

Infrastructure to 2030 (Vol.2): Mapping Policy for Electricity, Water and Transport

Summary in Spanish

Infraestructura para 2030 (Vol. 2): Planificación de políticas para electricidad, agua y transporte

Resumen en español

Las infraestructuras no son un fin en sí mismas. Más bien son el medio de garantizar la prestación de bienes y servicios que promuevan la prosperidad y el crecimiento y que contribuyan a aumentar la calidad de vida, incluidos el bienestar social, la salud y la seguridad de los ciudadanos, así como la calidad de su medio ambiente. El rendimiento prolongado futuro de las economías de la OCDE y, desde luego, de la economía mundial, dependerá en un grado importante de la disponibilidad de infraestructuras adecuadas para sostener el crecimiento y el desarrollo social. Es probable que hasta el año 2030 los requerimientos anuales de inversión en infraestructura para electricidad, transporte vial y ferroviario, telecomunicaciones y agua promedien alrededor del 3.5% del producto interno bruto (PIB) mundial.

En el mundo en desarrollo se emprenderán inversiones en cantidades importantes, países como China, la India y Brasil gastarán miles de millones de dólares en infraestructuras para consolidar sus florecientes economías y satisfacer las aspiraciones cada vez mayores de sus respectivas poblaciones.

Sin embargo, pese a sus tasas de crecimiento económico significativamente menores durante las próximas décadas, a los países de la OCDE también se les exigirá efectuar inversiones cuantiosas para mantener, modernizar y sustituir infraestructuras existentes (y a menudo anticuadas), y conservar su competitividad internacional. En cuanto a los países de la OCDE en conjunto, se espera que los requerimientos de inversión para la transmisión y distribución de electricidad sean de más del doble durante el periodo 2025/2030, casi del doble en construcción de carreteras, y que aumenten casi 50% en el sector de tratamiento y suministro de agua.

El propósito del proyecto de la OCDE llamado Programa de Futuros Internacional sobre "Necesidades de infraestructura mundial: prospectos e implicaciones para los actores públicos y privados" era hacer un balance de las oportunidades y desafíos a largo plazo a que se enfrentan las infraestructuras en todo el mundo, y proponer a los gobiernos de la OCDE un conjunto de recomendaciones de políticas que se propongan aumentar la

contribución de las infraestructuras al desarrollo económico y social en los próximos años. El proyecto tenía un horizonte de tiempo hasta 2020-2030 y abarcaba electricidad, transporte terrestre (transporte público urbano, vial y ferroviario), agua y telecomunicaciones.

Déficit de inversiones en infraestructura

En los países de la OCDE, las fuentes tradicionales de financiamiento público solo no bastan para satisfacer las necesidades futuras de infraestructura, que son enormes y siguen aumentando. Este libro aborda preguntas fundamentales:

- ¿De dónde procederán las nuevas fuentes de financiamiento y qué papel desempeñará el sector privado?
- ¿Podrán las medidas financieras, organizacionales, institucionales y normativas (los “modelos comerciales”) implementadas en la actualidad responder de manera adecuada a los complejos desafíos que enfrentan, y serán viables durante un periodo más prolongado?

Cubrir el déficit de inversiones en infraestructura exigirá adoptar enfoques innovadores para hallar financiamiento extra y usar las infraestructuras de manera más eficiente y más inteligente mediante nuevas tecnologías, estrategias para la regulación de la demanda, cambios en la reglamentación y una mejor planificación.

Desafíos a largo plazo

En particular para los países de la OCDE, la inversión en infraestructura se enfrentará a una gama de tendencias básicas prolongadas que incluyen:

- Desarrollos demográficos: envejecimiento de las poblaciones, disminución o crecimiento demográfico, tendencias en urbanización y desplazamientos de la población hacia áreas rurales y costeras.
- Limitaciones crecientes en las finanzas públicas debido al envejecimiento de las poblaciones, seguridad, etcétera.
- Factores ambientales como el cambio climático y estándares de calidad cada vez más altos.
- Progreso tecnológico especialmente, aunque no sólo, en tecnología de la información y la comunicación.
- Tendencias hacia la descentralización y la cada vez mayor participación pública local.
- La intervención cada vez más extensa del sector privado.
- La creciente importancia de mantener, modernizar y renovar las infraestructuras existentes.

