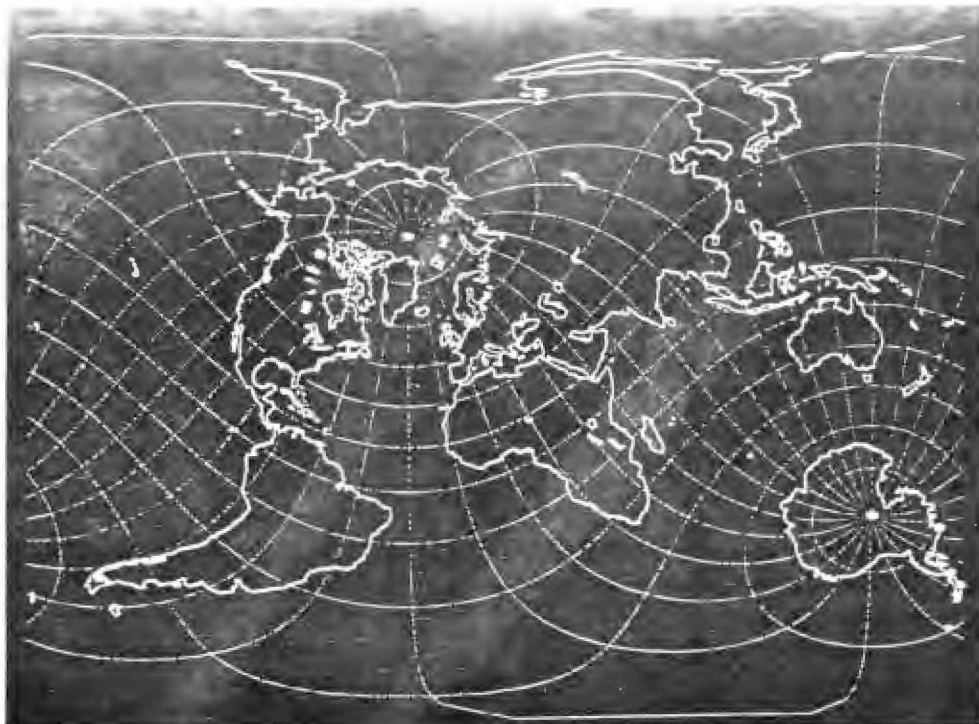


PANORAMA GENERAL*

Banco Mundial

* Este documento que se reproduce para uso exclusivo de los participantes del Curso Internacional "Reformas Económicas y Gestión Pública Estratégica" es un capítulo seleccionado del "Informe sobre el Desarrollo Mundial 1994, Infraestructura y Desarrollo", elaborado por el Banco Mundial, Washington DC.



*Informe sobre el Desarrollo
Mundial 1994*

✓ *Infraestructura y desarrollo*

*Banco Mundial
Washington, D.C.*



★278900017★

Informe sobre el Desarrollo Mundial,
1994



Panorama general

Cada año, los países en desarrollo invierten \$200.000 millones en nueva infraestructura, cantidad que representa el 4% de su producto nacional y una quinta parte de sus inversiones totales. El resultado de ello ha sido un aumento espectacular de este tipo de servicios, en sectores como transportes, energía eléctrica, agua, saneamiento, telecomunicaciones y riego. En el curso de los 15 últimos años, la proporción de unidades familiares con acceso a agua potable se ha incrementado en un 50%, y tanto la producción de electricidad como el número de líneas telefónicas han aumentado al doble. Tales incrementos contribuyen enormemente a elevar la productividad y a mejorar los niveles de vida.

Sin embargo, estos logros no son motivo de complacencia. Aún quedan en el mundo en desarrollo 1.000 millones de personas sin acceso al suministro de agua potable y casi 2.000 millones que no disponen de saneamiento adecuado. Especialmente en las zonas rurales, las mujeres y los niños con frecuencia han de dedicar largas horas a buscar agua. En muchos países, las redes de transportes, ya de por sí insuficientes, se deterioran con rapidez. La energía eléctrica aún está por llegar a 2.000 millones de personas, y en numerosos países la poca fiabilidad de su suministro restringe la producción. La demanda de telecomunicaciones para modernizar la producción y acrecentar la competitividad en el plano internacional excede con creces a la capacidad existente. Y encima de todo ello, el crecimiento de la población y el proceso de urbanización contribuyen a aumentar la demanda de infraestructura.

Hacer frente a los retos futuros en esta esfera requiere mucho más que un simple juego de números consistente en hacer inventarios de los activos de infraestructura y calcular las necesidades de inversión conforme a modelos del pasado. Exige abordar problemas de ineficiencia y desperdicio —tanto en las inversiones como en la prestación de los servicios— y responder con más eficacia a la demanda de los usuarios. Por término medio, el 40% de la capacidad de generación de electricidad de los países en

desarrollo no está en situación de producir, tasa que es el doble de la registrada en los sectores de energía eléctrica de rendimiento máximo de los países de ingreso bajo, mediano y alto. En los ferrocarriles de Africa y América Latina se calcula que hay un exceso de personal que alcanza al 50%, y tanto en Africa como en otros lugares se han desperdiciado inversiones costosas en construcción de carreteras por falta de mantenimiento.

Este deficiente desempeño representa una razón de peso para hacer las cosas de otro modo, es decir, de forma más eficaz y con menos desperdicio. En pocas palabras, la atención ha de extenderse de la ampliación de la *cantidad* de activos de infraestructura al mejoramiento de la *calidad* de los servicios en esta esfera. Afortunadamente, el momento presente es propicio al cambio. En los últimos años ha habido una revolución en el modo de pensar acerca de quién debe ser responsable de los activos y servicios de infraestructura, y de cómo se deben prestar estos últimos a los usuarios.

Con este trasfondo, en el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1994* se examinan nuevos procedimientos para satisfacer las necesidades de servicios de infraestructura del público (tal como ésta se define en el Recuadro 1), procedimientos más eficientes, más sensibles a las necesidades de los usuarios, más inocuos para el medio ambiente y más ingeniosos en su modo de usar tanto al sector público como al privado. Se llega a dos conclusiones de carácter general:

⊙ Dado que las inversiones en infraestructura efectuadas en el pasado no han tenido el efecto esperado en el desarrollo, es esencial mejorar la eficacia de dichas inversiones y la eficiencia en la prestación de los servicios.

⊙ Las innovaciones en los medios de prestar los servicios de infraestructura, junto con las nuevas tecnologías, apuntan a soluciones que pueden mejorar el desempeño.

En este Informe se reúnen pruebas que respaldan estas conclusiones, identificándose las causas de los fracasos y examinando los distintos enfoques posibles. Los mensajes fundamentales y las opciones en cuanto a políticas se resumen en el Recuadro 2.

Recuadro 1 ¿Qué es infraestructura?

El presente Informe se centra en la *infraestructura económica* y abarca lo siguiente:

- Servicios públicos, es decir, energía eléctrica, telecomunicaciones, abastecimiento de agua por tubería, saneamiento y alcantarillado, recogida y eliminación de desechos sólidos, y suministro de gas por tubería.
- Obras públicas, a saber, carreteras y obras importantes de presas y canales para riego y drenaje.
- Otros sectores de transportes, como ferrocarriles urbanos e interurbanos, transporte urbano, puertos y vías navegables y aeropuertos.

La palabra infraestructura abarca numerosas actividades a las que economistas del desarrollo como Paul Rosenstein-Rodan, Ragnar Nurkse y Albert Hirschman se refieren con la expresión "infraestructura social". Ninguno de los dos términos es muy exacto en su definición, pero ambos engloban actividades que comparten características técnicas (como economías de escala) y características económicas (como efectos que pasan de los usuarios a quienes no lo son).

Recuadro 2 Mensajes fundamentales del Informe sobre el Desarrollo Mundial 1994

La infraestructura puede aportar grandes beneficios en términos de crecimiento económico, alivio de la pobreza y sostenibilidad ambiental, pero sólo cuando proporciona servicios que responden a la demanda real y lo hace con eficiencia. El servicio es la meta y la medida del desarrollo en la esfera de la infraestructura. Se han efectuado grandes inversiones en activos fijos, pero son demasiados los países en desarrollo en los que esos activos no están generando servicios en la cantidad o de la calidad que requiere la demanda. Los costos de este desperdicio —en cuanto a crecimiento económico no conseguido y oportunidades perdidas de reducción de la pobreza y mejora de las condiciones ambientales— son elevados e inaceptables.

