



BOLETÍN

FAL

FACILITACIÓN DEL TRANSPORTE Y EL COMERCIO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

# Gobernanza de la infraestructura para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe: una apuesta inicial

## Antecedentes

En su "Semana de la Gobernanza de los Recursos Naturales y de la Infraestructura" (7-11 de noviembre, 2016), la CEPAL inició un diálogo que abone la construcción de una visión común sobre una nueva gobernanza de infraestructura que se necesita para ser coadyuvante con los objetivos del desarrollo sostenible, y para brindar contribución sectorial al Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible como mecanismo regional para la implementación y seguimiento de la Agenda 2030.

En este contexto, este Boletín FAL plantea algunos de los elementos de base sobre la gobernanza de la infraestructura para lograr una visión de los servicios de infraestructura orientada hacia el desarrollo sostenible e identificar los agentes del cambio para su implementación en la región. En línea con este objetivo, el documento contiene cuatro secciones. La primera proporciona una introducción breve al tema de la infraestructura a favor del desarrollo sostenible. La segunda ofrece un diagnóstico breve del estado actual de los servicios de infraestructura. La tercera sección es una propuesta sobre los cambios requeridos en las políticas públicas de infraestructura, pero también en la forma en cómo se articula el Estado y en su relación con el sector privado y la sociedad civil, desarrollando el tema de la gobernanza del sector. En las últimas dos secciones se propone una hoja de ruta para

Este *Boletín FAL* presenta la apuesta inicial sobre el tema de la gobernanza de la infraestructura, que ha sido el objeto principal de las discusiones de la Semana de la Gobernanza de los Recursos Naturales y de la Infraestructura, organizado por la CEPAL en Santiago, Chile, del 7 al 11 de noviembre, 2016.

Los autores de este documento son Azhar Jaimurzina, jefa de la Unidad de Servicios de Infraestructura de la División de Recursos Naturales e Infraestructura de la CEPAL y Ricardo J. Sánchez, oficial senior de asuntos económicos de la División. Se agradecen las valiosas contribuciones y comentarios de los miembros de la División y los participantes de la Semana de la Gobernanza. Para mayores antecedentes contactar a [azhar.jaimurzina@cepal.org](mailto:azhar.jaimurzina@cepal.org)

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.



### Antecedentes



I. Infraestructura a favor del desarrollo basado en la igualdad y la sostenibilidad



II. El desarrollo de la infraestructura en América Latina y el Caribe: un reto tradicional de la dimensión regional



III. Mejorando la infraestructura en América Latina y el Caribe: un tema más de gobernanza para la región



IV. Hacia una mejor gobernanza de la infraestructura en América Latina y el Caribe



V. La gobernanza de infraestructura: una tarea para todos con el acompañamiento por la CEPAL



VI. Bibliografía



NACIONES UNIDAS

CEPAL

que la CEPAL pueda acompañar a sus Estados miembros en la transición hacia una nueva gobernanza de los servicios de infraestructura a favor del desarrollo basado en la igualdad y la sostenibilidad y la Agenda de Desarrollo 2030.

## I Infraestructura a favor del desarrollo basado en la igualdad y la sostenibilidad

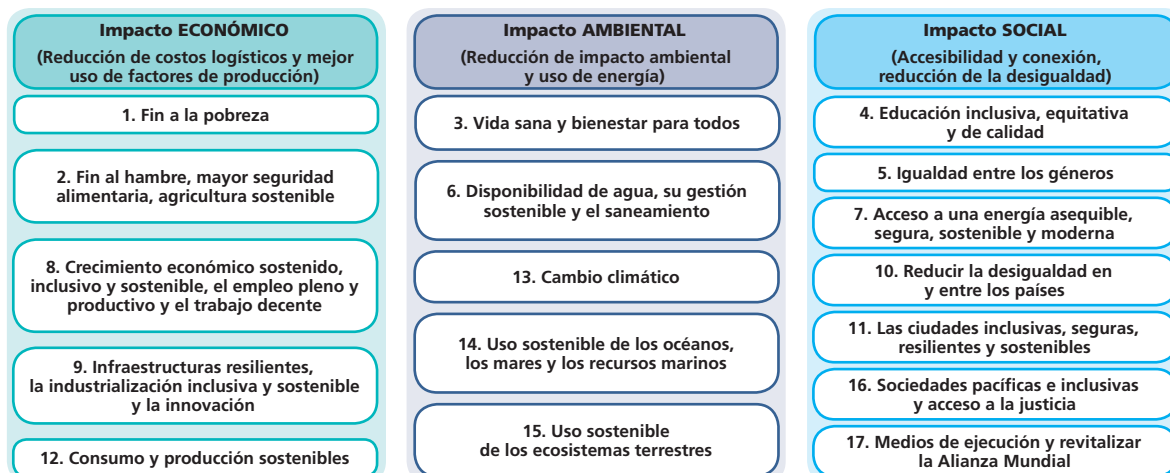
En su último documento institucional, *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*, la CEPAL, en línea con la Agenda 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible, plantea la necesidad de impulsar un cambio estructural progresivo que aumente la incorporación de conocimiento en la producción, garantice la inclusión social y combata los efectos negativos del cambio climático. Se trata de un proceso que implica cambios institucionales y la coordinación de las distintas políticas para avanzar hacia la sostenibilidad y la igualdad en la región.

La transformación de los servicios de infraestructura<sup>1</sup> representa una condición *sine qua non* del cambio estructural progresivo planteado por la CEPAL. La provisión insuficiente, ineficiente e insostenible de estos servicios de infraestructura representa uno de los factores que causan los desequilibrios estructurales que caracterizan a la región, como una estructura productiva poco diversificada, el rezago en el esfuerzo y el desempeño de la innovación, la alta concentración del ingreso y la riqueza y la vulnerabilidad ante el cambio climático (CEPAL, 2016a).

Los efectos que ejercen la disponibilidad y funcionalidad de la infraestructura sobre el desarrollo sostenible son reconocidos en la Agenda del Desarrollo Sostenible 2030, en particular, mediante el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 9 referente al desarrollo de una infraestructura de calidad, fiable, sostenible y resiliente. A su vez los ODS 6, 7 y 11 tienen referencias explícitas a la infraestructura, destacando la necesidad de “garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos”, de “garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos” y de “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” respectivamente. Asimismo, los programas de acción globales a favor de los países en desarrollo más vulnerables, como el Programa de Acción de Viena en Favor de los Países en Desarrollo Sin Litoral para el Decenio 2014-2024, identifican la infraestructura del transporte, de la energía y de las tecnologías de la información y las comunicaciones como una de las prioridades de acción para lograr el crecimiento sostenible e inclusivo de los países en desarrollo sin litoral, debido a su impacto en los costos comerciales, la competitividad y la integración en el mercado mundial y la capacidad productiva.

Por sus impactos económicos, sociales y ambientales, la infraestructura y el uso de sus servicios tiene un impacto transversal en la Agenda del Desarrollo Sostenible (véase el diagrama 1). Al mismo tiempo, como lo destacan brevemente los siguientes párrafos, en ninguna dimensión del desarrollo sostenible, el impacto positivo de la infraestructura se logra de forma automática o se garantiza solo con el aumento de la cantidad de la infraestructura, y menos siguiendo las pautas del *business as usual*.

Diagrama 1  
El impacto transversal de los servicios de infraestructura en la Agenda 2030



Fuente: Adoptado de Jaimurzina, Pérez Salas y Sánchez, 2016.

<sup>1</sup> La infraestructura se define aquí como un conjunto de estructuras de ingeniería e instalaciones —de larga vida útil— que constituyen la base sobre la cual se produce la prestación de servicios considerados necesarios para el desarrollo de fines productivos, geopolíticos, sociales y personales.

