

INFRAESTRUCTURA, INTEGRACIÓN Y EQUIDAD: EL IMPACTO SOCIAL DE LA INFRAESTRUCTURA SANITARIA Y DE TRANSPORTE DE PERSONAS

Los autores de esta edición son Gustavo Ferro y Emilio Lentini. En ella se resumen los principales aspectos de un documento más extenso sobre la materia, próximo a publicarse por la División de Recursos Naturales e Infraestructura de la CEPAL. Para obtener mayores antecedentes, comunicarse a trans@cepal.org.

1. EL ROL DE LA INFRAESTRUCTURA EN EL CRECIMIENTO Y SUS NEXOS DISTRIBUTIVOS

Hay un consenso entre académicos y *practitioners* sobre la existencia de una relación positiva entre más y mejor infraestructura y crecimiento económico. Respecto del fenómeno más amplio del desarrollo, la literatura ha procurado desentrañar los nexos teóricos y las regularidades empíricas entre la infraestructura con la productividad, por un lado, pero también con la inclusión social y la equidad, por otro.

La infraestructura efectúa diferentes aportes. El capital de infraestructura no es homogéneo y tampoco lo es su efecto sobre los aspectos distributivos. El agua y el saneamiento tienen un nexo particular con la salud de la población en general, con la mortalidad infantil, con la salud de los infantes, su capacidad de aprendizaje y de adquisición de destrezas laborales. En materia de transporte, la reducción de costos y tiempos tiene un impacto económico directo en actividades económicas de producción, distribución doméstica e internacional. Pero también tiene dicha infraestructura un rol que cumplir en lo social y distributivo al reducir accidentes fatales y heridos graves en los sectores naturalmente más vulnerables a los mismos, que son los pobres.

Bajo el paraguas general de la infraestructura, se pueden incorporar una serie de instalaciones que permiten la prestación de determinados servicios, algunos con muy fuertes inversiones de capital fijo, unos domiciliarios y otros que no lo son necesariamente, pero que comparten en común la existencia de redes (de transporte, de cableado, de cañerías) y un fuerte concurso de capital físico y tecnología, así como la necesidad de mantenimiento periódico con fuertes inversiones.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PROMOVER EL ACCESO DE LOS POBRES A LA INFRAESTRUCTURA

Los servicios que pueden prestarse con el capital de infraestructura son diversos y una serie de razones implican un concurso público, ya sea en la provisión (cobertura y disponibilidad), como en la regulación de la misma o el establecimiento de competencia: algunos sectores tienen elementos de bien público (por ejemplo, una red), en otros hay monopolios naturales en algún eslabón de la cadena productiva o de distribución, en casi todos hay fuertes externalidades. Por último, hay elementos de asimetría informativa en muchos sectores, que requieren contratos que especifiquen contingencias, regulen conductas, diriman diferendos y promuevan la competencia.

Ante la preocupación por la relación entre capital de infraestructura y la equidad distributiva, el objetivo del documento próximo a publicarse por la DRNI es sistematizar, describir, analizar y comentar prácticas/políticas públicas de los países, con énfasis en lecciones aprendidas. Las preguntas que orientaron la investigación de los autores fueron: ¿cuáles de las políticas públicas han funcionado y cuáles no?, ¿cuáles han funcionado a medias y por qué?, ¿qué se ha aprendido? y ¿cuáles son los desafíos a futuro? Especial atención se presta en el documento a las condiciones macroeconómicas e institucionales necesarias para la prestación socialmente equitativa de servicios de infraestructura, dado que la severa crisis financiera internacional, hace prever una desaceleración del crecimiento regional y posibles consecuencias sobre el acceso y las posibilidades de consumo de servicios de infraestructura para los habitantes de la región. Los sectores estudiados fueron agua y saneamiento y transporte urbano de

personas. El primero tiene externalidades sanitarias peculiares y el segundo acerca oportunidades económicas, educativas, sociales y culturales a las personas.

Tras la Introducción, donde se discute el rol de la infraestructura en el crecimiento y los nexos con las cuestiones distributivas, en la siguiente sección del documento próximo a publicarse se estudian las políticas para promover el acceso de los pobres a la infraestructura de agua y saneamiento y transporte urbano de pasajeros. Seguidamente, se analizan las políticas para promover el consumo de los pobres de los servicios de agua y saneamiento y transporte urbano de pasajeros.

