

LA INFRAESTRUCTURA COMO COMPONENTE BASICO DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

El 12 de julio de 1994, se llevó a cabo en la Sede de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, un seminario titulado *La infraestructura pública: Un desafío para el país*, organizado por la Cámara Oficial Española de Comercio de Chile. En esta edición del *Boletín*, se incluye la exposición del Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Gert Rosenthal, en ese evento.

"Me es muy grato participar en este encuentro, organizado por la Cámara Oficial Española de Comercio de Chile, y en compañía de tan distinguidos disertantes como el Ministro de Obras Públicas, don Ricardo Lagos Escobar; el Presidente de la Cámara Oficial Española de Comercio de Chile, don Luis Cid Alonso; el Presidente de la Cámara Chilena de la Construcción, don Víctor Manuel Jarpa Riveros; el Vicepresidente de la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras de Chile, don Adolfo Rojas Gandulfo; y el Presidente de la Asociación de Administradoras de Fondos de Pensiones, don Sergio Baeza Valdés.

El Ministro Lagos ha abordado el tema de la infraestructura pública en la perspectiva chilena. A mi me corresponde hacerlo desde la óptica latinoamericana y del Caribe, para situar esta problemática en el contexto del desarrollo económico y social en general.

En este sentido, la CEPAL ha formulado un planteamiento holístico, que constituye el marco de referencia de nuestros

trabajos más puntuales. Ese planteamiento, presentado en el documento *Transformación productiva con equidad*, publicado en 1990, ofrece un conjunto de pautas para ayudar a los gobiernos y las sociedades civiles a orientar el desarrollo económico y social de sus países en los años venideros.

Se trata de una propuesta densa y relativamente larga, y no es mi propósito describir su contenido en esta ocasión, excepto en lo que concierne al tema central de mi intervención. La idea básica del planteamiento, en torno de la cual se articulan todas las demás, es que la transformación productiva debe sustentarse en una incorporación deliberada de progreso tecnológico y en el aumento en la inversión en recursos humanos, con el propósito de elevar la productividad. Para lograrlo abogamos, primero, por lo que hemos llamado un enfoque 'sistémico', es decir, avanzar de manera simultánea en diversos frentes. Segundo, por un enfoque 'integrado', en el sentido de que se privilegien aquellas políticas económicas y sociales propicias tanto al crecimiento como a la equidad.

La infraestructura como factor decisivo para el desarrollo de la región

En el contexto sistémico aludido, por muy eficiente que una empresa en sí misma pueda ser, su potencial competitivo se verá afectado si fallan las comunicaciones con sus clientes y proveedores; si las condiciones y gestión

de carreteras, aduanas y puertos agregan costos evitables o si los trámites burocráticos de bancos y servicios públicos demoran excesivamente los procedimientos de comercio exterior. Dicho de otra manera, la infraestructura su ampliación, su adaptación a las nuevas tecnologías, su preservación y su eficiente aprovechamiento es un factor decisivo en nuestra propuesta para el desarrollo latinoamericano y del Caribe.

El reconocimiento de la importancia de la infraestructura para el desarrollo desde luego no es algo nuevo. Desde mediados de este siglo, los países de la región han hecho grandes esfuerzos por aumentar su infraestructura básica mediante inversiones realizadas por el Estado, o con su aval, generalmente administradas directamente por ministerios o empresas públicas. Fue así como casi todos los países construyeron sus sistemas básicos de transporte, incluidos caminos, puertos y aeropuertos. Dichos sistemas llegaron a tener una extensión y una calidad suficientes como para prestar servicio a la mayor parte de la población económicamente activa y para no constituir barreras infranqueables para la circulación de personas y bienes, tanto en el plano nacional como internacional.

No obstante, la red vial y portuaria adolecía de serias insuficiencias, aun en los países de mayor desarrollo relativo. Otros problemas comunes eran el inadecuado mantenimiento, la deficiente selección de proyectos de inversión, el desaprovechamiento de inversiones

rentables y la ineficiente operación de los servicios.