Las causas de los deficientes resultados obtenidos en el pasado, así como las posibilidades de mejora del desempeño, hay que buscarlas en los incentivos que se ofrecen a los proveedores. A fin de asegurar una prestación de servicios de infraestructura que sea eficiente y sensible a las necesidades, es necesario modificar los incentivos a través de tres cauces: gestión comercial, competencia y participación de los interesados. Además, es preciso transformar los papeles respectivos de los sectores público y privado. Las innovaciones tecnológicas y los experimentos realizados con distintos modos de proporcionar infraestructura sugieren los siguientes principios generales para la reforma:

- Administrar la infraestructura como una empresa comercial, no como una burocracia. La provisión de infraestructura debe concebirse y llevarse como una industria de servicios que responda a la demanda de los clientes. Los proveedores deficientes suelen tener objetivos confusos, autonomía o disciplina financieras escasas y ninguna "factura final" que pagar por la insatisfacción de los consumidores. La elevada predisposición a pagar la mayoría de los servicios de infraestructura, incluso entre las gentes pobres, ofrece oportunidades mayores para aplicar cargos a los usuarios. En casi todos los casos será necesaria la participación del sector privado en la gestión, el financiamiento o la propiedad de las empresas de infraestructura, a fin de dar a éstas una orientación comercial.
- Introducir elementos de competencia, de forma directa si ello es factible, o indirectamente si no lo es. La competencia hace que los consumidores tengan dónde elegir lo que mejor satisfaga sus necesidades y presiona a los provee-

dores para que sean eficientes y responsables de cara a los usuarios. La competencia puede introducirse directamente, liberalizando el acceso a actividades en las que no hay obstáculos tecnológicos, e indirectamente, sacando a licitación pública el derecho a prestar en exclusiva un servicio, allí donde existen condiciones de monopolio natural, y liberalizando la oferta de sustitutos del servicio de que se trate.

- Brindar a los usuarios y otras partes interesadas cauces de opinión efectivos y responsabilidad real. En los casos en que las actividades relacionadas con la infraestructura tienen efectos externos importantes, para bien o para mal, o allí donde la disciplina del mercado es insuficiente para garantizar la responsabilidad ante los consumidores u otros grupos afectados, los gobiernos tienen que tomar en cuenta sus preocupaciones por otros medios. Los usuarios y demás partes interesadas deberían estar representados en los procesos de planificación y regulación de los servicios de infraestructura, y en ciertos casos incluso tener una participación importante en su diseño, explotación y financiamiento.

La asociación entre los sectores público y privado en el financiamiento ofrece buenas perspectivas. La participación del sector privado en el financiamiento de nueva capacidad es una tendencia creciente, de la que se pueden derivar algunas enseñanzas: los gobiernos deberían empezar con proyectos más sencillos y ganar experiencia, la rentabilidad para los inversionistas debería estar vinculada a los resultados del proyecto y cualquier garantía pública necesaria debería analizarse cuidadosamente.

Los gobiernos seguirán teniendo una función, si bien diferente, en el campo de la infraestructura. Además de tomar las medidas necesarias para mejorar el desempeño de los servicios de infraestructura que están bajo su control directo, los gobiernos tienen la responsabilidad de crear estructuras reglamentarias y de políticas que defiendan los intereses de los grupos pobres, mejoren las condiciones ambientales y coordinen las interacciones entre sectores, ya sea que los servicios los presten entidades públicas o privadas. Los gobiernos son también responsables de elaborar los marcos jurídicos y reglamentarios que respalden la participación privada en la prestación de los servicios de infraestructura.

Función e historial de la infraestructura

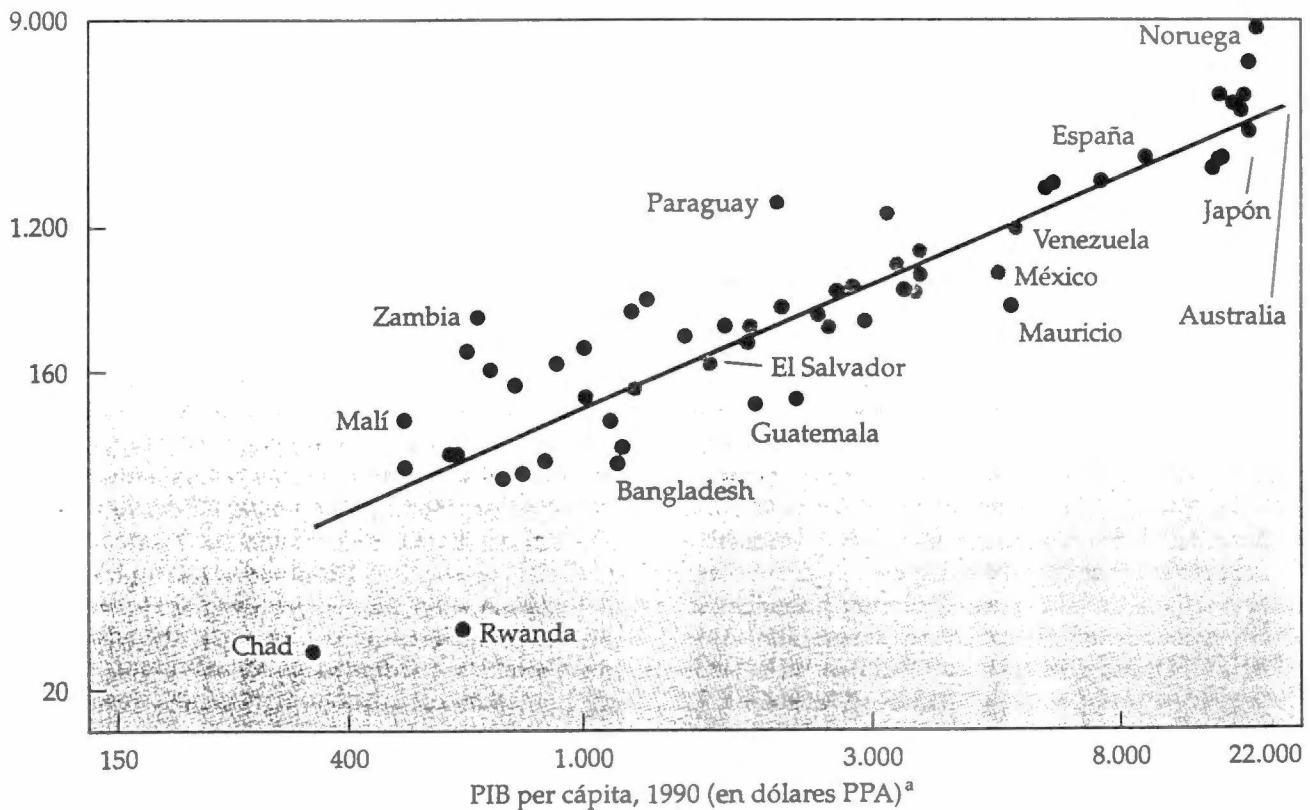
La suficiencia de infraestructura es un factor determinante del éxito de un país y del fracaso de otro en la diversificación de la producción, la expansión del comercio, la capacidad para hacer frente al crecimiento de la población, la reducción de la pobreza o la mejora de las condiciones ambientales. Una buena infraestructura eleva la productividad y rebaja los costos de producción, pero ha de ampliarse con rapidez suficiente para acoplarse al crecimiento. Aún sigue abierto el debate en cuanto a la índole exacta de las vinculaciones entre la infraestructura y el desarrollo. No obstante, lo que sí es cierto es que el aumento de la capacidad de infraestructura y el crecimiento del producto económico van a la par; un aumento de 1% en el capital de infraestructura va

asociado a un crecimiento del producto interno bruto (PIB) de 1% en todos los países (Figura 1). Con el desarrollo, los países deben adaptar su infraestructura en apoyo de los cambios que experimenta la demanda, a medida que la proporción que representan la energía eléctrica, las carreteras y las telecomunicaciones en el total de activos de infraestructura aumenta en relación con la que representan los servicios más básicos, como el abastecimiento de agua y el riego (Figura 2).