3. CONSIDERACIONES MACROECONÓMICAS Y EQUIDAD

El documento dedica un capítulo especial a analizar las consideraciones macroeconómicas y el rol de las políticas públicas en mantener niveles de equidad en el acceso y consumo de infraestructura cuando se producen crisis económicas de magnitud.

La infraestructura tiene un efecto de inclusión (*crowding-in*) en materia de productividad. Las instalaciones y los servicios conexos de infraestructura aumentan la productividad de la economía, y aunque no hay consenso sobre la magnitud numérica de dicho aporte, una impresionante reseña de la literatura empírica tiene un rasgo común: el signo positivo de la relación.

Que la infraestructura aporte a la equidad es más intuición y una hipótesis conjetural que un hecho documentado, sin embargo, cuando se exploran las propiedades de los servicios de infraestructura se encuentran muy frecuentemente diferentes fallos de mercado (bienes públicos en la creación de redes y la difusión de información, externalidades sanitarias, ambientales y de seguridad pública, asimetrías informativas y la presencia de monopolios naturales, todas razones para requerir la intervención regulatoria pública).

También se encuentran consensos sobre la presencia de bienes considerados meritorios, es decir, normativamente calificados como prioridades públicas que ameritan aportes a su provisión y cierta actitud paternalista en su consumo difundido en la sociedad.

4. SUBSIDIOS A LA INFRAESTRUCTURA

La pobreza podría ser subsidiada en forma directa, poniendo recursos en manos de los pobres. También se les podrían entregar recursos destinados a comprar bienes determinados y los mismos bienes en caso de transferencias en especie. Esto último es una forma alternativa para resolver la pobreza. La literatura normativa de las finanzas públicas reputa como mejores a las transferencias a los pobres, en dinero y sin un destino especificado, respecto a las transferencias para hacer frente a determinadas carencias específicas, en especie y dirigidas a satisfacer determinadas necesidades. En la práctica se observa que predominan en el mundo esta última clase de transferencias, y allí se inscriben los subsidios al acceso (es decir a la propia infraestructura) y al consumo (esto es, al goce del servicio) en materia de servicios públicos. Respecto del acceso, el tratamiento es un tanto diferente en el caso de

transporte urbano de pasajeros y de agua y saneamiento. En el primer caso, la infraestructura se destina también a otros usos (como el del automóvil privado o el transporte de cargas), aunque se pueden incluir subsidios para la adquisición o financiación del material rodante y de sus insumos (como combustibles a precios preferenciales). En el caso del agua y saneamiento, la infraestructura es mucho más específica, hundida en su totalidad (en un sentido económico y literal). En ambos casos, se necesita mucho dinero, por la intensidad de capital de las industrias. En el sector de infraestructura, para pensar en subsidiar el consumo, hace falta en la región cubrir un enorme déficit de conexiones, más grave en alcantarillado que en agua, meta que pocos países han sido capaces de sortear con éxito. Un punto importante, es que los subsidios salen en última instancia de un mismo conjunto de recursos escasos, de modo que mayores subsidios al acceso significan menores subsidios al consumo, y viceversa. En todos los casos, no estamos hablando necesariamente de los mismos grupos de pagadores/receptores de subsidio, ya que aportan/reciben diferentes grupos sociales y generacionales según cómo se organice el subsidio.

Los subsidios al consumo pueden dividirse en subsidios a la oferta y a la demanda, directos o cruzados, universales o focalizados, en especie o monetarios. Los subsidios a la oferta procuran cubrir costos operativos de los prestadores, de modo de mantener el servicio en operación. Los subsidios a la oferta no necesariamente están disponibles para los pobres, ya que los receptores de subsidios pueden ser solo una fracción o un subconjunto conectado de dicha población, donde hay ricos y pobres.

De este modo, quedan fuera habitantes a los que no llega el servicio, entre los cuales, predominan los pobres. Muy probablemente los subsidios universales a la oferta sean también regresivos, por lo menos en referencia al universo que tiene la red a su alcance. El subsidio a la oferta es atractivo para los proveedores y tiene ventajas en cuanto a costo y administración. No necesariamente es eficiente, dado que se pueden cubrir costos excesivos de los prestadores. Si se quiere mejorar dicha eficiencia, hay que pedir contrapartidas, lo cual se presta a ciertas conductas estratégicas de los proveedores, y es costoso en cuanto a los recursos, la información y las capacidades administrativas.