A su vez, los sistemas telefónicos eran mucho más restringidos en cuanto a alcance y calidad que los sistemas de transporte. Las empresas públicas de teléfonos se limitaban, en la práctica, a dar servicio a los grupos de mayores ingresos que estuvieran en condiciones de pagar sus tarifas. Estas normalmente eran altas, debido al monto de los impuestos que las gravaban, sin que la proporción directamente asignada al servicio fuera suficiente para costear su progresiva modernización.

En cuanto a los sistemas de agua, riego o de generación y distribución eléctrica, también fueron constantemente ampliados, a costa de importantes trasfusiones de inversión pública, pero en general sólo para absorber el crecimiento vegetativo de los países, sin considerar la demanda acumulada que generaban las crecientes expectativas de la población.

La década de los ochenta marcó un punto de inflexión en estas tendencias. En **primer término**, la profunda crisis económica y financiera que afectó a los países de la región, y en particular a los sectores públicos, se reflejó en una violenta contracción de las inversiones destinadas no sólo a la ampliación de lo que se tenía, sino a su mera preservación. Con ello, se empezó a acelerar la erosión de su funcionalidad; en algunos países, de manera dramática.

En **segundo lugar**, la misma crisis desencadenó iniciativas de restructuración del sector público en varios países de América Latina, lo que a su vez dio origen a procesos de privatización que involucraron tanto a las empresas públicas productivas como a las proveedoras de servicios, entre otras, de energía y comunicaciones.

En **tercer lugar**, en el plano internacional se produjeron importantes innovaciones tecnológicas en el ámbito de las comunicaciones, que posibilitaron niveles sin precedentes de rapidez, variedad y densidad de información. Esto planteó al sector del transporte demandas de mayor dinamismo y calidad para aprovechar las oportunidades comerciales en aspectos tales como la difusión del uso de contenedores y el intercambio electrónico de datos, justamente en el momento en que los gobiernos tenían me-

nor capacidad para enfrentar ese desafío.

Finalmente, los rápidos cambios que experimentaban las estructuras productiva y de comercio exterior se traducían en exigencias cambiantes en cuanto a dotación de infraestructura. Por ejemplo, se carecía de suficiente capacidad para atender el creciente comercio intrarregional, y faltaba integrar la capacidad portuaria y aeroportuaria de por sí deficiente con un sistema multimodal, fuertemente apoyado en las telecomunicaciones.

En consecuencia, los rezagos en materia de infraestructura tendieron a acentuarse durante ese período. Esto determinó que, al iniciarse la presente década, en la mayoría de los países de la región existiera un creciente desfase entre las necesidades de infraestructura para impulsar la transformación productiva con equidad, por una parte, y la dotación disponible, por otra.

La adecuación de la infraestructura al proceso de transformación

¿Cómo están encarando esta situación los gobiernos y las sociedades civiles? Obviamente, las condiciones varían de un país a otro, pero se advierten ciertas tendencias comunes a todos. Ya que no es posible hablar de todo a la vez en una conferencia de menos de media hora, me limitaré a comentar siete aspectos.

a) El valor social de la infraestructura

En primer término, está siendo seriamente cuestionada la concepción de la infraestructura como un bien libre, que se financia con los impuestos generales y es provisto directamente por el Estado. Ese marco determina que el programa de inversiones sea definido y financiado a nivel central, lo que explica la despreocupación por cobrar a quienes usan la infraestructura, lo que en la práctica supone un subsidio a la demanda de tales servicios. En la medida en que el financiamiento de la infraestructura provenga de los fondos generales del sector público, siempre estará compitiendo por presupuesto con las necesidades sociales. Esa es la causa de una fuerte tendencia a descuidar su mantenimiento y a abordar nuevos proyectos de infraestructura sólo cuando éstos contribuyen a eliminar cuellos de botella que afectan al desarrollo nacional.

Se gesta entonces un sistema perverso de incentivos: la asignación presupuestaria no da prioridad al gasto en infraestructura, en tanto que su provisión a bajo costo para los usuarios genera excesos de demanda, agravando el déficit en este campo.