El tipo de infraestructura existente determina también el que el crecimiento contribuya o no todo lo posible a reducir la pobreza. En su mayoría, los pobres habitan en las zonas rurales, y el crecimiento de la productividad agrícola y del empleo rural no agrícola está estrechamente vinculado a la dotación de infraestructura. Un ingrediente importante del éxito que ha

Figura 1 Con el crecimiento del ingreso de un país aumenta su infraestructura

Capital de infraestructura per cápita, 1990 (a precios de 1985)



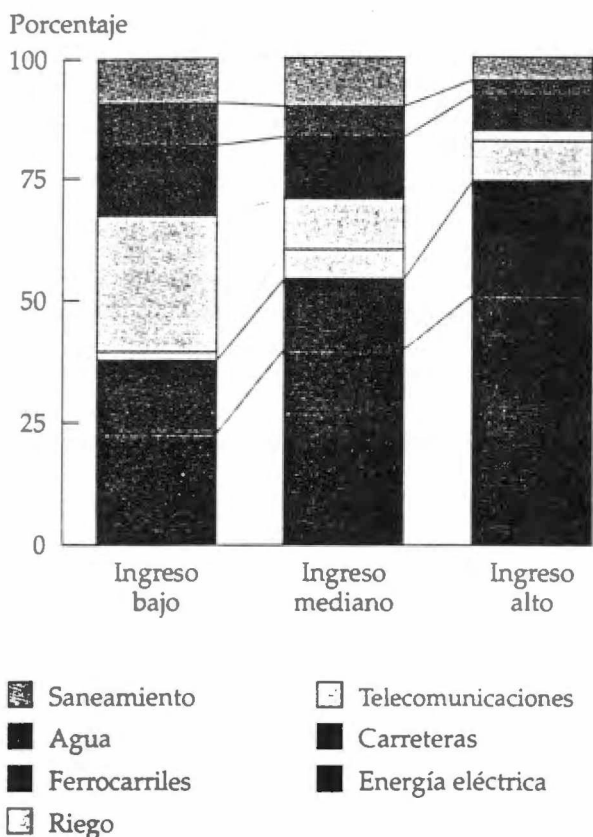
- Oriente Medio y norte de Africa
- América Latina y el Caribe
- Asia oriental y el Pacífico
- Africa al sur del Sahara
- Asia meridional
- Europa y Asia central

Nota: Los ejes son logarítmicos; por infraestructura se entiende aquí carreteras, ferrocarriles, energía eléctrica, riego y teléfonos.

a. Los dólares de paridad del poder adquisitivo (PPA) se valoran en Summers y Heston a precios internacionales de 1985.

Fuente: Ingram y Fay, documento de antecedentes; Summers y Heston, 1991.

Figura 2 La composición de la infraestructura cambia con el nivel de ingreso de los países



Fuente: Ingram y Fay, documento de antecedentes.

tenido China con las empresas rurales ha sido el suministro, a nivel de las aldeas, de un conjunto mínimo de servicios de transportes, telecomunicaciones y energía eléctrica. Actualmente, las empresas rurales emplean en ese país a más de 100 millones de personas (el 18% de la fuerza laboral) y son responsables de más de una tercera parte del producto nacional.

Los servicios de infraestructura que ayudan a los pobres contribuyen también a la sostenibilidad ambiental. El suministro de agua limpia y el saneamiento, las fuentes de energía eléctrica no contaminantes, la eliminación sin peligro de los desechos sólidos y una mejor ordenación del tráfico en las zonas urbanas proporcionan beneficios a todos los grupos de ingresos por razones de mejora del medio ambiente. Los habitantes pobres de las zonas urbanas son con frecuencia los que se benefician más directamente de unos buenos servicios de infraestructura, ya que suelen concentrarse en asentamientos que adolecen de condiciones de insalubridad, emisiones peligrosas y riesgos de accidentes. Además, en muchas ciudades que experimentan rápido crecimiento, la expansión de la infraestructura va a la zaga del aumento de la población, lo que provoca el deterioro del entorno.

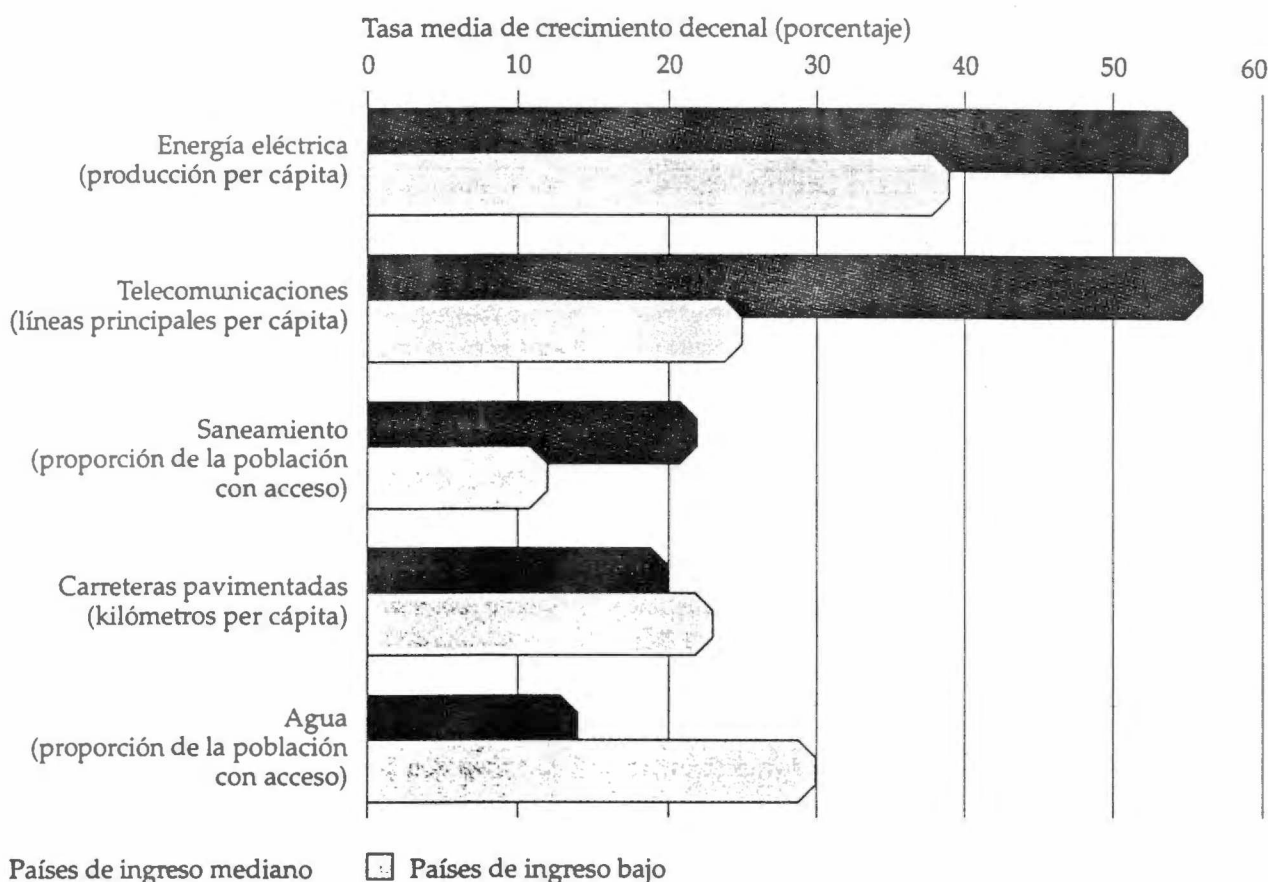
En los países en desarrollo, el Estado es el propietario de casi toda la infraestructura y los gobiernos son los responsables de su explotación y financiamiento, principalmente debido a la creencia tradicional de que se precisa de un monopolio —y, por lo tanto, del gobierno— para la prestación de estos servicios, debido a sus características de producción y al interés del público. El historial de éxitos y fracasos en el campo de la infraestructura es en gran parte el historial del desempeño de los gobiernos.

La expansión de la infraestructura en el pasado ha sido espectacular en algunos aspectos. El porcentaje de unidades familiares y empresas que cuentan con estos servicios ha aumentado enormemente, en particular en lo referente a teléfonos y energía eléctrica (Figura 3). La dotación per cápita de servicios de esta índole ha aumentado en todas las regiones; las mayores mejoras han sido las registradas en Asia oriental y las menores las habidas en África al sur del Sahara, lo que refleja la fuerte relación existente entre el crecimiento económico y la infraestructura.