En la actualidad, los gobiernos no están en una situación adecuada para enfrentarse a estos crecientes desafíos, cada vez más complejos. Las fuentes de financiamiento tradicionales, es decir, los presupuestos gubernamentales, se verán sometidas a una

presión considerable durante las próximas décadas en la mayoría de los países de la OCDE —debido al envejecimiento de sus poblaciones, las demandas cada vez mayores para gastos sociales, seguridad, etcétera—, y lo mismo le sucederá al financiamiento obtenido mediante la fijación de impuestos locales y generales, ya que el electorado está cada vez más renuente a pagar impuestos más altos. Además, al mirar de manera integral toda la gama de las fuerzas económicas, sociales y ambientales que afectan a los sectores de infraestructura tratados en este proyecto, en ninguna parte parece que el actual marco de política pública, reglamentación y planificación sea el adecuado para superar las múltiples dificultades que el desarrollo de infraestructura enfrentará en los próximos 25 años.

El no progresar en forma importante para cubrir el déficit en infraestructura podría resultar costoso en cuanto a congestión, cadenas de abastecimiento poco confiables, embotamiento en la competitividad y problemas ambientales cada vez mayores, con todo lo que ello implica para los estándares y la calidad de vida.

Las infraestructuras también necesitan funcionar en forma más eficiente. Entre las formas de extraer más rendimiento del sistema están las inversiones en nuevas tecnologías, y estrategias para la regulación de la demanda a fin de controlar mejor los flujos de tráfico a través de los sistemas viales, ferroviarios, de suministro de electricidad y de agua. En comparación, en los países del BRIC —Brasil, Rusia, la India y China— y en la mayoría de los países en desarrollo, es probable que la mayor parte de las inversiones vaya a la nueva construcción en la medida en que los gobiernos se esfuercen por ampliar las redes inadecuadas.

¿De dónde vendrá el financiamiento?

Al mirar al planeta de un extremo a otro, una parte bastante considerable de la infraestructura ya está en manos privadas —esto es especialmente cierto en el campo de las telecomunicaciones y, en menor grado, en la generación de energía y en los ferrocarriles—, y se espera que siga fluyendo dinero del sector privado a esas actividades. Más problemática es el área de las infraestructuras que el sector público opera y posee, porque es ahí donde ya han empezado a sentirse las presiones sobre los presupuestos y la capacidad de recaudación fiscal.

Hay señales que indican que en los países avanzados, la inversión de capital público ha representado un porcentaje ininterrumpidamente decreciente del total del gasto del gobierno. Para el área de la OCDE en conjunto, el gasto público en la formación bruta de capital fijo como porcentaje de los desembolsos generales totales del gobierno bajó del 9.5% en 1990, pasando por 8% a mediados del decenio de 1990, hasta llegar a aproximadamente 7% en 2005.

Al mismo tiempo, los gastos sociales han subido su porcentaje de manera notable. Entre 1980 y 2003 aumentaron en promedio de aproximadamente 16% a 21% del PIB. Las dos fuerzas dominantes de los aumentos en el gasto social han sido los gastos en salud y en la población jubilada. Se espera que ambos rubros aumenten de manera considerable en los próximos decenios, dejando atrás al crecimiento de presupuestos públicos y al del PIB por un amplio margen. Las proyecciones indican que para el área de la OCDE en conjunto, el gasto en salud pública y atención médica a largo plazo podría aumentar del nivel actual de 6.7% del PIB a entre 10.1% y 12.8% para el año 2050,

mientras que las pensiones podrían subir en promedio cerca de tres a cuatro puntos porcentuales del PIB durante el mismo periodo.

Es probable que a estas crecientes presiones sólo las contrarreste en una pequeña parte el menor gasto en educación para jóvenes y niños o en prestaciones familiares. Por otra parte, se espera que la mano de obra más escasa presione a los gobiernos para que aumenten la inversión en todos los tipos de educación, incluida la formación continua. Por consiguiente, la esfera de acción para la inversión pública en infraestructura dentro de los presupuestos públicos estará cada vez más restringida.

¿Cuáles son las opciones del sector público para cubrir el déficit en infraestructura?

Pese a las crecientes presiones sobre los presupuestos públicos, en muchos casos los impuestos generales y locales seguirán siendo la única fuente de financiamiento importante. Sin embargo, en casi todos los países de la OCDE y en algunos del BRIC es probable que el envejecimiento de las poblaciones lleve a una contracción de las masas salariales, reduciendo así los ingresos fiscales. Hasta cierto grado, la intensidad del efecto dependerá de factores como la evolución de los porcentajes de participación del mercado laboral, la inmigración y la productividad, así como del equilibrio entre los ingresos fiscales por impuestos sobre la renta y el consumo. Quizá quepa esperar cierta compensación en la forma de mayores ingresos fiscales procedentes de los activos por pensiones acumuladas, pero es probable que el efecto compensatorio se limite generalmente a no más de un punto porcentual del PIB.