Con fines analíticos, sería útil distinguir entre infraestructura básica que resuelve necesidades elementales de la población, como servicio de agua potable y saneamiento, caminos vecinales y rurales e infraestructura productiva, como por ejemplo carreteras, puertos y sistemas de telecomunicaciones. En cuanto a la primera, deberían primar las consideraciones sociales, atendidas de acuerdo con su prioridad y en función de determinados criterios. Respecto de la segunda, es posible y necesario incorporar principios de rentabilidad económica, de tarificación y financiamiento, así como estimular la formación de mercados de infraestructura.

A título de ejemplo, y ahondando en el tema, la ausencia de una relación directa entre demanda y financiamiento de obras viales es un constante estímulo al exceso de demanda y un obstáculo para la gestión eficiente. En tal sentido, la construcción de la red de caminos, y especialmente su conservación, puede ser financiada directamente por los usuarios de vehículos. No hay razones económicas que justifiquen el hecho de que el suministro de energía eléctrica y de agua potable se financie con tarifas canceladas por los usuarios, pero que el sistema de transporte carretero sea subvencionado por los contribuyentes. Por otra parte, se trata de un subsidio además inequitativo, por cuanto aquellos sectores de menores ingresos, en particular los radicados en regiones apartadas, participan proporcionalmente más en el financiamiento de la red vial que en su goce.

No es posible definir y hacer cumplir estrictamente una tarificación óptima en materia de infraestructura, pero alejarse en demasía de esa meta no es eficiente. Una aplicación más cabal del criterio basado en la disposición de los usuarios a pagar, además de permitir una más exacta estimación de la demanda efectiva de servicios de infraestructura, introduciría sanas restricciones favorables a una mayor eficiencia en el uso de los recursos, al develar el costo de oportunidad implícito de los mismos.

b) Reformas Institucionales

En **segundo** lugar, para garantizar una provisión de infraestructura que posibilite el crecimiento económico, con adecuada cobertura espacial, es necesario introducir modificaciones institucionales que racionalicen los procedimientos de utilización, operación, financiamiento, mantenimiento y ampliación de la infraestructura. Del mismo modo, se deben incorporar procesos más efectivos de descentralización y planificación territorial, que deleguen más funciones en los gobiernos regionales y se vinculen más estrechamente a las necesidades de los sectores productivos.

Contribuiría a ello una planificación de mediano plazo que detecte las carencias de infraestructura más apremiantes y garantice la estabilidad de las inversiones, con una clara demarcación de la participación pública y privada en tales ámbitos.

La modernización de la gestión portuaria, por ejemplo, es aún incipiente en la región y las medidas de ajuste fiscal de mediados de los años ochenta afectaron a la inversión pública en este campo. Aun en aquellos países más adelantados en su reforma de la gestión portuaria, resta mucho por avanzar en términos de eficiencia en la gestión global de puertos. Una forma de allegar más recursos para mejorar la infraestructura portuaria sería promover la participación privada en la ampliación de puertos, para así acelerar la adecuación de sus instalaciones a las nuevas exigencias ambientales y tecnológicas y a los estándares internacionales sobre movilización de carga. Esto hace preciso contar con algún marco regulador que defina la política de precios, las inversiones de mantenimiento y la participación privada en estos ámbitos, acentuando la regionalización portuaria y los sistemas flexibles de gestión, incluido el de concesiones.

c) Sistemas de regulación

En **tercer** lugar, junto con la rápida expansión de la cobertura, los incrementos de inversión y la modernización de equipos y redes en gran parte de los servicios de utilidad pública privatizados, surge un importante desafío, que es el de preservar explícitamente la competencia en tales mercados. En efecto, en algunos casos la premura de los procesos de privatización y desreglamentación puede inducir a la constitución de monopolios que no se justifican desde el punto

de vista tecnológico o a monopolios de información que reducen la transparencia del mercado y dificultan la eficiente asignación de recursos. Cabe allí una novedosa tarea al sector público: adecuar los marcos normativos a las nuevas realidades institucionales y tecnológicas, mejorar la capacidad técnica y robustecer la autonomía de los organismos reguladores, de manera de asegurar la competencia y transparencia en esos mercados.

