

Resumen

Instrumentos políticos para lograr el transporte medioambientalmente sostenible

Overview

Policy Instruments for Achieving Environmentally Sustainable Transport

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).

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

El presente es un informe resumido de la fase 3 del proyecto de la OCDE “Transporte medioambientalmente sostenible” (título original en inglés: Environmentally Sustainable Transport), en adelante TMS. En el transcurso de dicha fase se realizó también una evaluación preliminar de las implicaciones económicas y sociales para conseguir el TMS. Las fases 1 y 2 del proyecto se centraron en la definición del TMS y los criterios para conseguirlo (fase 1), y en el desarrollo de perspectivas y escenarios de TMS coherentes con los criterios establecidos (fase 2).

Expertos de nueve países miembro de la OCDE, agrupados en seis equipos de proyecto, se ocuparon de las siguientes zonas geográficas: Alemania, Países Bajos y Suecia; el corredor de Quebec-Windsor en Canadá y la región de Oslo en Noruega; y la región alpina de Austria, Francia, Italia y Suiza. Existen estudios relacionados llevados a cabo por Austria, Francia y Japón, así como proyectos conjuntos entre el PNUMA, la OCDE y Austria bajo el auspicio de la Iniciativa centroeuropea (ICE) para las economías en transición de Europa Central y Oriental.

El cometido básico del proyecto fue la fijación de metas a largo plazo y otros objetivos, y la determinación de los instrumentos necesarios para alcanzarlos (método **backcasting** o “del futuro hacia atrás”). Los equipos habían desarrollado y caracterizado escenarios TMS en la fase 2 del proyecto. El trabajo de *backcasting* de la fase 3 se basó en esos escenarios, especialmente los denominados escenarios TMS3 que incluían cambios en el propio transporte y en la tecnología que lo sustenta. Los equipos llegaron a la conclusión de que los escenarios TMS3 eran lo suficientemente distantes en el tiempo y distintos de la actividad del presente, como para requerir que la identificación de estrategias de implantación fuese más un ejercicio de juicio informado antes que la aplicación de sofisticadas técnicas de modelización.

La técnica básica elegida por los equipos de proyecto se denominó **tormenta de ideas estructurada**. Se formaron grupos de expertos que identificaron y evaluaron de forma iterativa los instrumentos potenciales y los paquetes de instrumentos empleando una metodología compatible con el *backcasting*. Se tuvo en cuenta un importante número de instrumentos políticos. Entre los paquetes de instrumentos propuestos se hallaban la normativa legal (p. ej., relativa a las emisiones de CO₂ y contaminantes locales), los instrumentos fiscales (p. ej., impuestos sobre carburantes y peajes, otros desincentivos y también incentivos) y los instrumentos híbridos normatofiscales tales como subsidios negociables para emitir CO₂ de los automóviles. En ellos se incluyen políticas relativas a la inversión en infraestructura y a la

ordenación territorial. Pero más importante aún es que engloban instrumentos para aumentar la concienciación ciudadana acerca de los problemas, la necesidad de actuación y las posibles soluciones.

En su mayoría los equipos concluyeron que **si se alcanzaba el objetivo relativo al CO₂, sería posible alcanzar los demás objetivos de emisiones**. Así pues, la atención se centró en la reducción de CO₂ y en la selección de instrumentos. No necesariamente se lograrían los objetivos relativos al ruido y al uso del suelo si se logra el objetivo de reducción de CO₂ (de hecho el ruido podría aumentar), por lo que se necesitaban enfoques separados para estos temas.

En algunos casos, se anticiparon **efectos muy negativos** para los instrumentos aplicados de forma aislada. Por ejemplo, la exigencias a los vehículos en cuanto a la eficiencia en el uso de carburantes podría provocar un aumento del transporte y del consumo de carburantes debido a los reducidos costes. En caso necesario, se aplicaron medidas complementarias (en este caso mayores impuestos sobre carburantes).

En cada paquete se incluyeron todos los tipos de instrumentos – normativos, económicos (inversión fiscal) e informativos – aunque existieron notables diferencias entre los equipos en el énfasis puesto en cada uno de ellos.

