transporte (y reducir la participación del Estado) e introducir la competencia en las obras públicas. En el informe de evaluación sobre los resultados del proyecto, el Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) lo calificó como muy satisfactorio.

Un liderazgo decidido

El proyecto de transporte de Rumania se centró en tres tipos de actividades: mejorar la infraestructura física de la red vial, modernizar y comercializar su mantenimiento y mejorar el financiamiento vial y la asignación de recursos. En los tres rubros, el Banco tuvo como asociado al nuevo Ministerio de Transporte de Rumania. La nueva Administración Nacional de Caminos, de carácter autónomo, asumió un decidido liderazgo en el proyecto y tomó bajo su responsabilidad la construcción, el mantenimiento y la administración de las carreteras. El Registro Nacional de Vehículos se encargó de establecer y vigilar las normas de seguridad vehicular y sobre emisiones en el medio ambiente. El nuevo Fondo de Vialidad autónomo, establecido en 1995, continuó cobrando impuestos complementarios sobre la gasolina, así como cargos por el registro de vehículos y por la capacidad de los mismos, recursos que permitirían contar con una relativa independencia financiera para las carreteras.

Modernización de la red vial

El mejoramiento de los caminos enfrentó inicialmente un escollo derivado de la falta de experiencia de las entidades rumanas encargadas del transporte con proyectos del Banco. Además, la única firma local de ingenieros consultores era una empresa estatal de obras públicas. Al evaluar las condiciones de los caminos se comprobó que existían problemas de diseño técnico de las carreteras y en las estimaciones de los niveles de tráfico no se tomó en cuenta el rápido aumento del tráfico vehicular. Rumania no tenía experiencia en la planificación y ejecución de obras viales sin interrumpir el tráfico en caminos cada vez más congestionados. El resultado fueron costosas interrupciones del tránsito, órdenes de modificaciones durante la construcción que incrementaron los costos y un deterioro de los caminos mayor que lo previsto. Todo esto aumentó todavía más los costos, ya que fue necesario rehabilitar las vías en lugar de reforzarlas, como se había planeado.

Aun así, el proyecto financió la rehabilitación de 924 kilómetros de caminos y permitió reforzar otros 1.650 kilómetros (los caminos secundarios o locales se dejaron para el proyecto complementario). Entre los componentes del proyecto se incluyeron la modernización de los puestos fronterizos, el aumento de la seguridad mediante mejor señalización y demarcación de 5.000 kilómetros de caminos, y la asistencia técnica para capacitación y estudios sobre mantenimiento.

El equipamiento del Registro Nacional de Vehículos para la inspección de los vehículos le permitió contar con 40 líneas de inspección totalmente mecanizadas (de seguridad y contaminación ambiental), así como dar orientación a estaciones de inspección privadas y supervisar su desempeño. En la actualidad, la capacidad de inspección de Rumania se ajusta estrechamente a las

normas de la Unión Europea, aunque sus estaciones de inspección no cuentan con equipos suficientes, su personal no está bien capacitado, y desempeñan dos funciones: hacer demostraciones de equipos y transferir conocimientos operativos. Las básculas para pesar vehículos se adquirieron de acuerdo con los planes, pero no se operan sistemáticamente. Tras un programa experimental y una campaña de información pública, se suministró e instaló equipo para el control del peso sobre los ejes. Las multas por exceso de carga eran bajas, y se requerirá una participación política y policial mucho más firme para exigir el cumplimiento de las normas en esta materia.