Por el lado de los subsidios a la demanda, nuevamente los hay universales y focalizados, directos o cruzados. Los últimos están especialmente presentes, por ejemplo, con tarifas planas para viajes de diferente longitud o consumos no medidos de agua. El subsidio cruzado tiene un enorme atractivo político: es para un amplio espectro de beneficiarios y los que aportan al subsidio no perciben cabalmente su contribución. Además, no demandan recursos fiscales. La ventaja que tiene en cantidad, puede ser su carencia en calidad. Su atractivo político se contrapone a sus escasas propiedades de eficiencia económica. No son transparentes, no necesariamente preservan dimensiones horizontales y verticales de calidad y tienden a la desfinanciación de los prestadores, dado que no necesariamente las tarifas sobre las que se edificó la estructura de subsidios cubren costos.

El subsidio directo gana atractivo relativo cuando se lo estudia para su implementación. Exhibe transparencia, parece

ir al fondo de la cuestión y se le atribuyen mejores propiedades de focalización. Este último punto es no trivial: los recursos para subsidios son escasos, aun para subsidios cruzados cuando pagan otros usuarios (que siempre tienen incentivos para salir de su rol de contribuyentes). Esto se aplica aun más a los subsidios directos que deben salir de presupuestos públicos siempre magros en la región que compiten con una mirada de necesidades igualmente perentorias. La focalización tiene entonces una propiedad de eficiencia: se consigue más con menos. Pero más aún, contiene elementos para agregar equidad en la distribución. Para minimizar errores de inclusión y exclusión en subsidios cruzados hay que mejorar la calidad de los proxies entre los drivers del subsidio y la pobreza o condición que se quiera atacar con el subsidio. En el caso de los subsidios directos, la focalización procura filtrar correctamente a los candidatos.

Se ha visto que existen diferentes formas de focalización. Algunas son excelentes, aunque la calidad del servicio sea inferior, como el grifo público, donde el error de inclusión es muy bajo, pero la cobertura no es domiciliaria. Alcanza apenas para evitar las peores situaciones en materia sanitaria (y les ahorra dinero a los pobres que dejan de comprarles a proveedores alternativos), pero no da a los habitantes un mínimo de comodidad, dignidad y ciudadanía. La mayoría de los mecanismos de focalización son débiles o caros.

Por su parte, la focalización puede ser geográfica, categórica o administrativa. Dirigir subsidios sobre base geográfica sirve cuando la geografía es buena indicación de pobreza. Barrios periféricos marginales pueden acceder a servicios de transporte a tarifa plana, con buenas frecuencias y razonable parque vehicular, y el impacto será fuerte en el bienestar de los pobres. Lo mismo puede decirse de barriadas marginales que tengan conexión domiciliaria de agua y paguen tarifas especiales sobre base geográfica. Pero muchas veces la geografía no es buena proxy y debe complementarse el método con otro criterio. La discriminación categórica parece no funcionar tan bien, pero ayuda a personas con necesidades motoras especiales, a estudiantes pobres (si se los puede diferenciar de estudiantes ricos) y a ancianos pobres (la misma consideración vale). Cierta elemento de autoselección puede estar presente en el diseño de subsidios, lo que aporta a la eficiencia porque ahorra recursos, que por ejemplo se gastarían en un subsidio a la oferta presumiendo que van a ser utilizados, cuando en realidad no hay interés manifiesto en hacerlo. También, ayuda a la equidad al construir ciudadanía, por incluir participación activa de los involucrados.

Los subsidios directos y focalizados sobre una base administrativa gustan a la profesión económica; la evidencia los califica con buena nota, pero tienen dos inconvenientes: requieren muchos recursos y capacidad administrativa para su implementación, y aun en las mejores experiencias que se han documentado, los errores de inclusión y exclusión son importantes (del orden del 35%-40%). Si fichar a las familias va a costar en un país en desarrollo 8-10 dólares en cada caso ¿no convendría distribuir los recursos en forma aleatoria? En el peor de los casos, el subsidio sería proporcional. Lo anterior es una exageración que pretende solo llamar al sentido común a los planificadores de políticas públicas. La respuesta eficiente es diluir dichos costos entre muchos programas sociales, lo

que también es más equitativo, porque todos los subsidios apuntarán a la pobreza y no exclusivamente a la provisión de bienes meritorios puntuales. Varios programas puntuales dirigidos a los mismos beneficiarios mejorarán su situación de pobreza.

5. CONCLUSIONES Y LECCIONES APRENDIDAS

Se revisaron en el trabajo una multitud de experiencias en la región. Cada país analizado, con sus instituciones y posibilidades ha buscado los medios para subsidiar el acceso y el consumo de los pobres. Pueden sacarse algunas lecciones comunes a las experiencias.