El aspecto más importante de los paquetes de instrumentos fue su **itinerario**. La estrategia general seguida por los equipos fue la introducción posterior de instrumentos más estrictos. En el periodo inicial de implantación se hizo más hincapié en el despliegue de instrumentos, lo cual hizo aceptable el uso posterior de instrumentos más estrictos, principalmente mediante formación pero también por medio del uso juicioso de instrumentos menos estrictos.

Si bien hubieron muchas excepciones específicas, los **instrumentos** incluidos en los paquetes propuestos:

- estuvieron dirigidos al movimiento de personas antes que al de carga
- fueron de naturaleza normativa antes que fiscal
- estuvieron orientados a lograr cambios de actitud y a favorecer alternativas no motorizadas antes que a alcanzar muchos otros objetivos
- se designaron para que fueran de la responsabilidad de los gobiernos y agencias nacionales o subnacionales y no de las agencias internacionales, por un lado, o de los gobiernos o agencias locales o regionales por el otro.

No obstante, existió consenso en que algunos instrumentos clave requieren una acción internacional coordinada. En general, más de dos tercios de los instrumentos propuestos ya se están aplicando o están siendo sometidos a discusión. Sin embargo, para alcanzar los objetivos de TMS se puede aplicar los instrumentos con mayor intensidad y se puede mejorar su grado de integración con otros.

Los participantes en el proyecto tuvieron también en cuenta los **obstáculos para la implantación del TMS y la falta de conocimiento** que son necesarios vencer. Advirtieron que las actuales prácticas de transporte disfrutaban de un formidable impulso que tiene profundas características psicológicas, sociales y tecnológicas. La falta de conocimientos relevantes es un importante obstáculo para lograr el TMS. El conocimiento técnico falta en el sentido de que podría impedir mejoras necesarias en vehículos, carburantes e infraestructura. Más aún, existen carencias en el conocimiento del comportamiento humano y la organización de la sociedad, conocimiento que podría ayudar a los políticos a asegurar los cambios necesarios.

De los casos prácticos se dedujo que **hacen falta tres cosas**. La primera es comprender mejor qué importancia tienen los futuros peligros potenciales para las circunstancias presentes. La segunda consiste en tener una visión más atractiva al transporte sostenible. La tercera resulta de las anteriores dos y supone un mayor interés del público en general y de las industrias del transporte en particular por un transporte sostenible.

En la fase 3 del proyecto también se tuvieron en cuenta **factores sociales y económicos** para permitir una evaluación preliminar de las implicaciones del TMS y, más concretamente, para ayudar a identificar los instrumentos. Respecto al último punto, los instrumentos se eligieron para que fuesen, en lo posible, coherentes con un amplio espectro de objetivos sociales, tales como la conservación de los niveles de empleo y el fortalecimiento de la equidad.

Se realizaron evaluaciones preliminares de las implicaciones económicas y sociales que tendría la consecución del TMS. En cada caso el punto de referencia fue el escenario BAU para 2030, en lugar de las circunstancias de 1990. Estas evaluaciones tuvieron carácter eminentemente preliminar, en parte por los recursos disponibles pero principalmente debido a las dudas propias de los expertos en cuanto a proyectar tales cuestiones a tan largo plazo.

Los equipos analizaron las **implicaciones económicas** de los escenarios TMS3 y de la aplicación de los paquetes de instrumentos utilizando una serie de enfoques (p. ej., análisis de ruta de impacto, dinámica sistémica, modelos de equilibrio general y análisis cualitativos). La conclusión general del trabajo es que los efectos económicos globales sobre las economías nacionales serán mínimos, si se persigue TMS en vez de BAU (en términos de variaciones en indicadores significativos como el PIB y las tasas de empleo), aunque hubieron algunas diferencias en los resultados obtenidos. Sin embargo, se admitió que las economías tendrán que adaptarse a importantes cambios estructurales. Para mitigar los efectos negativos a corto plazo se necesitarían políticas orientadas a fomentar los desarrollos y las actividades que conduzcan al TMS.

Asimismo, el Secretariado de la OCDE estimó los **costes externos (p. ej., no remunerados)** del transporte para las siguientes áreas de estudio: para 1990, para BAU en 2015 y para TMS3 en 2015. Se estimó que dichos costes aumentarían bastante con BAU (cerca del 30%) comparados con 1990, y se reducirían de manera importante con TMS3 (alrededor del 40%).