En cuanto al crecimiento económico, la infraestructura tiene un papel clave ya que articula el territorio, da soporte al asentamiento de la población, propiciando la base sobre la que interactúan el resto de los factores de producción. Los servicios en red de la infraestructura energética, de transporte, de telecomunicaciones y de agua potable y saneamiento constituyen un elemento central de la integración del sistema económico, social y territorial de un país, haciendo posible las transacciones dentro de un espacio geográfico y económico determinado. La mejora de la infraestructura y sus servicios favorece a la productividad y, con ella, al desarrollo económico, siendo el efecto de mejora mayor cuanto menor sea la dotación inicial. De igual forma, la infraestructura refleja y condiciona la estructura productiva de un país o una región, siendo un factor favorable o, en muchos casos, desfavorable al cambio estructural. En la región de América Latina y el Caribe que, de una manera significativa, basa su desarrollo en la exportación de recursos naturales, una gran parte de la infraestructura económica ha sido diseñada para agilizar estas exportaciones sin poner a disposición o aprovechar aun más las oportunidades para originar encadenamientos productivos y aumentar la generación de valor agregado. El cambio estructural no será alcanzable sin una mejora y transformación de la infraestructura de transporte, energía, agua y telecomunicaciones, haciendo más factible y más rentable la transformación de los recursos naturales en productos intermedios o finales de la región en el futuro. De la misma manera, un mayor grado de especialización productiva y el desarrollo de ventajas competitivas en los mercados regionales y globales, requiere la integración de infraestructura física que brinde la conectividad y accesibilidad necesaria para que los bienes y servicios puedan transitar en la cantidad, calidad, seguridad y tiempo requeridos.

En cuanto al impacto social de la infraestructura, ésta puede, por ejemplo, favorecer el acceso de la población más pobre a los servicios de educación y salud, facilitando el suministro de agua potable y energía, o protegiendo la salud pública, asegurando una mayor defensa contra los desastres naturales. Además, de manera indirecta, se puede potenciar la productividad del sector agrícola o facilitar la reducción de los costes de transporte, la inserción en los mercados globales y la creación de puestos de trabajo. Sin embargo, la relación entre la dotación de infraestructura y la reducción de la pobreza no es lineal. En los casos en que el diseño de infraestructura no persiga, de manera ordenada y

sistemática, fines de un desarrollo sostenible e inclusivo, podría no conseguir el progreso económico y social, e incluso podría ser regresivo. Existe un conjunto muy complejo de variables y factores a considerar para garantizar que el desarrollo de la infraestructura contribuya efectivamente a mejorar el bienestar de los menos favorecidos.

Finalmente, la misma cautela se aplica al vínculo entre la infraestructura y la protección del medio ambiente. Las infraestructuras condicionan profundamente los patrones de consumo de sus usuarios, la elección de cuáles se construyen y la forma en que éstas se diseñan condicionarán significativamente el consumo energético así como el nivel de emisiones. Por ejemplo, enfatizar en la construcción de carreteras que fomenten el uso de automóviles privados impulsados con hidrocarburos sobre el desarrollo de sistemas de transporte público implica una enorme demanda futura de combustibles fósiles por parte de este modo de transporte individual y el crecimiento continuo de las emisiones de gases contaminantes. En este sentido, el desarrollo de infraestructura que promueva el uso de modos más amigables para el medio ambiente corresponde a un elemento que facilitará el camino hacia una economía con bajas emisiones de gases de efecto invernadero. Del mismo modo, la expansión de servicios de abastecimiento de agua potable y alcantarillado a la población urbana, sin inversión concomitante en obras de tratamiento de las aguas residuales, puede causar graves problemas de contaminación hídrica, con efectos negativos en la salud de la población y en las exportaciones agrícolas.

En este contexto, es muy preocupante de constatar que, como lo demuestra la siguiente sección, por el momento, el desarrollo de la infraestructura en la región de América Latina no permite maximizar su apoyo al desarrollo sostenible en ninguna de sus dimensiones sustantivas. Por lo tanto, más allá de destacar el vínculo entre los servicios de infraestructura y el desarrollo, es fundamental reconocer que lo que necesita la región de América Latina y el Caribe es una mayor y mejor dotación en la infraestructura, pero no cualquiera, sino una dotación de la infraestructura diseñada y adecuada para los fines del desarrollo sostenible. Para lograr esta transformación, se hace preciso un cambio profundo en el diseño, financiamiento, implementación y uso de la infraestructura en la región, lo que implica un cambio en la gobernanza misma del sector, es decir, en el conjunto de procesos tanto de toma de decisiones en el ámbito de la infraestructura como de implementación de dichas decisiones, en los cuales actúan los mecanismos, procedimientos y reglas establecidas formal e informalmente por las instituciones.





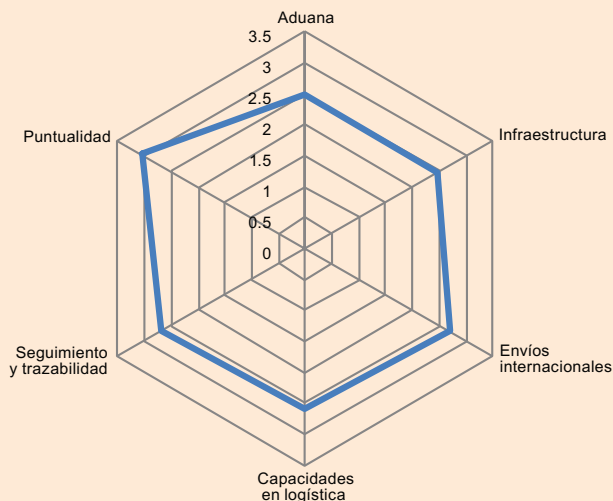
## II. El desarrollo de la infraestructura en América Latina y el Caribe: un reto tradicional de la dimensión regional

Es bien conocido que los países de América Latina y el Caribe exhiben, por lo general, una insuficiente provisión de infraestructura, aunque esta situación no es homogénea entre ellos. Como lo destacó, uno de los últimos estudios económicos de la CEPAL, el retraso observado es especialmente llamativo cuando se hace la comparación de la región no solo con los países desarrollados, sino también con algunos países en desarrollo que en los años ochenta presentaban el mismo nivel de dotación en infraestructura que América Latina (CEPAL, 2015). Además, al incorporar el criterio de calidad, fiabilidad, sostenibilidad y resiliencia de la infraestructura y no solo el de su disponibilidad, la situación actual de los países latinoamericanos parece aún más preocupante, poniendo en evidencia la profunda necesidad de realizar esfuerzos significativos en términos de inversión y otras mejoras en el sector.

En el sector de transporte y logística, la escasez de la infraestructura se destaca en varios indicadores globales sobre el desempeño logístico, como el Índice de Desempeño Logístico del Banco Mundial, que identifica la infraestructura como uno de los puntos más débiles de la región, según las encuestas de percepción de sus principales socios económicos (véase el gráfico 1).

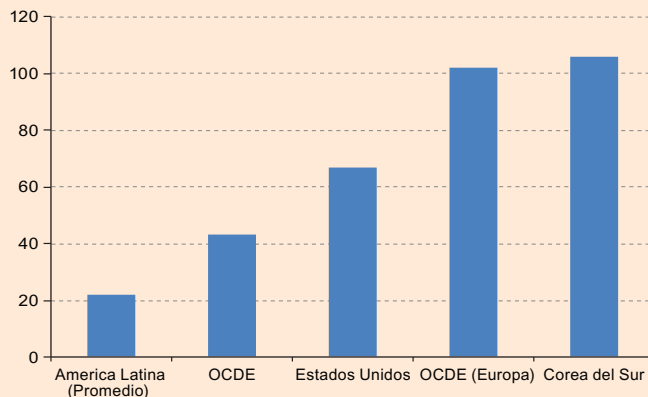
Junto con estos índices de percepciones, los indicadores tradicionales en el ámbito de la infraestructura de transporte, como el índice de la densidad vial, demuestran el retraso de la región. Por ejemplo, con el promedio de 22 km de red vial por cada 100 km<sup>2</sup> en 2014 (véase el gráfico 2), América Latina muestra una brecha muy importante si se compara con los Estados Unidos (67 km), la República de Corea (106) o el promedio de los países europeos miembros de la OCDE (102 km).

**Gráfico 1**  
América Latina y el Caribe: Componentes del Índice de Desempeño Logístico, 2016



Fuente: Unidad de Servicios de Infraestructura de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (USI/CEPAL) con los datos de Connecting to Compete, Banco Mundial, 2016.