Sin embargo, en otros aspectos importantes los resultados han sido decepcionantes. Con frecuencia, las inversiones en infraestructura han tenido una asignación equivocada; se han destinado demasiados recursos a proyectos nuevos o de escasa prioridad y demasiados pocos a mantenimiento y a servicios esenciales. La prestación de los servicios se ha visto obstaculizada por ineficiencias de orden técnico y por desperdicio puro y simple, y son muy pocas las decisiones en materia de inversión y de prestación de estos servicios en las que se ha dedicado atención a la necesidad de satisfacer las diversas demandas de los distintos grupos de usuarios o a las consecuencias para el medio ambiente.

El *mantenimiento insuficiente* ha sido una deficiencia casi universal (y costosa) de los responsables de la infraestructura en los países en desarrollo. Por ejemplo, una carretera pavimentada bien cuidada debe durar entre 10 y 15 años antes de necesitar renovación del firme, pero la falta de mantenimiento puede resultar en deterioro grave en la mitad de tiempo. Las tasas de rentabilidad de los proyectos de mantenimiento vial respaldados por el Banco Mundial son casi el doble que las de los proyectos de construcción de carreteras. Sólo en la última década, unos gastos de \$12.000 millones en obras de mantenimiento en el momento oportuno habrían permitido ahorrar \$45.000 millones en costos de reconstrucción de carreteras en África. Por término medio, el mantenimiento insuficiente de los sistemas de energía eléctrica de los países en desarrollo significa que en un momento dado está disponible sólo el 60% de su capacidad de generación, cuando la aplicación de prácticas óptimas permitiría lograr niveles de más de 80%; significa también que los sistemas de abastecimiento de agua hacen llegar como promedio un 70% de su producción a los consumidores, en comparación con tasas de suministro de 85% con prácticas óptimas. El mantenimiento deficiente puede también reducir la calidad de los servicios e

Figura 3 La infraestructura se ha ampliado enormemente en los últimos decenios



Nota: Basado en los datos sobre telecomunicaciones, saneamiento y abastecimiento de agua correspondientes al período de 1975-90, y en datos sobre carreteras y energía eléctrica del de 1960-90.
Fuente: Cuadros A.1 y A.2 del Apéndice.

incrementar los costos para los usuarios, algunos de los cuales se ven obligados a instalar generadores de reserva o depósitos de agua y pozos privados.

El problema de la falta de mantenimiento se ve a menudo complicado por recortes poco atinados de los gastos. En épocas de austeridad presupuestaria se justifica la restricción de las inversiones en capital fijo, pero reducir los gastos de mantenimiento es un ahorro falso que más tarde ha de compensarse con gastos mucho más cuantiosos de rehabilitación o sustitución. Debido a que acorta la vida útil de las instalaciones y reduce la capacidad disponible para prestar los servicios, el mantenimiento insuficiente de la infraestructura hace que sea necesario invertir más para proporcionar esos servicios. Los objetivos de los donantes (como tratar de obtener contratos de suministro de bienes de capital o de consultoría) pueden también tener un papel en la preferencia por las inversiones en nuevos proyectos, en vez de en mantenimiento. En muchos países de ingreso bajo, el financiamiento de los donantes sostiene casi la mitad de todas las inversiones públicas en infraestructura.

En numerosos países, la asignación equivocada de las inversiones ha causado la creación de una infraestruc-

tura inadecuada o la adopción de normas erróneas para los servicios. La demanda de servicios con diversos grados de accesibilidad y calidad queda insatisfecha incluso cuando los usuarios están dispuestos a pagar por ellos y pueden hacerlo. A los habitantes de comunidades de bajos ingresos no se les brindan medios de transporte adecuados y opciones de saneamiento que ofrecen servicios que ellos aprecian y pueden pagar. Las inversiones prematuras en capacidad —especialmente en abastecimiento de agua, ferrocarriles, energía eléctrica, puertos y riego— con frecuencia han absorbido recursos que podrían haberse destinado a mantenimiento, modernización o mejoras de la calidad de los servicios. Debido a que muchos proyectos de infraestructura son bienes inmuebles que sirven a un mercado determinado, la capacidad excedentaria no puede atender la demanda de otros mercados, por lo que queda subutilizada. En algunos casos, los grandes proyectos públicos han sido excesivamente ambiciosos y han supuesto una costosa carga para la economía nacional.

Desperdicio e ineficiencia se cobran una proporción importante de recursos que podrían utilizarse para prestar servicios de infraestructura. Un estudio de las empresas de energía eléctrica de 51 países en desarrollo

mostró que la eficiencia técnica de hecho ha disminuido a lo largo de los últimos 20 años. Las centrales eléctricas más antiguas consumen entre un 18% y un 44% más combustible por kilovatio-hora que las de los sistemas de energía eléctrica que funcionan con niveles de rendimiento máximos, y sus pérdidas de transmisión y distribución son entre dos y cuatro veces mayores. En las instalaciones portuarias de los países en desarrollo, la celeridad del transporte de la carga del buque a la tierra es como promedio sólo un 40% de la que se registra en los puertos más eficientes. La asignación equivocada de los recursos humanos es otra fuente de ineficiencia. La dotación excesiva de personal es algo muy común en muchas actividades, como los ferrocarriles, en tanto que en otras, como el mantenimiento de carreteras, se justificaría una aplicación mayor de métodos basados en el uso de mano de obra.

Estos fallos en las inversiones y la eficiencia de explotación no quedan compensados por buenos resultados en cuanto a abordar problemas de reducción de la pobreza o protección del medio ambiente, pues también en estos aspectos el historial deja mucho que desear. La infraestructura mal diseñada y mal administrada es una causa importante de degradación ambiental tanto en las zonas urbanas como en las rurales, y los pobres por lo común disponen de menos servicios de infraestructura y pagan por ellos precios más altos que los grupos acomodados; por ejemplo, las unidades familiares que compran el agua a los aguadores la pagan mucho más cara que las que cuentan con conexión a los sistemas de abastecimiento por tubería. En la mayoría de los países, las zonas rurales reciben menos servicios que las urbanas (con la excepción obvia del riego), incluso algunos tan esenciales como el abastecimiento de agua potable (Figura 4). Sin embargo, los países que han hecho esfuerzos decididos por proporcionar servicios de infraestructura a las zonas rurales, como Indonesia y Malasia, han conseguido una notable reducción de la pobreza.

Teniendo en cuenta estos resultados tan irregulares, cabe decir que se requiere con urgencia la mejora de las inversiones en infraestructura y de la explotación de estos servicios. Además, la demanda en estos sectores crece de continuo. Un comercio mundial cada vez más competitivo exige servicios de transporte, energía eléctrica y telecomunicaciones más fiables y modernos; los gobiernos, sujetos a restricciones fiscales mayores, no pueden permitirse el financiamiento ilimitado de la infraestructura, y las sociedades actuales imponen normas ambientales más estrictas a este tipo de instalaciones, como se pone de manifiesto en algunas secciones del *Programa 21*, el principal documento de políticas suscrito por los países participantes en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en 1992.

Diagnóstico de las causas de los malos resultados

Los problemas de mantenimiento insuficiente, inversiones equivocadas, falta de sensibilidad a las necesi-

dades de los usuarios e ineficiencias técnicas plantean retos imponentes para las reformas futuras, complicados por las nuevas demandas y lo limitado de los recursos. Las soluciones radican en los éxitos y fracasos de las políticas y en las enseñanzas que se derivan de experimentos recientes.