Comercialización del mantenimiento de las carreteras

Hasta 1992, todo el mantenimiento vial en Rumania se efectuaba por administración directa. A través del proyecto se apoyó con éxito la comercialización y privatización de las actividades de mantenimiento vial. La entidad a cargo de las carreteras transformó los organismos de mantenimiento en sociedades comerciales y, en consecuencia, dejó de ejecutar en forma directa las operaciones de mantenimiento periódico. Para 1988, este cambio le permitió subcontratar con las ocho unidades regionales de mantenimiento el 87% de todo el mantenimiento periódico de las carreteras, el 79% del mantenimiento periódico de los puentes y el 23% del mantenimiento de rutina de carreteras y puentes. A pesar de un retraso de dos años, estas cifras alcanzaron o superaron los ambiciosos objetivos establecidos para 1996 (el logro de los objetivos del proyecto se dificultó más en el caso de los puentes, que son sitios poco atractivos para trabajar en regiones donde las malas condiciones climáticas impiden realizar obras durante períodos prolongados). Las unidades regionales —que también vendían sus servicios a oficinas locales de obras públicas— no contaban con suficiente equipo ni experiencia administrativa (en especial financiera), tenían exceso de personal y operaban de manera ineficiente. Pero al transferir las funciones y el personal a las sociedades regionales, la Administración Nacional de Caminos redujo su personal de 15.000 empleados en 1995 a 8.800 en 1998.

El proyecto también desempeñó un papel decisivo al ayudar a modernizar, privatizar y aumentar la eficiencia de la industria de la construcción, que a principios de la década contaba con un millón de empleados públicos; actualmente cerca del 90% de dicho sector está en manos privadas. Se trata de un logro notable si se considera que para 1997 se había privatizado menos de la mitad de las empresas estatales de aquellos sectores programados para su privatización. Pero el desarrollo de la industria de la construcción no fue fácil. En un comienzo, la mayoría de las licitaciones se adjudicaron a contratistas extranjeros. Cuando las grandes empresas constructoras estatales de la era socialista se privatizaron

y dividieron en compañías más pequeñas, éstas tuvieron dificultades para movilizar el equipo de considerable tamaño que se requiere para las grandes obras de ingeniería civil. Además, los contratos tendían a ser demasiado grandes para la capacidad de los contratistas locales. Es posible que pudieran competir mejor para proyectos de grandes obras públicas si se fusionaran, si se les ofrecieran contratos más pequeños o si se les proporcionaran incentivos para integrarse en sociedades en participación. Estas empresas conjuntas —que dieron buenos resultados en Hungría— facilitan la transferencia de conocimientos especializados y pueden fortalecer a las compañías locales. También sería útil facilitar el acceso de las pequeñas empresas al crédito bancario y reducir las reglamentaciones excesivas (como las exigencias en materia de equipo y certificaciones) que pueden dar paso a la corrupción.

Mejora del financiamiento vial y de la asignación de recursos

El financiamiento vial y la asignación de recursos también mejoraron considerablemente. El gobierno superó las exigencias del proyecto en cuanto a mejorar el sistema de cobros a los usuarios de los caminos. En 1995, con el sólido respaldo de las entidades económicas centrales, creó el Fondo de Vialidad, que en un principio se integró con impuestos complementarios a la gasolina y al diesel, y con los cargos del registro inicial de vehículos, a los que posteriormente se sumaron cargos anuales basados en la capacidad de los vehículos. En 1997, el Fondo de Vialidad reunió US\$250 millones y financió más del 90% del gasto en vialidad, lo que liberó recursos presupuestarios para otros fines. Las actividades de capacitación financiadas por el proyecto ayudaron a la entidad responsable de los caminos a fortalecer su capacidad de efectuar análisis económicos, estudios que ahora son obligatorios para todas las inversiones superiores a US\$6 millones. Estos análisis serán cada vez más necesarios a medida que Rumania establezca sus prioridades, en especial cuando tenga que tomar decisiones sobre la importancia relativa de los caminos nacionales e internacionales. Este tipo de decisiones se tornará más difícil con la evolución de los flujos comerciales y de las exigencias sobre el sistema de transporte.

Rumania ha logrado mejores resultados que otros países que han establecido fondos de vialidad, en parte porque se logró trabajar de manera eficiente con personal técnico de alto nivel bajo el liderazgo de las autoridades políticas superiores del Ministerio de Transporte, y en parte porque el Fondo de Vialidad contó con el apoyo del Ministerio de Finanzas, lo que no ocurrió en otros países. El Ministerio de Finanzas dio su respaldo al Fondo porque éste redujo las presiones sobre el presupuesto y por considerar que el organismo de vialidad estaba haciendo inversiones racionales.