En otras palabras, los presupuestos públicos alimentados por impuestos no bastarán para cubrir el déficit en infraestructura. Lo que se requiere es recurrir más al financiamiento del sector privado, junto con una mayor diversificación de las fuentes de ingreso del sector público.

El financiamiento del sector privado, como se hizo notar más arriba, tradicionalmente ha tenido una fuerte presencia en ciertos sectores de la infraestructura en algunos países. En los últimos años, al disminuir el porcentaje de la inversión pública en infraestructura, la del sector privado ha aumentado. Las privatizaciones (es decir, la venta de activos estatales) han sido una fuerza importante. Desde el decenio de 1980 se ha privatizado más de un billón de dólares de activos en los países de la OCDE. Las infraestructuras han estado constantemente en primer plano. Promediadas durante el periodo 1990-2006, casi dos terceras partes de todas las privatizaciones en el área de la OCDE han involucrado servicios públicos, transporte, telecomunicaciones e instalaciones petroleras.

También en otros lugares ha sido pujante la actividad privatizadora. Más o menos durante el mismo periodo se vendieron unos 400,000 millones de dólares de activos estatales en países que no eran de la OCDE, y cerca de la mitad de los cuales correspondieron a infraestructuras.

Los nuevos modelos comerciales con participación del sector privado, en particular variantes de modelos de convenio de colaboración entre el sector público y el privado (PPPs, por sus siglas en inglés) que se están usando cada vez más, sobre todo en los países de la OCDE, ofrecen más campo de acción para liberar conocimientos especializados y capital del sector privado. También hacen eso los enormes consorcios de capital del sector privado administrados por fondos de pensiones y aseguradoras. Las infraestructuras, por sus características de bajo riesgo y rendimiento constante, despiertan un interés potencial considerable para esos fondos. Tan sólo en el área de la OCDE, los

fondos de pensiones ascienden en la actualidad a unos 18 billones de dólares, contra 13 billones de dólares en 2001.

Diversificar las fuentes de financiamiento del sector público incluye:

- Aprovechar más y mejor las cuotas de los usuarios.
- Crear mecanismos para garantizar el financiamiento a largo plazo para infraestructuras (por ejemplo, fondos para infraestructura a largo plazo).
- Explorar las posibilidades que ofrece la recuperación de plusvalía inmobiliaria.
- Promover variantes innovadoras para mecanismos tradicionales de financiamiento.

Ampliar el acceso a otras fuentes de financiamiento del sector público y del sector privado será una contribución importante para cubrir el déficit en infraestructura. Sin embargo, eso por sí solo no bastará. Los retos a que se enfrentan los gobiernos son sencillamente muy variados y complejos. En los próximos años, los responsables de la formulación de políticas también necesitarán:

- Mejorar la eficiencia en la construcción y la operación de las infraestructuras.
- Aumentar los niveles de eficiencia en el uso de las infraestructuras mediante una mejor regulación de la demanda.
- Garantizar que las infraestructuras sean confiables y resistentes.
- Mejorar el diseño y la capacidad de las infraestructuras para hacer frente a las dificultades futuras en materia ambiental y de seguridad.
- Fortalecer el control de la vida útil de los activos de infraestructura, ya que la prioridad de las inversiones se dirige cada vez más a mantener, modernizar y renovar las redes e instalaciones existentes.
- Aumentar la eficacia del desarrollo de infraestructura para cumplir objetivos múltiples —económicos, sociales, ambientales, etcétera—, y asignar recursos para crear el máximo valor.

Al aceptar combatir estos desafíos, los gobiernos necesitarán complementar la búsqueda de nuevas fuentes de capital con un amplio conjunto de otras medidas. Entre otras cosas, éstas deben incluir: cambios en la reglamentación para fomentar el surgimiento de nuevos modelos comerciales y el desarrollo e integración de nuevas tecnologías; la promoción de más competencia en la adquisición de bienes o servicios y en la operación; cambios administrativos y legales para agilizar la planificación, la adquisición de bienes o servicios y la implementación; aplicación de nuevas tecnologías y nuevos esquemas para aumentar el uso eficiente de infraestructuras y administrar mejor la demanda; cooperación internacional más estrecha; mayor seguridad y consolidación del diseño de las infraestructuras, el financiamiento y los recursos con una planificación estratégica a largo plazo.