Se analizaron las **implicaciones sociales** para cada área de estudio mediante la evaluación de la adecuación de las distintas consideraciones sobre BAU y TMS basadas en tendencias sociales evidentes. Los equipos de proyecto concluyeron que las condiciones sociales podrían ser más benignas, e incluso mejores que ahora, con TMS3 que con BAU. Si se continúa con BAU se podría perder la movilidad independiente de las personas de edad avanzada y en especial de los niños, que podrían ser los grandes perdedores. Por otra parte, si se persigue el TMS la vida podría ser más saludable, segura, amena y favorable a los niños, al menos en comparación con el escenario BAU. No obstante, algunas personas podrían sufrir efectos negativos por la reducción de oportunidades derivadas de la movilidad motorizada.

El trabajo preliminar sobre las implicaciones económicas y sociales del TMS en comparación con el BAU sugiere que el efecto global será positivo. Algunas personas, empresas e instituciones se verán afectadas negativamente a corto plazo cuando las sociedades cambien la naturaleza de un elemento tan crucial como es el de sus sistemas de transporte, por lo que se tiene que prestar especial atención a paliar los impactos negativos económicos y sociales que de ello se deriven. A pesar de ello, la repercusión global de tender hacia el TMS se presenta positiva: las economías seguirán fuertes, aumentará la seguridad energética, los costes de la sociedad disminuirán y se podrían dar importantes ventajas sociales.

Uno de los resultados del proyecto son las directrices TMS (*EST Guidelines*) que se elaboraron para apoyar a los gobiernos en su esfuerzo por alcanzar el TMS. En ellas se puede hallar un conjunto de puntos clave que los gobiernos pueden usar para fijar estrategias de TMS y diseñar procesos de implantación.

Dirigirse hacia un transporte medioambientalmente sostenible es uno de los principales retos políticos de la OCDE y otros países a principios del siglo XXI. La cooperación internacional en el marco de la OCDE servirá de apoyo para los países miembro en el desarrollo de métodos innovadores y enfoques políticos hacia un transporte sostenible que sea medioambientalmente responsable, socialmente aceptable y económicamente viable.

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

Síntesis

1. Introducción

- 1.1. Antecedentes del proyecto TMS
- 1.2. Backcasting: el rasgo clave del proyecto TMS
- 1.3. Resumen de las fases 1 y 2
- 1.4. Fase 3 y el presente informe

2. Instrumentos para lograr el TMS

- 2.1. Evaluación y selección de instrumentos por los equipos de proyecto de los países miembro
- 2.2. Los paquetes de instrumentos propuestos por los equipos de proyecto
- 2.3. Comparaciones entre los paquetes de instrumentos
- 2.4. Itinerario de implantación
- 2.5. Debate sobre las estrategias de los equipos de los países miembro
- 2.6. Conclusiones del trabajo sobre instrumentos

3. Implicaciones económicas y sociales del TMS

- 3.1. Evaluación de implicaciones económicas
- 3.2. Estimación de costes externos
- 3.3. Evaluación de implicaciones sociales

4. Obstáculos para la consecución y carencias de conocimiento

- 4.1. Obstáculos individuales para lograr el TMS
- 4.2. Obstáculos sociales para lograr el TMS
- 4.3. Barreras tecnológicas para lograr el TMS
- 4.4. Carencias de conocimiento
- 4.5. Conclusiones respecto a los obstáculos y a las carencias de conocimiento

5. El camino por delante

- 5.1. Estrategias para lograr el TMS
- 5.2. Superación de obstáculos
- 5.3. Cambios en la actitud pública
- 5.4. Inversión en infraestructura y desarrollo tecnológico
- 5.5. Se requieren estrategias de gran calado
- 5.6. Directrices para moverse en dirección al TMS
- 5.7. Previsiones del progreso en dirección al TMS

6. Conclusiones

Este *Resumen* es la traducción de extractos de:
Policy Instruments for Achieving Environmentally Sustainable Transport
Pour des transports écologiquement viables : les mesures à prendre
© 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.

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

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.