**Gráfico 2**  
Densidad de la red vial total, 2014<sup>a</sup>  
(En kilómetros por cada 100 km<sup>2</sup>)

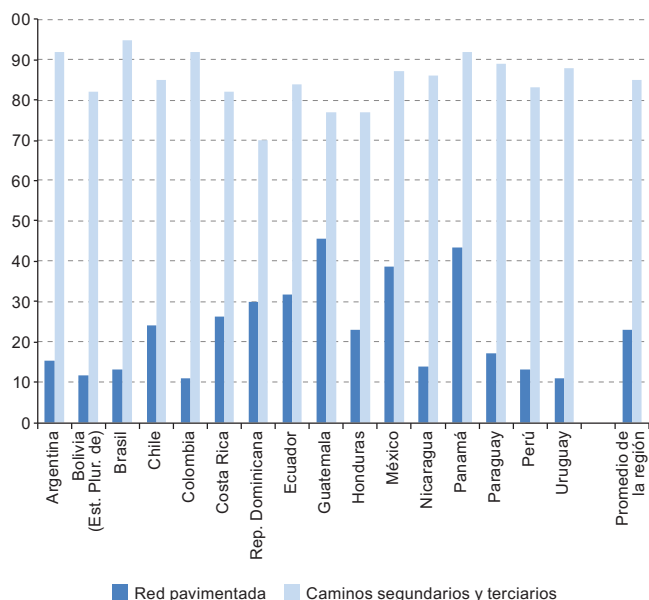


Fuente: USI/CEPAL sobre la base de datos de fuentes nacionales (2012 – 2014) y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

<sup>a</sup> En el promedio de América Latina se incluyen Argentina, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay y Uruguay.

Además, la red vial de la región presenta bajos niveles de pavimentación, particularmente en los tramos de la red secundaria y terciaria, que representan hasta el 90% de la red total de la región. Según los datos recopilados por la CEPAL en base a las fuentes nacionales, en la mayoría de los países de la región, en promedio, menos del 25 % de la red total está pavimentada, a pesar de la priorización de la infraestructura vial en los proyectos de inversión a nivel nacional y regional.

**Gráfico 3**  
**Red pavimentada y red secundaria y terciaria**  
**como parte de la red vial total, 2014**  
*(Porcentajes)*



**Fuente:** USI/CEPAL sobre la base de datos de fuentes nacionales (2012-2014).  
**Nota:** El promedio incluye solo los países incluidos en el gráfico.

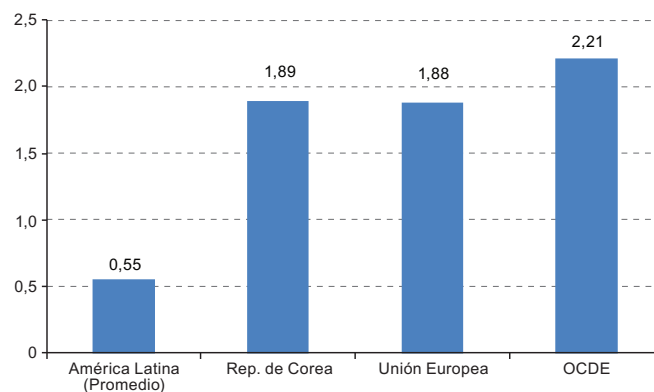
La escasez de infraestructura de transporte es aún más visible en el sub-sector del transporte ferroviario, lo cual demuestra que los mejores valores registrados de la densidad de la red ferroviaria de los países de la región, como Argentina, Brasil o México, están aún lejos de poder compararse con la densidad ferroviaria en Estados Unidos y los países europeos (CEPAL, 2015). Lo mismo pasa en el sector del transporte fluvial, a pesar de ser una de las regiones del mundo con la mayor dotación de las cuencas fluviales de importancia regional (Wilmsmeier, 2013).

La escasez de la infraestructura se observa en el resto de los servicios de infraestructura económica.

En el sector energía, según los datos de la OLADE, la capacidad instalada de generación eléctrica en la región tuvo un crecimiento promedio anual de 4,1% entre 1980 y 2012, es decir, pasó de 86 gigavatios (GW) en 1980 a 310 GW en 2012. Esta capacidad instalada está todavía inferior en relación al crecimiento de la población y la nueva demanda de energía de los países de la Región y — en términos relativos — es muy inferior a la registrada por el bloque europeo o los países asiáticos. Además, existen segmentos de la población de la región (generalmente tugurios y zonas rurales, sumando un total de 28 millones de personas) que aún no tienen acceso a la energía. Todos los países de la región muestran un aumento de

su cobertura eléctrica desde 1990 hasta 2010, pero solo algunos (Brasil, Chile, Costa Rica, México, Uruguay y Venezuela) cuentan con una cobertura casi completa, mientras que el resto tiene todavía serios desafíos por delante (véase el gráfico 4).

**Gráfico 4**  
**Capacidad instalada para producir energía eléctrica, 2012**  
*(MW)*

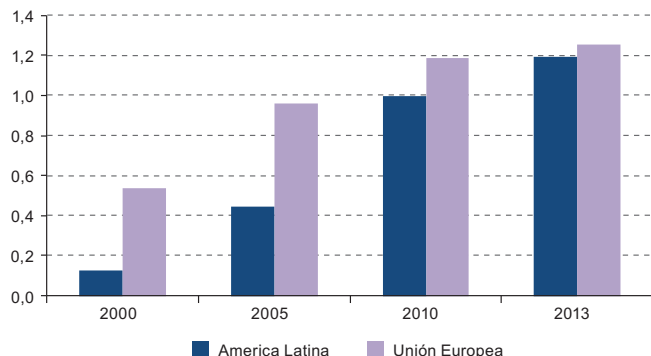


**Fuente:** USI/CEPAL sobre la base de datos de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), Administración de Información Energética de los Estados Unidos y Banco Mundial.

En términos ambientales, el incremento antes señalado de la capacidad de generación de energía eléctrica ha sido cubierto esencialmente con una ampliación de la capacidad termoeléctrica (fueloil, carbón mineral y, más recientemente, gas natural) y nuclear, lo que implica que la región sigue manteniendo una sensible dependencia hacia las fuentes de origen fósil (CEPAL, 2015).

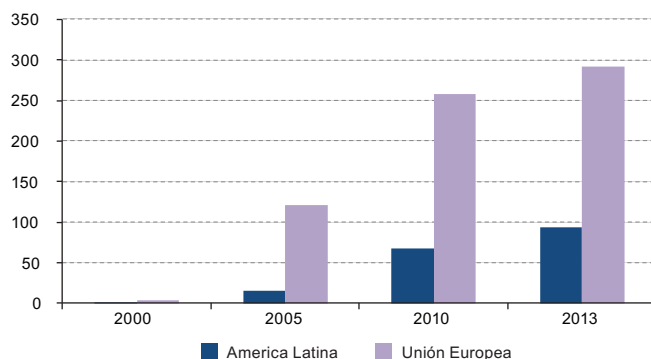
En las telecomunicaciones, el acceso a internet, medido por las suscripciones de banda ancha fija por cada 1.000 habitantes, fue el subsector que más creció entre 2000 y 2013 a un promedio anual de 56,2% (o de 25,2% para 2005-2013, dado que en 2000 recién se extendía su uso en forma masiva), llegando a 94 suscripciones por cada 1.000 habitantes en 2013. Según los datos de ITU, el ritmo de crecimiento de esta tecnología en la región superó al de la Unión Europea pero todavía exhibe una brecha importante de cobertura respecto a estos países (294 suscripciones por cada 1.000 habitantes). En cambio, la telefonía móvil tuvo un comportamiento similar al del acceso a internet, aunque un poco menos acelerado. Su crecimiento, medido por las suscripciones a dicha telefonía por cada 1.000 habitantes, fue de 18,9% en la región entre 2000 y 2013 (o de 13,1% para 2005-2013) y en 2013 aventajó a la Unión Europea con 1.190 suscripciones por cada 1.000 habitantes (véanse los gráficos 5 y 6).

**Gráfico 5**  
Suscripciones a telefonía móvil  
(Por cada 1000 habitantes)



Fuente: USI/CEPAL, sobre la base de datos de la ITU.