d) Infraestructura e Integración económica

En **cuarto** lugar, la reciente tendencia a favorecer las preferencias comerciales intrarregionales enfoque que la CEPAL llama 'regionalismo abierto' tiene implicaciones respecto de la ampliación y adecuación de la infraestructura en América Latina y el Caribe. Como lo muestran experiencias recientes, la apertura de los mercados regionales ha generado un importante incremento del comercio intrarregional e iniciativas de inversiones conjuntas. En tanto tal proceso vaya acompañado de una gradual convergencia de políticas económicas, regulaciones y normas, así como de mayores esfuerzos por desarrollar una infraestructura funcional con respecto a ese propósito, mayor será la posibilidad de profundizar la integración regional, e incluso hemisférica.

El aprovechamiento común de la infraestructura, la interconexión eléctrica y la facilitación del comercio, sobre todo en los puestos fronterizos, no sólo contribuyen a una utilización más eficiente de la dotación de capital físico de cada país, sino que alientan la interdependencia económica que se persigue.

e) Las consideraciones ambientales

En **quinto** lugar, una adecuada estimación del costo social marginal de los recursos debería considerar también los daños ambientales causados al caudal de recursos naturales no renovables, e incluso los efectos sobre la calidad de vida contaminación, congestión, y otros, por medio de algún indicador que refleje las preferencias sociales. Es decir, la tarificación tendría que incluir criterios más amplios, como, por ejemplo, ambientales, de desconcentración y descentralización económica y de equilibrio entre transporte urbano público y privado.

Incorporar más principios económicos en la evaluación, gestión y uso de obras

de infraestructura significa ahorrar recursos y fomentar la eficiencia energética, elementos que permiten conciliar el crecimiento con la competitividad y la sustentabilidad ambiental. Mejorar la red ferroviaria y el transporte de carga, por ejemplo, por la vía de facilitar las inversiones privadas en el sistema de flete por ferrocarril, reduciría la actual presión sobre las carreteras, al igual que la congestión, los accidentes y los costos de transporte. En economías con potencial hidroeléctrico, haría posible sustituir una energía contaminante y no renovable, por otra renovable y limpia, como la eléctrica.

Asimismo, en la evaluación de los grandes proyectos de inversión cabe empezar a considerar los costos de reposición de los recursos naturales y las pérdidas que entrañan los daños ambientales. Esta práctica se irá generalizando en el comercio internacional, de manera que es conveniente anticiparse a tales tendencias. Además, esto abre una prometedora línea de actividades productivas, en la medida en que la implantación de tecnologías limpias, la correcta eliminación de desechos líquidos y sólidos, el tratamiento de aguas servidas y el reciclaje de materiales, empiezan a transformarse en proyectos viables que, adecuadamente evaluados, conjugan la rentabilidad económica y social con la preservación ambiental.

f) El tema del mantenimiento

En **sexto** lugar, interesa hacer presente que no se le ha dedicado suficiente atención simplemente a preservar lo que ya se tiene. Hay cierta proclividad a desestimar la importancia de los gastos en mantenimiento y conservación, ante otros gastos percibidos como más urgentes. Pero los caminos, por ejemplo, no resisten un descuido sistemático. Además, esta imprevisión ocasiona fuertes alzas en los costos de transporte, que perjudican la economía nacional. Así, según estudios del Banco Mundial, cada dólar que no se gasta oportunamente en mantenimiento de caminos se traduce en hasta tres dólares adicionales de costo operacional de vehículos y en dos a tres dólares más por concepto de reparación de vías.