La eficiencia en la prestación de los servicios de infraestructura presenta grandes variaciones entre unos y otros países y dentro de cada país. Además, el buen desempeño de un país en un determinado sector de infraestructura no va necesariamente acompañado de buenos resultados en otros sectores. Algunos países en desarrollo —y no siempre los más ricos— tienen un desempeño altamente satisfactorio. Côte d'Ivoire cumple la norma de rendimiento máximo de 85% en el abastecimiento de agua, en tanto que en Manila sólo un 50% del agua tratada llega a los consumidores. En el sector de ferrocarriles, la disponibilidad de locomotoras es alta allí donde el mantenimiento es bueno; India, por ejemplo, tiene disponible en un momento dado el 90% de sus locomotoras. En cambio, la disponibilidad es baja en los países donde el mantenimiento se descuida; por ejemplo, es de 50% en Rumania y de 35% en Colombia, frente al promedio de 70% de todos los países en desarrollo. En cuanto a los teléfonos, la tasa de llamadas completadas es de 99% en los países con rendimiento máximo, de 70% en un país en desarrollo típico y mucho más baja en algunos. Estos datos indican que el desempeño de la infraestructura no tiene que ver con las condiciones generales de crecimiento y desarrollo económicos, sino más bien con el entorno institucional, que a menudo varía de un sector a otro dentro de cada país.

Por consiguiente, para entender lo que hace que los resultados sean buenos —o malos— es preciso entender cuáles son los mecanismos institucionales para proporcionar servicios de infraestructura y cuáles son los incentivos para la prestación de éstos. En el presente Informe se identifican tres causas de malos resultados.

En primer lugar, la prestación de servicios de infraestructura tiene lugar por lo general en un contexto de mercado con una característica dominante: ausencia de competencia. En el mundo en desarrollo, estos servicios los brindan en su mayoría empresas públicas monopolísticas con dirección centralizada o departamentos gubernamentales. Casi toda la infraestructura de riego, abastecimiento de agua, saneamiento y transportes se proporciona de esta manera, y hasta hace pocos años los servicios telefónicos eran responsabilidad de una sola empresa estatal de correos, teléfonos y telégrafos en la mayoría de los países. También la mayor parte de la energía eléctrica ha sido suministrada por un monopolio público. Como consecuencia de ello, ha faltado la presión que la competencia puede ejercer para que todas las partes involucradas se desempeñen con el máximo de eficiencia posible.

Segundo, a los responsables de los servicios de infraestructura rara vez se les otorga la autonomía administrativa y financiera que necesitarían para

realizar su labor adecuadamente. Es frecuente que se espere de los directores de esas entidades que alcancen objetivos que se contradicen con lo que debería ser su principal función, a saber, la prestación eficiente de servicios de alta calidad. Se exige a las empresas públicas que sean el empleador de último recurso o que concedan favores, y se les obliga a proporcionar los servicios a un precio inferior al costo, con frecuencia no permitiéndoles que reajusten los precios para tener en cuenta la inflación. La otra cara de la moneda es que a las empresas públicas de servicios de infraestructura rara vez se les exigen responsabilidades por sus acciones; pocos países tienen baremos específicos para medir su desempeño, y demasiado a menudo su ineficiencia se compensa mediante transferencias presupuestarias, en vez de ser objeto de repudio.

En tercer lugar, los usuarios de los servicios —tanto reales como en potencia— no están en buena posición para dar a conocer sus demandas. Cuando los precios son reflejo de los costos, la fuerza de la demanda de los consumidores es un indicio claro de lo que se debe suministrar. A través del mecanismo de los precios, los consumidores pueden influir en las decisiones relativas a inversiones y producción de acuerdo con sus preferencias. Sin embargo, los precios de los servicios de infraestructura no suelen reflejar los costos, con lo que se pierde esta valiosa fuente de información sobre las necesidades de los usuarios. Por ejemplo, en los países en desarrollo las tarifas de la energía eléctrica han tendido a bajar, en tanto que los costos no lo han hecho; en consecuencia, actualmente cubren como promedio sólo la mitad de los costos del suministro. Las tarifas del agua y los ferrocarriles de pasajeros por lo general cubren sólo una tercera parte de los costos. El exceso de demanda de los usuarios derivado de unos precios inferiores a los costos no es un indicador fiable de la necesidad de ampliar los servicios, aunque es frecuente que se tome como tal.

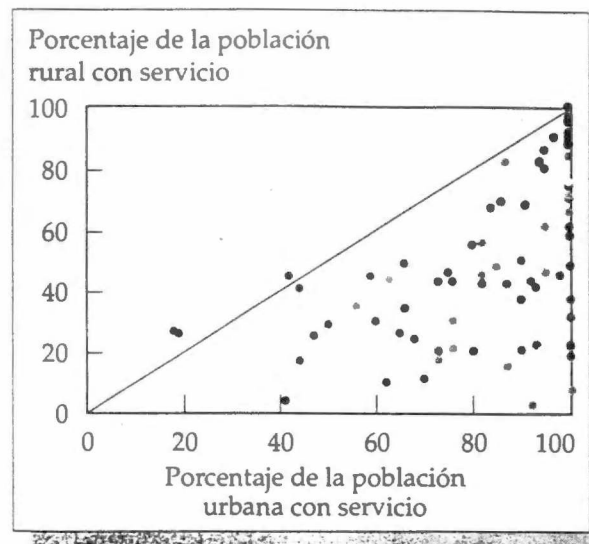
Los consumidores pueden expresar sus preferencias por otros medios, como la participación local en la planificación y ejecución de nuevos proyectos de infraestructura, pero rara vez se les pide que lo hagan, y las decisiones de inversión con excesiva frecuencia se basan en extrapolaciones de las pautas de consumo del pasado, en vez de en verdaderas evaluaciones de la demanda y la accesibilidad reales.

Por separado, cada uno de estos tres factores es importante. Los tres juntos explican en gran medida los decepcionantes resultados de gran parte de los servicios de infraestructura en el pasado. Unos proveedores rivales y los usuarios podrían haber ejercido presión para conseguir servicios mejores, pero se les ha impedido que lo hagan. Al confundir sus funciones de propietarios, reguladores y empresarios, los gobiernos han sido incapaces de mejorar la prestación de los servicios.

Nuevas oportunidades e iniciativas

Evidentemente, el reto es la creación de las condiciones institucionales y de organización que obliguen a

Figura 4 Los habitantes de las zonas urbanas tienen más acceso al agua potable que los de las zonas rurales



- Oriente Medio y norte de Africa
- América Latina y el Caribe
- Asia oriental y el Pacífico
- Africa al sur del Sahara
- Asia meridional
- Europa y Asia central

Fuente: Cuadro A.2 del Apéndice.

los proveedores de servicios de infraestructura a ser más eficientes y sensibles a las necesidades de los usuarios. ¿Es ello posible? Hay tres fuerzas convergentes que están creando oportunidades para la introducción de cambios fundamentales en la forma de hacer las cosas. En primer lugar, ha habido innovaciones importantes en materia tecnológica y en el ordenamiento de los mercados. En segundo término, está surgiendo un consenso en cuanto a otorgar mayor papel al sector privado en la provisión de infraestructura, en parte basado en lo ocurrido recientemente con la adopción de nuevas iniciativas. Por último, existe ahora mayor preocupación que antes por la sostenibilidad ambiental y la reducción de la pobreza.

Las tecnologías modernas y los cambios ocurridos en el ordenamiento de los mercados ofrecen nuevas oportunidades para la introducción de la competencia en muchos sectores de infraestructura. En el de telecomunicaciones, los satélites y los sistemas de microondas están sustituyendo a las redes de larga distancia por cable, y los sistemas celulares están demostrando ser una alternativa a las redes de distribución locales. Estos cambios menoscaban el monopolio

basado en las redes y hacen posible la competencia. En el campo de la energía eléctrica, los generadores de turbina de gas de ciclo mixto funcionan eficientemente a niveles de producción más bajos, en tanto que otras innovaciones reducen los costos. Las nuevas tecnologías hacen que la competencia entre los proveedores sea viable desde el punto de vista técnico, y los cambios en las reglamentaciones hacen que sea una realidad, al permitir el acceso competitivo a actividades como el servicio de telefonía celular o la generación de electricidad. Los cambios técnicos y reglamentarios que tienen lugar en otros sectores de infraestructura —desde los transportes al abastecimiento de agua, el alcantarillado y el riego— los están también abriendo más a nuevas formas de propiedad y prestación de los servicios.

Simultáneamente a estos cambios surgen nuevas percepciones de la función que han de desempeñar los gobiernos en el campo de la infraestructura. En muchos países aumenta la conciencia de las deficiencias de los servicios que el sector público ha prestado. Los apagones y oscurecimientos en los sistemas de energía eléctrica, el abastecimiento de agua intermitente de los servicios municipales, las largas esperas para obtener conexión al servicio telefónico y la congestión creciente del tráfico en las ciudades provocan fuertes reacciones de los consumidores. Las reformas introducidas en algunos países industriales han hecho que aumente la competencia en los sectores de telecomunicaciones, transporte de carga por carretera, aerolíneas y generación de energía eléctrica, lo que demuestra la posibilidad de adoptar diferentes alternativas. Por otra parte, el deficiente desempeño de los países con economía de planificación centralizada ha provocado una reevaluación del papel del Estado en la actividad económica.