Una es filosófica: parece razonable no ser dogmáticos en esta materia. Las formas de subsidio que más atraen por sus cualidades de eficiencia y equidad son las más caras de procesar y requieren mayores capacidades administrativas, no siempre disponibles en los países de la región.

Cierto grado pragmático de focalización geográfica, categórica y administrativa puede dar soluciones relativamente eficaces respecto a los subsidios universales. No debería tentarse el planificador de políticas públicas con la calidad y el atractivo del instrumento; las tecnologías más baratas pueden ser deseables. Los casos exitosos tienen un pasado de idas y vueltas, de costosos aprendizajes. En una década de buen funcionamiento, un esquema se transforma en paradigma, pero queda atrás una dura historia de problemas que hubo que resolver sobre la marcha. Es cierto que se puede aprender de errores ajenos, pero no evita la comisión de errores novedosos.

También cierta dosis de gradualismo es deseable para reemplazar subsidios de larga data por otros de mejor calidad en el paso del tiempo. Guayaquil desarmó los subsidios cruzados en el agua mediante un cronograma automático de corrección de los mismos, y lo logró sin resistencia social; pero no siempre están abiertas esas posibilidades.

Los subsidios que tienen potencial de mejorar la distribución del ingreso son los que tienen buena focalización, bajos errores de exclusión y un valor elevado respecto del ingreso de los pobres. Pocos subsidios cumplen con estos criterios. Una mezcla hábil de categorías, localización, autoselección y filtros administrativos, podría arrojar resultados razonables en materia de errores de inclusión y exclusión, a un costo lógico. Los subsidios cruzados pueden ser compatibles con la equidad vertical y horizontal si se diseñan con buenos proxies. Y ese es un esfuerzo (y gasto) único en una década.

El origen de los fondos no es trivial. El efecto neto de un subsidio/impuesto puede ser progresivo, regresivo o neutro comparado con el contrafáctico. Pero, en realidad, hay que mirar el sistema impositivo y de subsidios en su conjunto. Un pequeño subsidio, por muy progresivo que sea, puede ser compensado ampliamente por el origen regresivo de la recaudación impositiva global.

La financiación conveniente puede aumentar o reducir el carácter progresivo de los subsidios. Las microfinanzas pueden ayudar a hacer asequible la conexión al servicio y el desarrollo de las instalaciones internas necesarias para que los pobres se conecten.

Parece haber cierta dicotomía entre enfoques ingenieriles y económicos, que están presentes en diversas discusiones (calidad, asequibilidad, tecnología de productos y de procesos). Aquí, nuevamente, no conviene el dogmatismo. Rampas de cemento son más baratas y requieren menos mantenimiento que rampas mecánicas en estaciones de transbordo. En el agua hay posibilidades de hacer cosas más precarias y menos duraderas, pero más baratas. El objetivo es darle agua y saneamiento a la población ¿Es el instrumento tan importante? Lo anterior está sujeto al tiempo. Un *chip* para una tarjeta magnética de pago puede ser muy accesible hoy, como no lo era hace una década. Lo mismo ocurre con sistemas de GPS, de exploración de cañerías para detectar averías con cámaras y tantos otros desarrollos tecnológicos. La flexibilidad mental debe venir de la mano de los precios

relativos. La disponibilidad de posibilidades es cada vez mayor, y a veces solo hay que esperar un tiempo para que se transformen en asequibles.

Respecto de la crisis macroeconómica, la lección es de Perogrullo: hay que ahorrar con vacas gordas para gastar en tiempos de vacas flacas. La política anticíclica es de dos vías: en malos tiempos gastar y cuidar la reputación de buen pagador; en tiempos de bonanza, ahorrar y construir prestigio crediticio. Tan simple y tan difícil como eso. Con relación a las ganancias en materia de equidad, una regla anticíclica sería ganar grados de redistribución cuando los recursos abundan y la economía crece, y no perderlos en tiempos de recesión. La eficiencia en el uso de los recursos y la equidad van de la mano. Evitar malas asignaciones y despilfarros de recursos permitirá sostener mejor a los pobres en la crisis.



A partir de la edición correspondiente a enero de 2009, el *Boletín FAL* de la División de Recursos Naturales pasará a distribuirse mayoritariamente por vía electrónica, como parte del Programa de Mejora Continua de CEPAL para la reducción del uso de papel. Para recibir la versión electrónica del boletín, por favor registrar su correo electrónico en la siguiente dirección: <http://www.cepal.org/id.asp?id=36304>