Tal vez el principal obstáculo para tener en marcha un programa de mantenimiento regular es que los caminos en general no cuentan con mecanismos efectivos de autofinanciación. Se ha propuesto que parte de la recaudación

de peajes se destine a este fin, pero parecería que esa fuente resulta más apropiada para amortizar la construcción o reconstrucción de cierta clase de obras. Además, hay serios reparos al respecto basados en consideraciones de equidad, ya que por razones de orden práctico la aplicación de peajes está limitada a carreteras con densidad de tránsito relativamente alta. Si el mantenimiento de todos los caminos del país se financiara con cargo a esos peajes, los usuarios que los pagan evidentemente estarían subsidiando los caminos menos transitados. La CEPAL ha propuesto un mecanismo alternativo, basado en la tarificación del consumo de combustibles, que creemos no sólo más práctico sino también más equitativo, de manera que tendría mayores posibilidades de ser aceptado por la población y, por ende, de perdurar en el tiempo.

g) La infraestructura y el financiamiento del desarrollo

Finalmente, es obvio que el tema de la infraestructura no es ajeno a la problemática del financiamiento del desarrollo. La reorganización vial y de la infraestructura en general, constituye una oportunidad para expandir el mercado de capitales, al ampliar la cartera de proyectos de los inversionistas institucionales, tales como fondos de pensiones y compañías

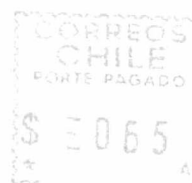
de seguros. En tal sentido, los contratos transables de gestión vial y la concesión de obras al sector privado, abren un camino que se debe examinar.

En el caso de los caminos, la infraestructura es independiente de la prestación de servicios. Su privatización empieza a concitar interés en la región y parece una opción factible, dado que países como los Estados Unidos han podido acceder con éxito a los mercados de capitales privados para financiar la construcción de algunas de sus vías. Sin embargo, es necesario examinar cuidadosamente diversas experiencias, sobre todo en lo que se refiere a la importancia de medir adecuadamente los flujos de tránsito y evitar peajes excesivos que buscan atraer inversionistas con el incentivo de una rápida amortización de las obras. De hecho, en América Latina ya existen casos en que la administración privada de carreteras está causando serios problemas financieros a sus concesionarios.

Se puede decir al respecto que la quiebra financiera de una obra vial es, de por sí, un asunto delicado, ya que puede incidir muy negativamente en el interés público. Peor aún si se ha recurrido a mercados accionarios en los que están en juego los ahorros de la población, que es lo que ocurre cuando entidades financieras tales como bancos, compañías de

seguros de vida y, sobre todo, organismos responsables de la administración de fondos de pensiones, invierten en la construcción de obras viales. Estas tienen el gran potencial de ofrecer atractivas tasas de retorno, factor que será necesario aprovechar, con la ayuda de adecuadas proyecciones de tránsito y de marcos regulatorios que aseguren la eficiente gestión, mantenimiento y expansión de las obras. De ese modo, también se estaría protegiendo los intereses de los ahorrantes y reduciendo el riesgo sistémico del sistema financiero.

En síntesis, como se desprende de mi intervención, el desarrollo de la infraestructura para apoyar el crecimiento económico y la equidad social, no se limita a una adecuada evaluación de proyectos y a diseños apropiados de ingeniería. El tema es central en la agenda del desarrollo, y se vincula a múltiples aspectos de la política pública, incluyendo la frontera entre la acción estatal y la acción privada, la competitividad internacional, el financiamiento y la sostenibilidad del desarrollo, la gestión pública y las relaciones intrarregionales. Es por eso que en esta casa continuamos dándole gran importancia al tema en el contexto de nuestras preocupaciones más amplias sobre el desarrollo latinoamericano y del Caribe. Y es por eso que acepté gustoso participar en este interesante encuentro."



NACIONES UNIDAS

UNITED NATIONS



NATIONS UNIES

Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Unidad de Transporte
Facsimile: 5622080252-2081946, Télex: 340295 (UNSTGO CK)
Casilla 179-D
Santiago de Chile

22083:FAL

CLD

CENTRO DE DOCUMENTACION
MINISTERIO DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES
AMUNATEGUI 139
SANTIAGO
CHILE

IMPRESOS
VIA AEREA