**Gráfico 6**  
Suscripciones a banda ancha fija  
(Por cada 1000 hab.)



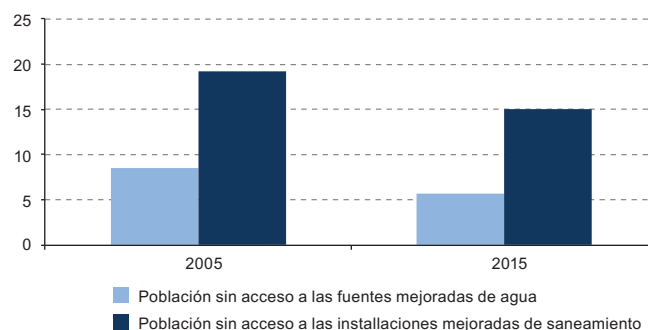
Fuente: USI/CEPAL, sobre la base de datos de la ITU.

Finalmente, en términos de los servicios de agua potable y saneamiento, la región de América Latina y el Caribe, a pesar del progreso significativo en la última década, sigue mostrando un retraso tanto en cobertura de los servicios mejorados, con casi 6 % de la población total en América Latina y el Caribe sin acceso a las fuentes mejoradas de agua y 15 % - sin acceso a las instalaciones mejoradas de saneamiento (véase el gráfico 7). Según los datos del Programa Conjunto OMS/UNICEF de Monitoreo del Abastecimiento de Agua y del Saneamiento (PCM), en 2015, 33 millones de personas en la región seguían sin acceso a fuentes mejoradas de agua potable y 106 millones de personas en la región continuaba sin acceso a las instalaciones de saneamiento mejoradas.

El acceso a estos servicios continua siendo muchas veces no seguro y de mala calidad: servicios de agua intermitentes (disponibles unas horas al día o unos días a la semana), sin control efectivo de calidad de agua entregada en el hogar, saneamiento por medio de letrinas con bajos niveles de acceso a alcantarillado sanitario, insuficiente (20-30%)

nivel de tratamiento de las aguas residuales recolectadas en las redes de alcantarillado, elevado nivel de pérdidas (agua no contabilizada) en torno al 40%, y un elevado sobreempleo en entidades prestadoras. Además, sigue existiendo preocupación por las grandes y persistentes diferencias de la situación entre áreas urbanas y rurales, debido a que el 61% de la población sin acceso a fuentes mejoradas de agua potable en la región (21 millones de personas) viven en las áreas rurales (WHO/UNICEF, 2015).

**Gráfico 7**  
América Latina y el Caribe: Población sin acceso a las fuentes mejoradas de agua y saneamiento  
(Porcentajes)



Fuente: USI/CEPAL con los datos de OMS/UNICEF, 2016.

En resumen, la escasez en la dotación de la infraestructura económica sigue siendo uno de los rasgos principales de la región, afectando directamente e indirectamente su capacidad de maximizar el impacto positivo de la infraestructura en el camino hacia un desarrollo sostenible. Las políticas públicas de infraestructura tienen un papel directo en la mejora de la dotación de la infraestructura, pero, tal como lo plantea la sección siguiente, hasta ahora no han sido adecuadas para lograr el avance requerido, haciendo indispensable un cambio profundo en cómo se diseñan, se implementan y se evalúan estas políticas.

### III. Mejorando la infraestructura en América Latina y el Caribe: un tema más de gobernanza para la región

El diagnóstico de la CEPAL con respecto a la situación actual de los servicios de infraestructura en la región destaca dos grandes deficiencias en las políticas públicas de infraestructura, que explican, en gran parte, la persistente escasez y falta de calidad en los servicios de infraestructura de la región. En primer lugar, la región no invierte los montos necesarios para satisfacer las necesidades de su crecimiento a mediano y largo plazo. En segundo lugar y, exacerbando el impacto de los bajos niveles de inversión,

la dispersión y multiplicidad de las acciones y visiones públicas en la infraestructura y sus servicios resulta en una provisión ineficiente de servicios y la ausencia de una infraestructura adecuada.

### A. Los escasos niveles de la inversión en infraestructura

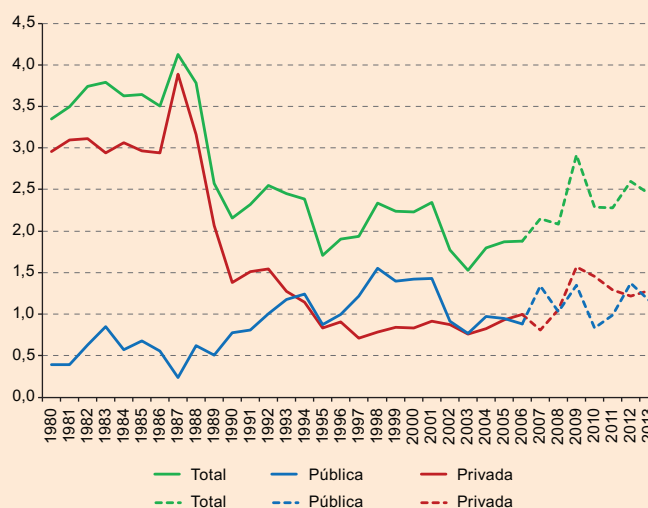
En 2011, CEPAL hizo una estimación de las varias dimensiones de la brecha de la infraestructura, concluyendo que un gasto anual promedio del orden del 6,2% del PIB era necesario en la región para poder afrontar los flujos de inversión en infraestructura requeridos para satisfacer las necesidades de las empresas y los consumidores finales durante el período 2012-2020, pero apenas la inversión promedio superaba un tercio de aquella cifra (Perrotti y Sánchez, 2011). El trabajo en curso sobre la actualización de este estudio deja suponer que la necesidad de inversión quedará a casi el mismo nivel para el periodo 2016-2030, con un monto requerido entre 5,4 o 8,6 % del PIB, dependiendo del ritmo del crecimiento económico proyectado. Cabe destacar que este cálculo supone mantener el patrón de inversiones del periodo analizado, es decir repetir las decisiones de inversión de *business as usual* con respecto a las alternativas tecnológicas de transporte y energía, entre otras. Por tal motivo, el valor seguramente cambiaría si, tal como propone la CEPAL, se modificaran las decisiones de inversión en infraestructura hacia un patrón más sostenible e inclusivo.

Las últimas mediciones de las inversiones en infraestructura en América Latina<sup>2</sup>, desde los años noventa hasta 2013, demuestran que las inversiones anuales en infraestructura en América Latina han sido bajas (2,2% del PIB), en relación a los valores recomendados por CEPAL o incluso si se los compara con lo que se invierte en otras economías como China (8,5%), el Japón (5%) y la India (4,7%).

Al mismo tiempo, en los últimos años (2008-2013), en promedio, ocho países (Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú) desde 2008 a 2013 invirtieron por encima del promedio regional (3,6%) observado en la década de los ochenta. Durante este período, el promedio de la inversión pública en seis países (Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Costa Rica, Nicaragua, Panamá, Paraguay) superó al promedio regional de 3,0% en los años ochenta. Por su parte, en el mismo período, la inversión privada superó al promedio regional de 1,2% de los años noventa, también en seis países (Brasil, Chile, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú). Al mismo tiempo, en un mayor número de países la participación privada en relación a la pública sigue siendo baja. De acuerdo con

el promedio de la participación privada en relación a la pública durante 2008-2013, los países se han clasificado en cuatro grupos, aquellos en donde esta relación es superior al 100% (Brasil y Honduras), donde es mayor que 75% y menor o igual a 100% (Chile, Guatemala y Nicaragua), en donde es mayor que 50% y menor o igual a 75% (El Salvador, México, Panamá y Perú), y donde es menor o igual al 50% (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Costa Rica, Paraguay y Uruguay).

**Gráfico 8**  
América Latina: inversión en infraestructura por sector, 1980-2013  
(En porcentajes del PIB)



Fuente: CEPAL sobre la base de: Período 2007- 2013: CEPAL e INFRALATAM. Período 1980-2006: Calderón, César y Luis Servén, 2010, World Bank.