Estos acontecimientos han llevado a los gobiernos a buscar nuevas maneras de asociarse al sector privado para proporcionar servicios de infraestructura. Entre los ejemplos más notables cabe mencionar la privatización de la compañía telefónica de México y del sistema de energía eléctrica de Chile. En otros países han ido evolucionando formas diversas de asociación entre el sector público y empresas del sector privado. Se ha arrendado la explotación de instalaciones portuarias a empresas privadas; la terminal de contenedores de Kelang (Malasia) fue uno de los primeros ejemplos de este tipo. Se han otorgado concesiones de servicios a compañías privadas, en particular de abastecimiento de agua; Côte d'Ivoire fue uno de los primeros países en hacerlo. Y la contratación de servicios, como ha hecho Kenya para el mantenimiento de sus carreteras, se está ya generalizando en muchos países. El financiamiento privado de nuevos proyectos de inversión ha aumentado con rapidez gracias a los contratos de construcción-operación-transferencia (COT), sistema en virtud del cual una empresa privada construye unas determinadas instalaciones y luego las explota durante unos cuantos años en régimen de con-

cesión, en nombre de un cliente del sector público. Este sistema se ha usado para financiar la construcción de carreteras de peaje en México y de centrales de generación de energía eléctrica en China y Filipinas.

El interés creciente por unas estrategias de desarrollo sostenibles desde el punto de vista ambiental y la preocupación cada vez mayor por reducir la pobreza, después de una década de estancamiento en muchas regiones del mundo, son también factores que imprimen impulso a la reforma en el campo de la infraestructura. Los problemas ambientales están pasando a un primer plano en esferas como el transporte (congestión del tráfico y contaminación), el riego (encharcamiento y salinidad crecientes de tierras agrícolas), el abastecimiento de agua (agotamiento de los recursos hídricos), el saneamiento (tratamiento insuficiente de aguas servidas) y la energía eléctrica (aumento de las emisiones), generando presiones a favor del cambio. Al mismo tiempo, un decenio de menor crecimiento económico —en particular en América Latina y África al sur del Sahara— demuestra que la reducción de la pobreza no es algo automático y que debe ponerse cuidado en asegurar que la infraestructura tenga en cuenta tanto las necesidades del crecimiento de la economía como los intereses de los ciudadanos pobres.

Opciones de cara al futuro

En este Informe se propugnan tres tipos de medidas para reformar la prestación de los servicios de infraestructura: la aplicación más extendida de principios comerciales por los proveedores, la ampliación de la competencia y la mayor participación de los usuarios allí donde haya restricciones a los usos comerciales y competitivos.

La *aplicación de principios comerciales de explotación* exige dar a los proveedores de servicios unos objetivos de desempeño claros y explícitos, presupuestos bien definidos y basados en los ingresos obtenidos de las tarifas pagadas por los usuarios y autonomía administrativa y financiera, haciéndolos al mismo tiempo responsables de los resultados que se obtengan. Esto supone que los gobiernos deberían abstenerse de intervenciones ad hoc en la gestión, si bien en los casos necesarios tendrán que proporcionar transferencias explícitas para alcanzar objetivos sociales, como obligaciones de servicio público.

La *ampliación de la competencia* significa disponer que los proveedores de servicios puedan competir por captar la totalidad de un mercado (por ejemplo, licitando por la obtención del derecho exclusivo de explotación de un puerto durante diez años), por captar clientes dentro de un mercado (compitiendo distintas compañías telefónicas por prestar el servicio a los abonados) y por obtener contratos de suministro de insumos a un proveedor (participando las empresas en las licitaciones para abastecer de energía eléctrica a una compañía de electricidad).

En los casos en que los usos comerciales y competitivos sean objeto de restricciones, conseguir una *mayor participación de los usuarios* en el diseño de los proyectos y en las actividades de explotación de la infraestructura sirve para obtener la información que se precisa a fin de que los proveedores sean más responsables ante sus clientes. Los usuarios y otras partes interesadas pueden participar en consultas durante la planificación del proyecto, e intervenir directamente en las tareas de explotación o mantenimiento, así como en la supervisión. Los programas de desarrollo tienen más éxito cuando los usuarios de los servicios o la comunidad afectada han participado en su elaboración. La participación de los usuarios crea los incentivos apropiados para asegurar que las tareas de mantenimiento se lleven a cabo en los proyectos comunitarios.

Estos enfoques son aplicables ya sea que los servicios de infraestructura los preste el sector público, el sector privado o ambos en asociación. En este sentido, es indiferente quién sea su propietario. Ahora bien, los numerosos ejemplos de deficiencias en la prestación de los servicios por el sector público en el pasado, junto con pruebas cada vez más numerosas de su provisión por el sector privado en forma más eficiente y sensible a las necesidades de los usuarios, constituyen un argumento a favor de una mayor participación privada en el financiamiento, la explotación y —en muchos casos— la propiedad de los servicios.

No todos los países podrán aumentar la participación del sector privado al mismo ritmo. Mucho depende de lo vigoroso que éste sea, de la capacidad administrativa que tenga el gobierno para imponer reglamentaciones a las empresas privadas, del desempeño de los proveedores del sector público y de que exista un consenso político favorable a la iniciativa privada en la prestación de los servicios. Con todo esto en mente, en el presente Informe se ofrece la siguiente lista de cuatro opciones principales para la propiedad y la prestación de los servicios de infraestructura:

- Opción A. Propiedad y explotación por una empresa o un departamento del sector público
- Opción B. Propiedad del sector público y explotación contratada con el sector privado
- Opción C. Propiedad y explotación por el sector privado, a menudo sujetas a reglamentación
- Opción D. Prestación de los servicios por las comunidades y los usuarios.

Esta lista, que dista mucho de ser exhaustiva, se limita a presentar cuatro ejemplos de toda una gama más amplia de opciones posibles.

Opción A: Propiedad y explotación públicas. La prestación de los servicios por un departamento gubernamental, una empresa pública o un organismo paraestatal es la forma más corriente de propiedad y explotación de la infraestructura. Las empresas públicas que tienen un buen desempeño se dirigen con-

forme a principios comerciales y dejan a sus directores en control de las operaciones y libres de interferencias políticas, pero también los hacen responsables de los resultados, a menudo por medio de contratos-plan o contratos de gestión. Además, las empresas se ajustan a principios comerciales correctos y están sujetas a las mismas normas y prácticas que las privadas en lo que atañe a reglamentos, leyes laborales, contabilidad y remuneraciones. Las tarifas se fijan a un nivel que cubre los costos y cualquier subvención a la empresa se otorga para fines específicos y por cantidades fijas. Los organismos responsables del abastecimiento de agua en Botswana y Togo y las empresas nacionales de electricidad de Barbados y Tailandia tienen un buen desempeño; también las direcciones de vialidad de Ghana y Sierra Leona, así como el organismo reestructurado responsable de las carreteras en Tanzania, son ejemplos prometedores de este enfoque. Sin embargo, son pocos los casos satisfactorios que quedan de la Opción A, debido a lo vulnerables que son las empresas públicas a las variaciones en el apoyo gubernamental. Muchas de ellas obtienen buenos resultados durante un tiempo y luego caen víctimas de la interferencia política.