Por ultimo, la planificación, el financiamiento y la administración de infraestructuras necesitarán apoyarse en mejores herramientas básicas. Es necesario consolidar la información, la recopilación de datos, la investigación y el análisis. Rendir cuentas de la mejor administración de activos debería ser una actividad más generalizada, así como el uso de métodos de evaluación rigurosos para formular políticas más sólidas basadas en datos fidedignos. Las herramientas informáticas para la comunicación y el diálogo pueden aprovecharse más y mejor. Y existe un amplio campo en las instituciones educativas y de capacitación para, mediante mayores esfuerzos, desarrollar las aptitudes y el conocimiento interdisciplinarios que se necesitarán para aprovechar las oportunidades y resolver los problemas que las infraestructuras planteen en los próximos años.

Síntesis de las principales recomendaciones en materia de políticas

1. Enfoques innovadores para el financiamiento

1. Fomentar convenios de colaboración entre el sector público y el privado (PPPs) como un medio para recaudar más recursos para inversiones en infraestructura y diversificar los modelos comerciales
2. Estimular la inversión en infraestructuras de fondos de pensión y de otros inversionistas institucionales importantes.
3. Aprovechar más las tarifas a usuarios para financiar infraestructuras. Deberían ser diseñadas para indicar precios, reflejar los costos reales y contribuir a la regulación de la demanda.
4. Diversificar y ampliar las fuentes tradicionales de recaudación de ingresos.
5. Explorar las posibilidades de financiamiento que la recuperación de plusvalía inmobiliaria ofrece.

2. Mejorar las condiciones del marco institucional y normativo

6. Examinar las condiciones del marco jurídico y normativo para fomentar el surgimiento de nuevas fuentes de capital y nuevos modelos comerciales para la construcción, el mantenimiento y la operación de infraestructuras.
7. Estimular la aparición de nuevos participantes y nuevos modelos comerciales al crear y promover esquemas que estimulen el desarrollo de una competencia eficaz para el mercado o dentro de éste.
8. Dar mayor prioridad al tema de la fiabilidad del funcionamiento de las infraestructuras.
9. Consolidar el marco para los estándares como una herramienta que promueva nuevos modelos operativos y mejore la interoperabilidad.
10. Explorar el potencial para nuevas directrices institucionales que puedan proporcionar un financiamiento más eficaz y eficiente, costo y entrega de infraestructura o ambos.

3. Fortalecer la gobernabilidad y la planificación estratégica

11. Apoyar el desarrollo de propuestas coordinadas a largo plazo para el desarrollo de infraestructura.
12. Reducir la vulnerabilidad de la planificación e implementación de infraestructura a largo plazo a un entorno prioritario y una concepción a corto plazo.
13. Garantizar la participación de una gama más amplia de interesados directos en el proceso de evaluación de necesidades, decidir el orden de prioridad, diseño, planificación y entrega de infraestructuras.
14. Redoblar los esfuerzos para reducir la extensión y la complejidad del proceso de planificación-implementación.
15. Fortalecer la cooperación internacional para mejorar la eficiencia, la fiabilidad y la seguridad de los flujos de bienes, servicios e información en todas las infraestructuras transfronterizas.

4. Desarrollar e incorporar la tecnología

16. Apoyar el uso de tecnologías para aumentar la eficiencia en infraestructura y mejorar la regulación de la demanda.

5. Ampliar y perfeccionar el paquete de herramientas

17. Fortalecer la capacidad pública para informar sobre la toma de decisiones, mejorar el análisis, vigilar el funcionamiento y desarrollar las aptitudes interdisciplinarias necesarias para atacar los problemas de infraestructura.

© OCDE 2007

Este resumen no es una traducción oficial de la OCDE.

Se autoriza la reproducción de este resumen siempre y cuando se mencionen el título de la publicación original y los derechos de la OCDE.

Los resúmenes multilingües son traducciones de extractos de publicaciones de la OCDE editados originalmente en inglés y en francés.

Pueden obtenerse en forma gratuita en la OECD Online Bookshop www.oecd.org/bookshop/

Si desea más información, comuníquese con la Unidad de Derechos y Traducciones, Dirección de Asuntos Públicos y Comunicación de la OCDE en: rights@oecd.org o por fax: +33 (0)1 45 24 99 30

Unidad de Derechos y Traducciones de la OCDE (PAC)
2 rue André-Pascal, 75116
París, Francia

Visite nuestro sitio www.oecd.org/rights/