Frente a la magnitud de las brechas de infraestructura existentes, la revisión de los planes de inversión de los países latinoamericanos como el Brasil, Costa Rica, México y el Perú muestra que este es un tema cada vez más estratégico y prioritario para los países. Se observa un incremento de los montos de las inversiones programadas con respecto a la inversión ejecutada en períodos anteriores, como también de las proyecciones a largo plazo (hasta 2018 en el caso de México, hasta 2021 en el Perú y hasta 2030 en el Brasil). A pesar de la mayor importancia que ha cobrado la infraestructura en los planes nacionales, los montos siguen siendo bajos si se los compara con los analizados por la CEPAL y otros organismos internacionales (Lardé, 2016).

El desafío de la inversión en la infraestructura se incrementa en el contexto actual de la región, que enfrenta la fase menos dinámica del ciclo económico, marcada por una menor demanda externa, una tendencia a la baja de los precios de los recursos naturales, la volatilidad del mercado financiero, así como el proceso de desaceleración de la demanda interna, con caídas de la inversión y el consumo

<sup>2</sup> Para un análisis más detallado, vease Lardé, 2016.



(CEPAL, 2016b). Las tendencias históricas en la región demuestran que las contracciones de la inversión en la fase recesiva del ciclo son más duraderas y mucho más intensas que las que registra el PIB. Según los datos del período entre 1990 y 2014, a nivel regional la contracción de la inversión dura en promedio un 30% más que la del PIB. La amplitud de la contracción es, en promedio, cuatro veces superior a la que experimenta el PIB. En cambio, el tiempo de duración de la fase expansiva de la inversión es inferior a la que registra el PIB y, en promedio, la amplitud solo llega a superar a la del PIB por un 60% (CEPAL, 2015). Los estudios más recientes enfocados en la relación entre el ahorro público y la inversión total en infraestructura confirman que el incremento en la inversión de infraestructura a medida que el ahorro público aumenta es menor a la reducción de la inversión en infraestructura económica cuando el ahorro público disminuye (Serebrisky, Tomás y otros, 2015).

En este contexto, resulta imprescindible evaluar todas las alternativas y combinaciones de fuentes e instrumentos de financiación, así como tomar en cuenta que la movilización de recursos financieros para el desarrollo de la infraestructura, tiene un impacto potencialmente decisivo para la integración regional física que presenta ventajas en este ámbito, con resultados superiores a los que se lograrían de forma nacional, en particular aquellos vinculados a la reducción de la brecha de la infraestructura económica y la reducción de los costos logísticos.

La integración de infraestructuras económicas (transporte, energía, y telecomunicaciones) para dar servicios subregionales representaría una solución alternativa y a menor costo para reducir la brecha de infraestructura producto de economías de red y de alcance que podrían ser aprovechadas. Para ello, se requiere de la especialización y priorización de las obras de infraestructura destinadas a brindar servicios subregionales con el fin de:

- Evitar la multiplicidad de infraestructuras, carentes de sinergias regionales y focalizar las inversiones en las conexiones faltantes de la red (*missing links*) que son uno de los factores que inciden en los altos costos logísticos que la región presenta.
- Favorecer una mayor conectividad y reducir las asimetrías existentes entre territorios, permitiendo un mismo nivel de servicio, en términos de cobertura, calidad, fiabilidad, sostenibilidad y resiliencia, con una menor inversión y a un menor costo de operación, posibilitando con ello liberar recursos públicos para el gasto social u otros sectores de la economía nacional.

De acuerdo con estas consideraciones, la integración de la infraestructura constituye un tema clave para potenciar el crecimiento y alcanzar mayores niveles de desarrollo en la región. Más aún, el funcionamiento de la región como un espacio integrado a través de una infraestructura

económica que brinde servicios de calidad, no solo es crucial para mantener y aumentar la competitividad sino además para reducir los costos de los productos importados que la población consume.

Los distintos procesos de integración regional basan su accionar en la búsqueda de mejoras que les permitan aumentar su complementación económica, ampliar sus mercados locales, mejorar su capacidad negociadora en el concierto internacional, con el objetivo de obtener mayores beneficios que los que alcanzarían de forma individual (CEPAL, 2011). Si bien la integración económico-comercial así como la política, son quizás los ámbitos de la integración más difundidos, la integración física de infraestructuras reviste una especial atención para los procesos regionales, constituyéndose en la base sobre la cual se articula todo el resto de la arquitectura de integración. Se trata de una verdadera “integración silente” que se mantiene en el tiempo y en general, es más inmune a los vaivenes políticos que capturan a los ámbitos de la integración política y económica (CEPAL, 2011). Esto permite, con toda claridad, ampliar la visión económica de la integración a todos los aspectos restantes, como la integración social, cultural, productiva, etc. La participación de los gobiernos locales así como del sector privado en estos procesos, hacen que una vez lograda la conexión, las obras sean utilizadas para ampliar los mercados, fomentar el turismo e incrementar el comercio interregional entre subregiones que antes no comercializaban o lo hacían en muy pequeña escala por la falta de una conectividad de calidad, fiable, sostenible y resiliente.

Pero junto con los desafíos de movilizar los recursos financieros y aprovechar el potencial de la integración regional, es imprescindible hacer frente a unas fallas fundamentales en las políticas de infraestructura y de logística, que impiden lograr que la inversión en infraestructura realizada por los países de la región contribuya a alcanzar una mayor disponibilidad y calidad de la infraestructura.

## B. Las falencias y obsolescencias en las políticas públicas de infraestructura en la región

Las fallas fundamentales en las políticas públicas relacionadas con el desarrollo de la infraestructura en los países latinoamericanos y caribeños merecen el mismo nivel de preocupación que la falta de movilización de los recursos financieros para el desarrollo de la infraestructura.

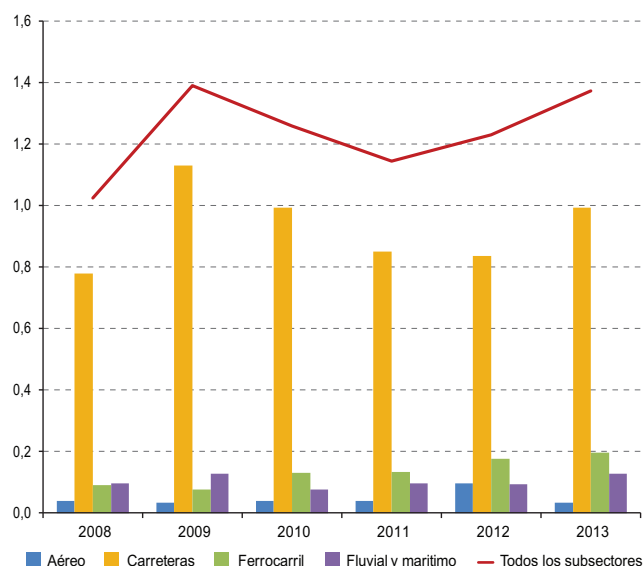
Las actividades y la colaboración de CEPAL con los países durante la última década (Jaimurzina, Pérez Salas y Sánchez, 2015; Cipoletta Tomassian, Pérez Salas y Sánchez, 2010), muestran la realidad imperante existente en la gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe en relación a varias fallas en las políticas públicas relacionadas con el desarrollo de la infraestructura:



- La ausencia de criterios de sostenibilidad en las políticas de los servicios de infraestructura, lo que afecta directamente a la capacidad de la región de implementar el gran impulso ambiental y la Agenda de Desarrollo Sostenible en su conjunto.
- La dispersión y multiplicidad de las acciones y visiones públicas en la infraestructura y sus servicios, y la consecuente falta de integralidad en el abordaje de las políticas en su concepción, diseño, implementación, seguimiento, fiscalización y evaluación.
- La presencia de fallas y dificultades institucionales y regulatorias, tanto en la conducción de las políticas como en la organización de los mercados.

La ausencia de criterios de sostenibilidad, se observa especialmente en las decisiones sobre el desarrollo de las infraestructuras económicas. Un ejemplo muy representativo son las inversiones en el sector de transporte, que siguen privilegiando el modo vial en detrimento de otros modos, que podrían con una política adecuada, aumentar la sostenibilidad de las operaciones de logística y movilidad en la región. Como lo demuestra el gráfico 9, la inversión en otros tipos de infraestructura más allá de la infraestructura vial, en la mayoría de países de la región, no supera el promedio de 25 % de la inversión total en la infraestructura de transporte durante el período 2008-2013.