Opción B: Propiedad pública con explotación privada. Esta modalidad se suele poner en práctica por medio de contratos de arrendamiento de la explotación y el mantenimiento completos de instalaciones de infraestructura de propiedad pública, o bien mediante concesiones, que incluyen la responsabilidad de la construcción y el financiamiento de nueva capacidad. Los acuerdos entre el ente propietario (el gobierno) y el ente responsable de la explotación (la empresa) se estipulan en un contrato que comprende cualesquiera disposiciones reglamentarias. Por lo general, la empresa privada asume todos los riesgos comerciales de la explotación y, tratándose de concesiones, comparte el riesgo de la inversión. Los contratos de arrendamiento y las concesiones están funcionando bien en el caso de los ferrocarriles en Argentina, del abastecimiento de agua en Buenos Aires y Guinea, y de las instalaciones portuarias en Colombia, Filipinas y Ghana. Las concesiones incluyen también acuerdos para construir y explotar instalaciones nuevas, al amparo de contratos COT y sus variantes. Entre estas concesiones de construcción y explotación de instalaciones, que han proliferado en los últimos años, cabe citar las de carreteras de peaje en China, Malasia y Sudáfrica; centrales eléctricas en Colombia, Guatemala y Sri Lanka; servicios de abastecimiento de agua y saneamiento en Malasia y México, y sistemas telefónicos en Indonesia, Sri Lanka y Tailandia. En cada uno de estos casos se ha atraído financiamiento privado en apoyo de los nuevos proyectos de inversión.

Opción C: Propiedad y explotación privadas. Este régimen de provisión de infraestructura se está extendiendo, tanto a través del acceso de nuevas empresas a los mercados de este campo como de resultados de la

privatización de sistemas enteros. La propiedad privada es un sistema sencillo cuando se pueden prestar los servicios en forma competitiva; en muchos sectores de infraestructura es posible identificar esas actividades y permitir que las realice el sector privado. Por ejemplo, en 27 países en desarrollo se permite la competencia en el servicio de telefonía celular, y en otros muchos se deja que las empresas privadas construyan centrales generadoras de electricidad y que vendan ésta a la red nacional de suministro de energía eléctrica. Allí donde es posible la competencia entre proveedores, la propiedad y explotación privadas requieren escasa o nula reglamentación económica, aparte de la aplicable normalmente a todas las empresas privadas. También puede existir la competencia necesaria entre distintos sectores, a saber, entre las carreteras y los ferrocarriles, o entre la electricidad y el gas. Por ejemplo, debido a que compete con los proveedores de otras fuentes de energía, la compañía privada del gas de Hong Kong no tiene ninguna reglamentación económica especial.

En casos en que los sistemas están siendo privatizados en su totalidad o en parte y no hay competencia entre sectores, es posible que sea necesaria la reglamentación de los proveedores, tanto privados como públicos, a fin de evitar un abuso de poder monopolístico. La experiencia en materia de reglamentación y privatización de sistemas enteros es aún muy reciente en los países en desarrollo. La forma de reglamentación aplicada en Chile, que incluye ajustes de precios regulares y automáticos y un sistema de arbitraje bien especificado, parece funcionar bien. Asimismo, los sistemas que han sido privatizados han tenido gran éxito en la ampliación del servicio; en Venezuela, la compañía telefónica amplió su red en un 35% en los dos años siguientes a su privatización, y la ampliación de las redes de Chile, Argentina y México fue, respectivamente, de 25%, 13% y 12% al año.

Opción D: Prestación de los servicios por las comunidades y los usuarios. Este método es más común en casos de sistemas de infraestructura locales y de pequeña escala —por ejemplo, caminos rurales de acceso, abastecimiento de agua y saneamiento comunitarios, canales de distribución del riego y mantenimiento de los sistemas de drenaje— y con frecuencia es complementario de los servicios prestados por entidades centrales o provinciales. Para tener éxito, la prestación comunitaria de los servicios requiere la participación de los usuarios en el proceso decisorio, en particular en lo referente a fijar las prioridades de gastos y asegurar un reparto equitativo y convenido de los costos y beneficios de la prestación de los servicios. También son muy importantes la asistencia técnica, la capacitación y la remuneración de los encargados de la explotación de los servicios. Cuando se dan todos estos elementos, los programas comunitarios de autoayuda pueden tener éxito durante períodos prolongados. Una organización comunitaria de Etiopía dedicada principalmente al mantenimiento vial (el

organismo de construcción de carreteras de Gurage) ha funcionado bien desde 1962 porque fija sus propias prioridades en cuanto a gastos y asigna sus propios recursos financieros y en especie.

El financiamiento: algo esencial en todas las opciones. La aplicación de las opciones institucionales descritas y la movilización de fondos para ampliar y mejorar los servicios exigen estrategias de financiamiento formuladas cuidadosamente. Será necesario utilizar fuentes externas e internas de fondos, pero la capacidad de una economía para obtener financiamiento externo, en particular cuando éste es en forma de deuda, tiene límites. Las restricciones de balanza de pagos y la negociabilidad limitada de los servicios de infraestructura significan que, en la mayoría de los países, un programa continuado en este campo tiene que sostenerse mediante una estrategia de movilización de recursos internos.

Los fondos de fuentes privadas, en una forma u otra, representan en la actualidad alrededor de 7% del financiamiento total para infraestructura en los países en desarrollo (porcentaje que quizás aumente al doble llegado el año 2000) y la ayuda extranjera bilateral y multilateral representa otro 12% aproximadamente. Si bien una proporción cada vez mayor del ahorro interno necesario para financiar infraestructura podrá provenir de fuentes privadas, los gobiernos seguirán siendo una fuente importante de fondos para este sector, así como un conducto para encauzar los recursos provenientes de los donantes. A fin de conseguir financiamiento a largo plazo allí donde no es probable que se obtenga apoyo privado suficiente, los gobiernos están adoptando medidas transitorias como la revitalización de las instituciones existentes de crédito para infraestructura y la creación de fondos especializados en este campo.

En el futuro, los gobiernos tendrán a menudo que asociarse a los empresarios del sector privado. La tarea, tanto para éste como para el sector público, es encontrar los medios de encauzar el ahorro privado directamente hacia los inversionistas privados que asuman el riesgo de inversiones de largo plazo en proyectos de infraestructura, proyectos que tienen características diversas y para los cuales no hay un único vehículo apropiado de financiamiento. Las fuentes oficiales de fondos, como las instituciones financieras multilaterales, pueden facilitar el proceso respaldando las reformas institucionales y de políticas que se requieren para movilizar financiamiento privado y usarlo más eficazmente.

Aplicación de las reformas

Por lo mismo que las diferencias entre los distintos sectores de infraestructura suponen que no se puede aplicar una misma opción a todos ellos, la prestación de estos servicios debe adaptarse a las necesidades y circunstancias de cada país, que varían enormemente. Para entender este punto con más claridad considérese

un país de ingreso mediano que tiene un sector privado boyante y una capacidad institucional bien desarrollada y, por otro lado, un país de ingreso bajo con un sector privado reducido y una capacidad institucional relativamente poco desarrollada.

Países de ingreso mediano con buena capacidad. En los países de estas características, las cuatro opciones principales descritas pueden funcionar bien. En ellos, los instrumentos generales para la reforma son evidentes: aplicación de principios comerciales, aumento de la competencia y mayor intervención de los usuarios. Estas medidas llevan al aumento de la participación y el financiamiento privados y a una reducción de las actividades retenidas por el gobierno (o a su descentralización). Algunos países están siguiendo este camino en una amplia variedad de sectores, y muchos más lo siguen sólo en relación con unos pocos, en especial los de telecomunicaciones, energía eléctrica y carreteras.

Las actividades en las que la competencia sea posible deberían separarse y abrirse a los proveedores y contratistas del sector privado. Allí donde sea factible, cabe privatizar sectores enteros —como los de telecomunicaciones, ferrocarriles y generación de energía eléctrica—, si bien con la reglamentación y vigilancia necesarias. Los sectores que probablemente no se privaticen (como el de vialidad) pueden explotarse conforme a principios comerciales, usando la contratación para las obras de construcción y mantenimiento periódico. También pueden usarse los contratos de arrendamiento o las concesiones para explotar las instalaciones que quizá sea difícil privatizar por motivos estratégicos, como los puertos o aeropuertos. Más aún, es probable que la capacidad técnica y administrativa disponible a los niveles provincial y local sea suficiente para hacer que se materialicen los beneficios de la descentralización. La responsabilidad de los servicios locales —como los transportes urbanos, el abastecimiento de agua, el saneamiento y los caminos vecinales— puede delegarse en los gobiernos locales.