Preparativos para la reestructuración ferroviaria

Con anterioridad al proyecto, el gobierno había iniciado un estudio para la reestructuración del sector ferroviario que probablemente tendría considerables efectos en la dirección estratégica y las inversiones del sector. En el marco de este proyecto se adquirió y puso en servicio material rodante, con lo que mejoraron las operaciones ferroviarias. Además, con el propósito de allanar el camino para la reestructuración, la empresa nacional de ferrocarriles se dividió en cinco empresas autónomas: infraestructura, gestión de activos, transporte de carga, transporte de pasajeros, y contabilidad y finanzas.

Logros importantes

Algunas deficiencias técnicas generaron retrasos y excesos en los costos de los subproyectos viales individuales, principalmente porque se requirieron trabajos adicionales en zonas montañosas difíciles y porque la longitud de las obras viales fue un 17% menor que lo previsto. Con todo, el proyecto cumplió o superó los exigentes objetivos institucionales, y los componentes físicos se completaron antes de lo programado, con resultados satisfactorios en cuanto a la calidad y con una alta rentabilidad económica. El préstamo (por el equivalente de US\$120 millones) se desembolsó en su totalidad antes del plazo previsto y para el cierre del proyecto se habían completado todos los componentes. Sin embargo, para cubrir los sobrecostos hubo que utilizar fondos de un proyecto vial complementario. El sistema de transporte de Rumania es mucho más eficiente y está mejor organizado que al principio del proyecto, y se han logrado importantes avances en la comercialización de las obras de mantenimiento vial y en su ejecución por empresas privadas. Se avanzó en la subcontratación de servicios, el desarrollo de una industria privada de la construcción, la creación del Fondo de Vialidad y su puesta en marcha de manera eficaz, así como en la introducción y aplicación sistemática de los análisis económicos. La nueva estructura institucional del sistema ferroviario es también una innovación para la región.

Sobre esta base, el DEO ha calificado el proyecto de muy satisfactorio en sus resultados y considera que es muy probable que sea sostenible y que tenga un fuerte impacto en el desarrollo institucional. El hecho de que el Banco no haya previsto los problemas respecto de la calidad técnica, así como las señales contradictorias que envió al gobierno en relación con el Fondo de Vialidad, impiden que se le asigne la más alta calificación, que de otra manera se habría merecido.

Enseñanzas recogidas

Entre las enseñanzas que se desprenden de la evaluación del desempeño, las primeras tres revisten especial importancia:

- Es posible llevar a cabo, en un período breve, reformas institucionales difíciles —como la creación del Fondo de Vialidad, la transformación de las entidades responsables del mantenimiento vial en sociedades comerciales y la subcontratación de las actividades de mantenimiento— cuando son dirigidas por líderes políticos decididos y visionarios, cuentan con el apoyo de las autoridades centrales y son diseñadas y ejecutadas por un equipo bien preparado.
- Pueden evitarse muchos trámites burocráticos si la ejecución del proyecto se encomienda directamente a una institución eficaz y autónoma.
- Las entidades que cofinancian el proyecto pueden coordinar más eficazmente sus esfuerzos si empiezan a hacerlo desde la etapa de preparación y programan conjuntamente las misiones.
- Cuando los ingresos del Fondo de Vialidad complementan los impuestos existentes y se invierten de manera eficiente, es muy probable que las autoridades financieras apoyen financiamiento específico y extrapresupuestario para gastos en vialidad, así como un marco jurídico que dificulte el desvío de recursos del Fondo para otros propósitos. Es posible que el Fondo de Vialidad enfrente dificultades para recaudar ingresos si las autoridades responsables de la aplicación de la normativa son débiles, en cuyo caso el Fondo tal vez necesite asesoría y otros tipos de ayuda de las autoridades fiscales.
- Al aumentar el nivel de las inversiones en carreteras, se requerirán análisis económicos rigurosos para establecer las prioridades de inversión entre el tráfico nacional y el internacional. Los conflictos respecto de estas prioridades son más fáciles de evitar en las primeras etapas de la modernización vial.
- La adquisición de equipo nuevo para los ferrocarriles y las carreteras puede mejorar el desempeño y la calidad, pero es posible que reduzca sólo parcialmente los costos operacionales totales. Se pueden lograr verdaderas disminuciones de costos únicamente si se reduce el exceso de personal y se pone en servicio equipo más eficiente, eliminando de los libros el material obsoleto (con lo cual se eliminan inventarios innecesarios y se evitan costos de mantenimiento) y estableciendo una gestión financiera eficiente.