**Gráfico 9**  
**Reparto de la inversión en infraestructura en el sector de transporte**  
*(En porcentajes del PIB)*



**Fuente:** USI/CEPAL sobre la base de datos de INFRALATAM.

**Nota:** Los datos incluyen tanto al sector público como al privado. Los países incluidos son: Bolivia (Estado Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay.

En cuanto a la dispersión y multiplicidad de las acciones y visiones públicas y las fallas regulatorias e institucionales, las actividades de asistencia técnica realizadas por la CEPAL sobre la calidad de las políticas de infraestructura y transporte actuales en la región (Jaimurzina, Pérez Salas y Sánchez J., 2016) identificaron varios temas relacionados a estas dimensiones, incluyendo las falencias causadas por:

- la escasa voluntad política en la implementación efectiva de la planificación estratégica;
- poca continuidad de las políticas;
- falta de indicadores medibles para el seguimiento y evaluación de las acciones;
- presiones, lobbies políticos y exceso de protagonismo de intereses gremiales;
- múltiples jurisdicciones no coordinadas que actúan sobre un mismo territorio;
- insuficiencias en la calidad de la capacitación del personal técnico responsable de la implementación de las políticas sectoriales y
- otras debilidades de ámbito institucional.

Por lo tanto, uno de los principales desafíos de los países de América Latina y el Caribe es alinear la concepción, diseño, ejecución y seguimiento, fiscalización y evaluación de las políticas para los servicios de infraestructura y el sector logístico, con la maximización de sus efectos para el desarrollo.

Una de las dificultades más significativas en este ámbito es asegurar que las políticas de infraestructura ofrezcan soluciones a los desafíos que van surgiendo a lo largo del ciclo de vida de la infraestructura, pero también que se mantengan activamente involucrados a todos los stakeholders, no solo en el sector propio de la infraestructura sino también a las políticas públicas estrechamente vinculadas con ello (véase el diagrama 2).

La necesidad de transformar las políticas de infraestructura ha recibido una creciente atención por parte de los tomadores de decisiones, del sector privado y la sociedad civil. En el sector transporte, de manera creciente, las políticas públicas buscan aprovechar las ventajas de la integración logística, la cual surge como una forma tangible para lograr un avance significativo en la cooperación regional, reduciendo los costos logísticos y las externalidades negativas de la actividad.

**Diagrama 2**  
**Los desafíos de las políticas de infraestructura**



Desafío de integración de las políticas públicas vinculadas entre sí



Fuente: Adoptado de Jaimurzina, Pérez Salas y Sánchez, 2015.

La CEPAL ha promovido el enfoque de una política integrada y sostenible de infraestructura, logística y movilidad coordinada regionalmente, que fomente medidas transversales de eficiencia y productividad al mismo tiempo que se reducen las externalidades sobre la población y el medio ambiente aprovechando los beneficios de la integración regional. Se ha podido detectar y señalar una serie de desafíos para poder llevar adelante el cambio de paradigma que aquellas políticas requieren. Una política emergente del cambio de paradigma deberá partir por la adopción de los principios fundamentales de la política. En esta propuesta se adoptan dos: la integración de la visión y las acciones, y la sostenibilidad, en su sentido más amplio. A partir de ellos será preciso avanzar sistemáticamente respetando un cierto orden de prelación, buscando de tal forma que aquellos principios

fundamentales estén presentes y den coherencia a cada uno de los sucesivos componentes. En ese orden serán considerados, en consecuencia, los objetivos de la política, la institucionalidad y el planeamiento estratégico, los lineamientos de las políticas sectoriales en el ámbito de logística y movilidad, como políticas modales, regulación de mercados, formación de precios, etc., para finalmente llegar a la etapa de las medidas y acciones a corto, mediano y largo plazo a través de los distintos programas, planes y proyectos nacionales. El orden de prioridad se constituye, de esta forma, en una garantía de coherencia entre todos los pasos que componen una política, desde sus principios claves hasta cada uno de sus programas, planes o proyectos (Jaimurzina, Pérez Salas y Sánchez, 2015).

Sin embargo, el enfoque de las políticas integradas y sostenibles presupone una transformación profunda en la forma en cómo se articula, en el ámbito particular de la infraestructura, el Estado y en su relación con el sector privado y la sociedad civil. En otras palabras, la capacidad de maximizar los efectos de los servicios de infraestructura sobre el desarrollo sostenible está directamente relacionada con la calidad de las instituciones y el diálogo público-privado, incluyendo a la sociedad civil, para alcanzar una visión y política de Estado, que trascienda los tiempos de un gobierno en particular. De hecho, es en los países, donde los gobiernos y las instituciones son débiles, que las decisiones de inversión en infraestructura pueden estar muy distorsionadas, perjudicando a los más pobres y generando externalidades negativas para el conjunto de la sociedad.

Por lo tanto, tal y como ocurre en otros sectores clave de la economía de la región, se necesita transformar la gobernanza del sector de la infraestructura. La apuesta inicial sobre el tema de la Gobernanza de la infraestructura en América Latina y el Caribe se presenta en la siguiente sección.

#### **IV. Hacia una mejor gobernanza de la infraestructura en América Latina y el Caribe**

En América Latina y el Caribe, la gobernanza es un tema cada vez más presente en el ámbito de las políticas públicas, especialmente las referentes a la gestión de los sectores estratégicos de la economía y sociedad de la región.

Asimismo, el diálogo regional sobre el uso de los recursos naturales para fines del desarrollo sostenible pone énfasis en la gobernanza de recursos naturales, definido como el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa necesaria para manejar los asuntos de un país cual se ejecuta por medio del conjunto de instituciones formales (marcos

constitucionales, leyes, contexto fiscal y regulación sectorial, entre otras), instituciones informales (reglas implícitas en la práctica de uso común) y decisiones políticas. La gobernanza incluye a todos los sectores que participan de una actividad, directa o indirectamente, el gobierno, la industria, los trabajadores, las comunidades, la sociedad civil y el entorno natural (Altomonte y Sánchez, 2016).

De la misma manera, la gobernanza de infraestructura puede ser definida como el conjunto de procesos tanto de toma de decisiones en el ámbito de la infraestructura como de implementación de dichas decisiones, en los cuales actúan los mecanismos, procedimientos y reglas establecidas formal e informalmente por las instituciones, que se refiere tanto a las conductas de los prestadores en sus respectivos mercados de servicios de infraestructura, como a la estructura vertical y horizontal de tales mercados.

El tema de la gobernanza de la infraestructura no es específico a la región de América Latina y el Caribe, dado que las discusiones de los países miembros de la OCDE ya destacaron la necesidad de un marco general para la

gobernanza y provisión de infraestructura, haciendo frente a la diversidad de las dificultades de institucionalidad, toma de decisión e involucramiento de las partes interesadas. Asimismo, la OCDE trabaja activamente en el tema de la gobernanza de la infraestructura, definiéndola como los procesos, herramientas y normas de interacción, toma de decisión y monitoreo, utilizado por las instituciones del Estado y sus contrapartes en el proceso de la provisión de los servicios de infraestructura a la sociedad (OCDE, 2015).

Para lograr los objetivos del desarrollo sostenible, se requiere de una gobernanza de infraestructura capaz de abordar de manera integrada y sostenible la infraestructura y los flujos de servicios que se prestan sobre la misma para garantizar el progreso y el bienestar y calidad de vida de sus usuarios finales, actuales y futuros, en el contexto de los desafíos históricos y nuevos como el cambio climático. Se trata de abordar diversos desafíos en áreas de la planificación, mecanismos de coordinación y diálogo, recursos humanos, medición y evaluación y muchos otros, como lo demuestra el cuadro 1.