Países de ingreso bajo con capacidad moderada. En éstos, la adopción de principios comerciales de explotación puede formar la base de la reforma en varios sectores. Los procedimientos comerciales pueden ir acompañados de reformas en las prácticas de adquisición y contratación que fomenten la competencia y el desarrollo de la industria nacional de la construcción. Hay muchas actividades (como el mantenimiento vial y la recogida de desechos sólidos) que pueden contratarse con el sector privado. Las contrataciones pueden tener un efecto saludable en toda la infraestructura, ya que, como la experiencia demuestra, los proveedores de servicios del sector público se vuelven más eficientes cuando están expuestos a la competencia de los contratistas privados.

Las concesiones o los contratos de arrendamiento son sistemas de utilidad demostrada para que un país de ingreso bajo aproveche los conocimientos especializados extranjeros, como también lo son las distintas

variantes de contratos COT que pueden aplicarse para ampliar la capacidad de los sistemas. Las concesiones y los contratos de arrendamiento se han usado mucho en los sectores de abastecimiento de agua, puertos y transportes. La ejecución de proyectos con contratos COT se ha utilizado muy ampliamente en los países de ingreso mediano y ahora se está extendiendo también a los de ingreso bajo; puede contribuir a desarrollar en ellos conocimientos especializados y a fomentar la transferencia de nuevas tecnologías, sin requerir el establecimiento de órganos reguladores independientes, ya que las disposiciones reglamentarias se especifican en el correspondiente contrato.

Con el necesario apoyo técnico y financiero, los procedimientos comunitarios pueden ser eficientes y sostenibles en la prestación de servicios con tecnologías intermedias en las zonas rurales y en los asentamientos de bajos ingresos que a menudo surgen en la periferia de las zonas urbanas abarcadas por los servicios existentes. La competencia es posible en muchas actividades, pero las reglamentaciones innecesarias pueden impedirlos. Empresas privadas pueden proporcionar servicios de carga en camiones y muchas clases de transporte urbano de pasajeros, con sujeción a reglamentos que se ocupen sólo de las normas de seguridad y calidad.

Algunos países pueden beneficiarse de acuerdos que aumenten la eficacia de la ayuda por medio de la coordinación de las actividades de los donantes a fin de que se centren en objetivos comunes. Por ejemplo, el Programa de políticas de transporte para África al sur del Sahara coordina la asistencia de los donantes para mantenimiento vial y ha respaldado la creación en varios países de juntas de vialidad que supervisan la ejecución de las tareas de mantenimiento de carreteras. En términos más generales, la asistencia externa debería tener por objetivo el fortalecimiento de la capacidad institucional en aquellos países en los que su carencia constituye una limitación grave. Unos programas bien concebidos de capacitación y cooperación técnica, así como la realización de esfuerzos por recopilar y difundir información sobre opciones de políticas y desempeño en los distintos países, pueden servir de complemento del asesoramiento y la asistencia financiera de los donantes para crear las condiciones adecuadas para la reforma y el desarrollo satisfactorios de la infraestructura.

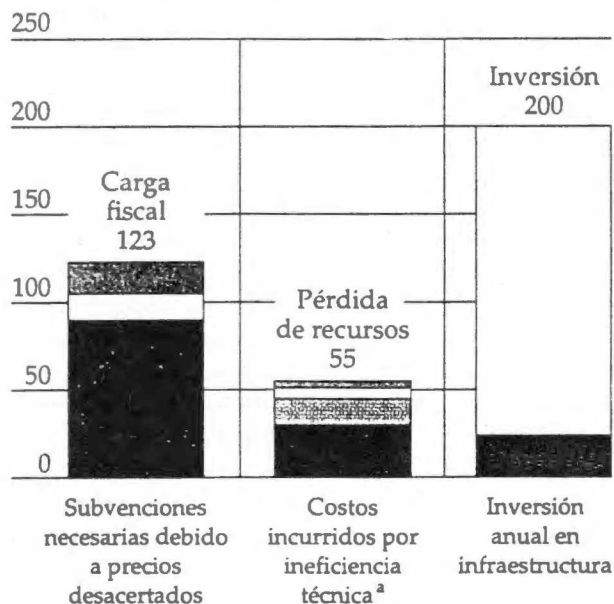
Posibles recompensas de la reforma

Debido a las grandes variaciones en cuanto a desempeño, las recompensas que se deriven del aumento de la eficiencia en el suministro de servicios de infraestructura diferirán de un país a otro y de un sector a otro, pero pueden ser muy considerables en general, lo que sugiere que el compromiso respecto de la reforma es imperativo y vale la pena.

La reforma producirá tres tipos de ventajas: reducción de las subvenciones, avances técnicos para los

Figura 5 Los beneficios anuales de corregir la fijación desacertada de los precios y la ineficiencia son considerables comparados con la inversión

Miles de millones de dólares de EE. UU.



- Agua
- Ferrocarriles
- Carreteras
- Energía eléctrica
- Financiamiento para el desarrollo
- Todas las demás fuentes

a. Los costos por ineficiencia técnica se deben a lo siguiente: abastecimiento de agua, a fugas; ferrocarriles, a alto consumo de combustibles, exceso de personal y falta de disponibilidad de locomotoras; carreteras, a inversiones adicionales necesarias a causa de deficiente mantenimiento; energía eléctrica, a pérdidas de transmisión, distribución y generación.

Fuente: Ingram y Fay, documento de antecedentes; Cuadro A.4 del Apéndice.

proveedores y beneficios para los consumidores. Se pueden realizar estimaciones aproximadas de los dos primeros tipos. La primera fuente de efectos beneficiosos es la reducción de la carga fiscal de la prestación de los servicios, es decir, los costos que no se recuperan de los usuarios. Aunque se pueden elaborar estimaciones conservadoras respecto de sólo tres sectores (energía eléctrica, abastecimiento de agua y ferrocarriles), el ahorro total asciende a casi \$123.000 millones al año, lo que supone casi un 10% del total de ingresos públicos de los países en desarrollo, el

60% de las inversiones anuales en infraestructura y aproximadamente cinco veces el monto anual de financiamiento para el desarrollo destinado a esos sectores (Figura 5). La eliminación de la fijación de los precios por debajo de los costos no produciría un ahorro neto de recursos para la economía (ya que los costos serían cubiertos por los usuarios), pero el alivio de la carga fiscal sería considerable.

La segunda fuente de beneficios es el ahorro anual que derivan los proveedores de servicios de una mejor eficiencia técnica. El posible ahorro producido por un aumento de la eficiencia de explotación, de los niveles actuales a los niveles de rendimiento máximo, se calcula en alrededor de \$55.000 millones al año, es decir, un ahorro puro equivalente al 1% del PIB de todos los países en desarrollo, el 25% de las inversiones anuales en infraestructura y dos veces el volumen anual del financiamiento para el desarrollo que se destina a este fin. Visto desde otro ángulo, si las pérdidas técnicas anuales de \$55.000 millones pudieran reorientarse durante tres años —a los costos actuales de aproximadamente \$150 por persona para los sistemas de abastecimiento de agua— los 1.000 millones de personas que no tienen suministro de agua potable podrían contar con este servicio.

Las recompensas de unos servicios de infraestructura mejores van más allá de la reducción de la ineficiencia técnica y las pérdidas financieras. Las mejoras en la productividad y la fijación de los precios permitirían una prestación más eficaz de los servicios en respuesta a la demanda y elevarían los niveles de crecimiento y competitividad de la economía. Además, darían lugar a una movilización mucho mayor de recursos para las nuevas inversiones necesarias, al generar ingresos más altos y crear un entorno de políticas propicio a la entrada de nuevos recursos de inversión.

El programa presentado en este Informe para la reforma de los incentivos y los mecanismos institucionales que rigen los sectores de infraestructura plantea dificultades importantes, pero también promete considerables recompensas. El camino a recorrer es de innovación y experimentación continuas, y los países industriales y en desarrollo tendrán que aprender unos de otros. En algunos, el reto consiste en mantenerse a la par de procesos rápidos de crecimiento económico y urbanización; en otros consiste en restablecer el crecimiento de forma que proporcione también mayores oportunidades a los pobres, y en todas partes es necesario poner el acento en mejorar las condiciones ambientales. En medida cada vez mayor, la infraestructura tiene que atender nuevas demandas a medida que los países en desarrollo se integran más y más en la economía mundial. La infraestructura ha dejado de ser el trasfondo neutro de la vida económica, algo oculto y en lo que no se piensa. Más bien, ocupa un puesto de primer plano en el proceso de desarrollo.



1
2
3
4
5

6
7
8