Précis



GRUPO DE ASOCIACIONES Y CONOCIMIENTOS DEL DEO

Editor Jefe: Elizabeth Campbell-Pagé

Redactora: Caroline McEuen

Redactora adjunta: Pat McNees

Difusión: Juicy Qureishi-Huq

FORMULARIO DE PEDIDO

► *Précis* se distribuye en forma gratuita. Comuníquese con el Centro de Consultas del DEO por teléfono (1-202/458-4497) o envíe este formulario por fax (1-202/522-3125). También puede enviar su pedido por correo electrónico a: eline@worldbank.org

► Envíe este formulario por correo a:
Précis-OEDPK, World Bank
 1818 H Street, N.W.
 Washington, D.C. 20433, EE.UU.

Cantidad	Título	<i>Précis</i> N°

► Sírvanse incluirme en la lista de correo de *Précis*.

Nombre _____

Dirección _____

Ciudad _____ Estado _____

Código postal _____ País _____

Teléfono _____

► Para pedidos de gran envergadura, sírvase comunicarse con el InfoShop del Banco Mundial al teléfono: 1-202/458-5454, fax: 1-202/522-1500, ó por correo electrónico a: books@worldbank.org

► Ésta y otras publicaciones del DEO se pueden encontrar en la Internet en: <http://www.worldbank.org/oed>

DECLINACIÓN DE RESPONSABILIDAD: *Précis* es obra de la Unidad de Extensión y Difusión, Grupo de Asociaciones y Conocimientos, Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial. Las opiniones expresadas en este boletín son las del personal y editores de dicho Departamento y no deben atribuirse al Banco Mundial, sus instituciones afiliadas o sus Directores Ejecutivos.

ISSN 1564-6297

Précis 207 Adaptación de las instituciones de transporte a las necesidades de la transición en Rumania

Précis recientes del DEO

- 206 La reforma del sector de energía de la India (1978–1999)
- 205 Progreso en las aldeas de Java
- 204 Examen anual de la eficacia en términos de desarrollo, 2001: De la estrategia a los resultados
- 203 En busca del equilibrio: Estrategia forestal del Banco Mundial
- 202 Reducción de la pobreza en el decenio de 1990: La estrategia del Banco Mundial
- 201 Ofensiva en favor de la asociación: La coordinación de la ayuda y el Banco Mundial
- 200 La evaluación de los aspectos relativos al género y el desarrollo en el Banco Mundial
- 199 La creación de un mejor sistema de transporte en Ghana
- 198 Extensión agrícola: La experiencia de Kenya
- 197 Hacia una estrategia de desarrollo integral
- 196 La evaluación y el desafío del desarrollo
- 195 Evaluaciones de la pobreza: Cómo conseguir una mayor repercusión
- 194 Involuntary Resettlement: The Large Dam Experience
- 193 Alianza por la educación en Jordania
- 192 La reforma del sector eléctrico de Bolivia
- 191 Bangladesh: La formación de alianzas ha contribuido al progreso
- 190 El transporte en Indonesia
- 189 La atención de la salud en Brasil: El tratamiento de situaciones complejas
- 188 Atención de la salud en Mali: Aprovechamiento de la participación de la comunidad

Précis aussi disponible en français

<http://www.worldbank.org/oed>

Précis also available in English

<http://www.worldbank.org/oed>