**Cuadro 1**  
**Los desafíos de la gobernanza de infraestructura**

Área principal	Impacto en las políticas de la infraestructura
Planificación y visión estratégica para el desarrollo de la infraestructura	Planificación insuficiente y ausencia de una visión estratégica resulta en la toma de las decisiones sub-óptimas o cortoplacistas e inadecuada priorización de los proyectos de infraestructura.
Involucramiento de las partes interesadas	Falta de un diálogo sobre el desarrollo de la infraestructura con sus usuarios finales, sociedad civil y el sector privado afecta negativamente la calidad de la planificación e implementación de los proyectos.
Coordinación de los actores a distintos niveles de Gobierno	La falta de coordinación entre numerosos actores sectoriales y de distintos niveles de Estado resulta en el fracaso de los proyectos económicamente viables o socialmente justificados.
Las capacidades técnicas del sector público	A lo largo del ciclo de vida de un proyecto de infraestructura cambia la naturaleza de las capacidades técnicas requeridas para su planificación, implementación o evaluación, haciendo indispensable la adquisición de nuevas capacidades o habilidades junto con la mantención de un conocimiento técnico mínimo y la memoria institucional.
Los flujos y fuentes de recursos financieros	Independiente de su fuente de financiamiento (público, privado o mixto), los proyectos de infraestructura requieren importantes compromisos con respecto a los flujos financieros o regulación de tarifas que llevan un alto grado de incertidumbre a largo plazo y que son difíciles de garantizar.
Las consideraciones administrativas [dado los alcances sustantivos (mandatos) o geográficos (jurisdicción territorial)] en la toma de las decisiones	Las jurisdicciones sectoriales o geográficas suelen no corresponder al área de impacto socio-económico o ambiental del proyecto, sin embargo, el proceso de la toma de decisiones está fragmentado entre varias instituciones y afectado por las limitaciones de sus mandatos respectivos.
Medición del desempeño en la provisión de servicios de infraestructura	La falta de los datos fiables o pertinentes, pero también la escasa capacidad de procesar y analizar los datos disponibles complican los procesos de evaluación ex ante o post facto, impidiendo la toma de las decisiones basadas en las evidencias sólidas.
Impacto del marco institucional o regulatorio existente	Los sistemas existentes, con la herencia histórica de las decisiones del pasado (subsídios o inversiones anteriores), prevalencia de ciertos grupos de interés o la necesidad de mostrar resultados pueden llevar sesgos importantes, resultando en las decisiones sub-óptimas para el desarrollo de la infraestructura. Además, la inestabilidad o complejidad excesiva del marco institucional aumenta la vulnerabilidad a las decisiones arbitrarias y desincentiva los inversores.
Vulnerabilidad a la corrupción	Por los montos involucrados, varios tipos de incertidumbre que implican los proyectos de infraestructura y procesos complejos, rinden el sector particularmente vulnerable a los riesgos de corrupción.
Impacto de los ciclos políticos y económicos	Las decisiones en materia de infraestructura y su implementación son muy sensibles a los ciclos políticos y económicos con los eventos como las elecciones o cambios económicos, que impactan directamente el sector.
Gestión de riesgos entre el sector público y privado	La distribución de riesgos en el financiamiento y operación de los proyectos de infraestructura es un proceso complejo que requiere una consideración cautelosa y honesta de los orígenes de riesgos y las responsabilidades de cada uno de las partes interesadas. Una asignación inadecuada de los riesgos resulta en desincentivos para la participación privada y oportunidades perdidas para el desarrollo de la infraestructura.

Fuente: Adaptado y traducido de OCDE, 2015.

En este sentido, es relevante destacar que en algunos sub-sectores de la infraestructura, más abiertos y atentos a los choques de la economía mundial, como el ámbito portuario, frente a la necesidad de rediseñar y buscar nuevos esquemas de colaboración y funcionamiento de los distintos actores que participan del sector, los *stakeholders* públicos y privados ya plantearon la necesidad imperiosa de avanzar hacia una nueva gobernanza portuaria para enfrentar los actuales y futuros desafíos (Sánchez y otros, 2015).

Una mejor gobernanza de la infraestructura, junto con fortalecer la capacidad de los gobiernos sobre el rol de la misma, a través de acciones que mejoren el diseño e implementación de infraestructuras sostenibles, deberá promover cambios en las políticas y regulaciones para una mejor integración de políticas, fomentando una mayor coordinación con el Estado, el sector privado y la sociedad civil.

El sector privado tiene un papel fundamental en la inversión, operación y generación de servicios de valor agregado, así como en la generación de la apertura de estos enclaves productivos extractivos para favorecer un uso compartido de la infraestructura, promover mayores encadenamientos de valor, así como en la generación de efectos positivos sobre el desarrollo social y el medio ambiente. Una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones acerca de la ubicación y las características de las infraestructuras hace que éstas sean más sostenibles y reporten mayores beneficios a la sociedad. Es necesario que exista un buen clima institucional para que la ejecución de los programas de infraestructura tenga éxito, y este éxito contribuya a su vez a la mejora del entorno institucional y la gobernanza.

Sin embargo, la transición hacia una nueva gobernanza de la infraestructura es todavía un proceso incipiente y de largo alcance, en el cual CEPAL ya está dando pasos concretos con el fomento del diálogo político, con la provisión de asistencia técnica para el fortalecimiento institucional y principalmente aportando insumos que permitan actuar como catalizadores de este cambio en la forma en cómo se diseña, monitorea e implementan las políticas públicas a favor de una nueva gobernanza de la infraestructura que apoye al desarrollo sostenible y la integración regional.

## V. La gobernanza de infraestructura: una tarea para todos con el acompañamiento por la CEPAL

Las actividades de la CEPAL en el área de la infraestructura tradicionalmente combinan tareas de investigación, asistencia técnica, cursos de capacitación y reuniones gubernamentales y talleres técnicos en apoyo a la integración de la infraestructura física. Como se

demuestra en el cuadro 2, la CEPAL ha desarrollado varias herramientas puestas a disposición de los países miembros y otros actores del desarrollo, orientadas hacia el fortalecimiento de la toma de decisiones, así como para el proceso mismo de formulación y seguimiento de las políticas públicas.

**Cuadro 2**  
**Actividades de la CEPAL en el área de los servicios de infraestructura**

	Actividades	Productos
Investigación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bases de datos reagrupando todos los modos de transporte (marítimo, aéreo y transporte interior)</li> <li>Publicaciones sobre los temas de logística y movilidad de actualidad para la región destacando los temas tradicionales y los asuntos y desafíos emergentes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Perfil marítimo y logístico de la CEPAL: <a href="http://perfil.cepal.org/en/start.html">http://perfil.cepal.org/en/start.html</a></li> <li>INFRALATAM (base de datos de inversiones en infraestructura económica): <a href="http://infralatam.info/">http://infralatam.info/</a></li> <li>Estudios e informes sobre el desarrollo de la infraestructura, logística, eficiencia energética, transporte marítimo, regulaciones de servicios, asociaciones público privadas, género y transporte.</li> </ul>
Asistencia técnica	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asistencia con el diagnóstico a nivel nacional</li> <li>Capacitación de los funcionarios públicos y de los actores del sector privado en los temas de servicios de infraestructura</li> <li>Talleres nacionales y regionales sobre la política de logística y movilidad</li> </ul>	Asistencia técnica a los países de la región relacionadas con los temas de: <ul style="list-style-type: none"> <li>Políticas de infraestructura</li> <li>Políticas de logística y movilidad,</li> <li>Transporte por agua</li> <li>Reformas portuarias</li> <li>Eficiencia energética y movilidad</li> <li>Servicios de agua potable y saneamiento</li> <li>Seguridad vial.</li> </ul>
Apoyo a la integración regional	<ul style="list-style-type: none"> <li>Iniciativas y apoyo para la inclusión de una visión integrada y sostenible de las políticas de logística y movilidad en la agenda y los compromisos de la integración regional</li> <li>Desarrollo de los indicadores de integración regional y su calidad en términos de los servicios de infraestructura</li> <li>Apoyo a la institucionalidad de los órganos regionales de integración de infraestructura física</li> </ul>	Reuniones conjuntas y elaboración de las propuestas estratégicas para las iniciativas de integración regional y asociaciones sectoriales de transporte <ul style="list-style-type: none"> <li>UNASUR/COSIPLAN/IIRSA</li> <li>SIECA/COMITRAN</li> <li>Proyecto Mesoamérica</li> <li>Organizaciones sectoriales: PIANC, DIRCAIBEA, CLAC, ALAF, CIP, ADERASA, entre otras.</li> </ul>

Fuente: USI/CEPAL, 2016.

Estas actividades se enmarcan en una estrategia de más largo alcance que la División de Recursos Naturales e Infraestructura está implementando con comités y mecanismos interinstitucionales no solamente en los temas de infraestructura, sino también en el ámbito de la energía y otros servicios de infraestructura económica. Ésta promueve el trabajo y la generación de redes tanto con las altas autoridades gubernamentales sectoriales



(ministros, viceministros y subsecretarios) como también con los mandos medios (directores, asesores y funcionarios de confianza) de manera sinérgica. Este esquema permite impulsar las políticas, el trabajo continuo, el apoyo técnico y la generación de confianzas institucionales para la implementación y retroalimentación de las recomendaciones de CEPAL.

Del mismo modo, la generación de redes de expertos (tanto en el sector público, como el privado y el académico) ha permitido no solamente tener una retroalimentación de las propuestas elaboradas, sino además favorecer la formación de las futuras generaciones de tomadores de decisión en pos de un desarrollo más sostenible en la región.

En este contexto, en Santiago, el día 8 de noviembre de 2016, las delegaciones ministeriales de la Argentina, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana, Suriname y el Uruguay asistieron al Diálogo Regional de Alto Nivel sobre Gobernanza de los Recursos Naturales y de la Infraestructura.

Los países formularon y consensuaron las siguientes recomendaciones fundamentales para promover una visión regional común hacia una mejor gobernanza de la infraestructura para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe, a fin de que sean consideradas tanto por los Gobiernos como por los organismos multilaterales.

- Es necesario establecer una estrategia de gobierno que promueva una visión común de largo plazo sobre la gobernanza de la infraestructura para el desarrollo sostenible. En tal contexto, fortalecer un andamiaje institucional es clave para fomentar en la región el cambio estructural que permita conciliar una transformación de los servicios de infraestructura con el nuevo paradigma del desarrollo que la región requiere de cara al futuro.
- Se necesita una gobernanza que facilite el diálogo con y la participación de los actores públicos y privados, la academia y los actores sociales, ya que juntos pueden fortalecer un marco democrático, alineados con los objetivos nacionales de desarrollo.
- Es necesario promover una nueva generación de políticas públicas de infraestructura que cumplan con tres condiciones básicas: i) que sean integradas y sostenibles, ii) que abarquen una mayor y mejor dotación de infraestructura y iii) que aseguren que la infraestructura sea diseñada y operada de una manera adecuada a los fines del desarrollo sostenible.
- Del mismo modo, se necesita aprovechar el potencial de la integración de infraestructuras económicas en

la región para ofrecer servicios subregionales más resilientes y a menor costo, producto de economías de red y de alcance.

- Establecer una planificación estratégica es clave para la inversión en el sector. Se requieren mayores montos de inversión y una mayor calidad en el tipo de inversión, para generar resiliencia y externalidades positivas y contribuir al progreso de la sociedad. En el sector del transporte, promover e implementar políticas integradas y sostenibles de logística y movilidad es un paso indispensable para maximizar el aporte del sector al desarrollo sostenible. A fin de lograr todos estos cambios y garantizar su efectividad, las políticas públicas deben ser puestas en el marco de una gobernanza de la infraestructura que permita una mejor integración de las políticas y el fomento de una mayor coordinación entre el Estado, el sector privado y la sociedad.
- Por lo tanto, es necesario generar un diálogo regional, sistemático y periódico, como mecanismo para facilitar el desarrollo de una visión común sobre la gobernanza de la infraestructura. También se reconoce la importancia de los diálogos nacionales entre múltiples actores que permitan consensuar y reforzar un marco institucional de gobernanza.

Las delegaciones ministeriales solicitaron a la CEPAL el diseño y ejecución de un plan de trabajo de mediano y largo plazo, que considere los siguientes elementos: i) un programa de investigación que facilite la discusión sustantiva, la construcción y la aplicación de instrumentos de política pública que incorporen la visión estratégica y política del Estado en la materia y la participación del sector privado y de la sociedad civil; ii) acciones de cooperación técnica y fortalecimiento de capacidades dirigidas y difusión a los países de la región, iii) la convocatoria de los Diálogos Regionales sobre Gobernanza de los Recursos Naturales y Gobernanza de la Infraestructura, de manera sistemática y periódica, sobre la base de los resultados y contribuciones del programa de investigación y la cooperación técnica.

En este sentido, la experiencia técnica y política de CEPAL en estos temas, tendrá como objetivo proveer a los países un acompañamiento institucional y técnico en la transición hacia una mejor Gobernanza de la Infraestructura. Este acompañamiento llevaría tres ejes principales:

- Fortalecimiento de la toma de decisiones y formulación de políticas basadas en la evidencia, sobre la base de la provisión de indicadores de monitoreo construidos con datos nacionales (primarios en algunos casos y secundarios en otros) lo cual permite tener un seguimiento del progreso nacional y la comparación subregional y regional de la situación

de infraestructura económica y su impacto en el progreso hacia la consecución de las metas de desarrollo sostenible.

- Fortalecer el diálogo inclusivo, institucionalizado, sistemático y regular como un mecanismo apropiado para promover el cambio de paradigma en las políticas públicas de infraestructura buscando una mejora de la gobernanza del sector y una mayor integración de las políticas públicas, integrando nuevos actores del sector público y privado para atender a las necesidades particulares del desarrollo económico.

- Investigación aplicada y asistencia técnica en temas tales como la caracterización y priorización de las redes de infraestructuras de transporte regionales, detectando tramos estratégicos faltantes y avanzar en la facilitación de los procesos y convergencia regulatoria en torno a buenas prácticas al interior de los países. Esto con el fin de reducir los tiempos y costos de operación, así como las externalidades negativas provocadas sobre el medio ambiente y la sociedad.

## VI. Bibliografía

Altomonte, Hugo y Ricardo J. Sánchez (2016), *Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe*, CEPAL.

CEPAL (2016a), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*, Santiago, CEPAL.

— (2016b), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe: La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible y los desafíos del financiamiento para el desarrollo*, Santiago, CEPAL.

— (2015), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe: Desafíos para impulsar el ciclo de inversión con miras a reactivar el crecimiento*, Santiago, CEPAL.

Cipoletta Tomassian, Georgina, Gabriel Pérez Salas y Ricardo J. Sánchez (2010), "Políticas integradas de infraestructura, transporte y logística: experiencias internacionales y propuestas iniciales", *Serie Recursos naturales e infraestructura*, No. 150, Santiago, CEPAL.

Jaimurzina, Azhar, Gabriel Pérez Salas y Ricardo J. Sánchez (2016), "Políticas de logística y movilidad para el desarrollo sostenible y la integración regional: marco conceptual y experiencia regional", *Boletín FAL* No. 345, CEPAL.

— (2015), "Políticas de logística y movilidad para el desarrollo sostenible y la integración regional", *Serie Recursos Naturales e Infraestructura* No. 174, CEPAL.

Lardé, Jeannette (2016), "Situación y desafíos de las inversiones en infraestructura en América Latina", *Boletín FAL*, No. 347, Santiago, CEPAL.

OCDE (2015), *Towards a Framework for the Governance of Infrastructure*, September.

Perrotti, Daniel E. y Ricardo J. Sánchez (2011), "La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe", *Serie Recursos Naturales e Infraestructura* No. 153, CEPAL.

Sánchez J., Ricardo y otros (2015), "Transporte marítimo y puertos: desafíos y oportunidades en busca de un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe", *Serie Recursos Naturales e Infraestructura* No. 176, CEPAL, diciembre.

Serebrisky, Tomás y otros (2015), *Financiamiento de la infraestructura en América Latina y el Caribe: ¿Cómo, cuánto y quién?*, BID, Washington DC, noviembre.

WHO/UNICEF (2015), "A snapshot of Sanitation and Drinking Water in the Latin America and the Caribbean region", WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation, October.

Wilmsmeier, Gordon (2013), "Conectando América del Sur: Movilidad fluvial y sistemas de navegación fluvial", *Boletín FAL* No. 327, Santiago, CEPAL.