



BANCO MUNDIAL

Una serie regular de notas destacando las lecciones recientes del programa operacional y analítico de la Región de América Latina y el Caribe, del Banco Mundial.

Infraestructura para mejorar las condiciones de vida en zonas rurales

Stephen Brushett e Indu John-Abraham

¿Qué rol desempeñan las estrategias innovadoras de entrega de infraestructura en ofrecer una respuesta adecuada a las necesidades de la población rural? Este artículo destaca algunos de los hallazgos de un reciente trabajo de análisis llevado a cabo en la región de América Latina y el Caribe (ALC), y destaca también varias prácticas prometedoras que han sido desarrolladas para responder en forma eficaz al desafío de la dotación de infraestructura y, en particular, para garantizar que dicha infraestructura incremente la competitividad y los ingresos rurales.

Desde el año 2003 se han venido efectuando una serie de estudios regionales y evaluaciones de país, los cuales han analizado la relación entre infraestructura rural, reducción de la pobreza y mejores condiciones de vida, y han generado diversas recomendaciones para garantizar que la inversión en infraestructura produzca un impacto mayor. Específicamente, esta serie de estudios y evaluaciones ha estado orientada a la búsqueda de enfoques holísticos, rentables y sostenibles de aplicación en la entrega de servicios de infraestructura rural y a promover un mayor acceso a mejores servicios y el uso productivo de esos servicios por parte de la población

rural de escasos recursos. El resultado de este trabajo no sólo ha incrementado la base de conocimientos, sino que también ya ha causado un impacto operativo mediante actividades crediticias específicas del Banco.

El estado de la infraestructura rural en América Latina y el Caribe

En general, la cobertura y calidad de la infraestructura en América Latina y el Caribe no se ha mantenido al ritmo de aquella que encontramos en países con ingresos medios en otras regiones. Los países de ALC gastan un promedio de menos del dos por ciento del producto interno bruto (PIB) en infraestructura; cifra sustancialmente menor que el cuatro a seis por ciento que se asigna a este rubro en países como China y Corea. El impacto económico de las inversiones en infraestructura se ha visto debilitado por una serie de factores tales como recursos inadecuados para el mantenimiento, asignación poco certera de los subsidios, falta de transparencia y competencia en las adjudicaciones privadas y atrasos en el logro de las metas de cobertura de servicios. Estas deficiencias se magnifican aún más en el contexto rural, donde la cobertura de servicios de infraestructura aún es

Cuadro 1: Tasas de cobertura de infraestructura rural¹

	Agua	Saneamiento	Caminos Rurales ^e	Electricidad	Teléfonos Públicos ^f	TICs	Teléfonos Celulares
Chile	66% ^a	51% ^c	71%	86%	98%		41%
Guatemala	34% ^a	<50% ^c	70%	65%	80%		3%
Honduras	70% ^b	68% ^d	62%	37%	n.a.		n.a.
Peru	62% ^b	49% ^b	59%	30%	n.a.		n.a.

^a Conexiones interiores

^b Tipo de conexiones/instalaciones no especificadas

^c Casas con instalaciones mejoradas

^d También incluye letrinas básicas

^e Caminos rurales/comunales como porcentaje de la red de caminos totales

^f Porcentaje de comunidades/casas con acceso a teléfono público (dentro de 6km)

1 referencias y notas utilizadas en la preparación de este resumen están disponibles en http://www.worldbank.org/en_breve

característicamente baja (consulte la Tabla 1). El ritmo en la entrega es generalmente más lento que en las áreas urbanas. En América Latina, casi el 95 por ciento de aquellos que viven en ciudades tienen acceso a agua potable y más del 80 por ciento cuentan con servicios de saneamiento. La comparación resulta muy desfavorable para las áreas rurales, que cuentan con menos del 50 por ciento de cobertura de servicios de agua y saneamiento.

Llegando hasta la Población Subatendida

La entrega de infraestructura presenta desafíos adicionales y específicos en el entorno rural, en especial, la necesidad de servir a comunidades dispersas y a veces aisladas. En términos económicos, las economías de escala reducidas y otros factores generan un costo unitario mayor en la entrega de servicios de infraestructura. Las condiciones para la inversión en áreas rurales, aunadas a los ingresos más bajos que suelen prevalecer en estas áreas, crean desafíos particulares relacionados con el precio de los servicios y con la disposición del sector privado a participar. La extensión de servicios concatenados a zonas rurales remotas suele ser costosa y compleja (consulte el recuadro 1). Normalmente, en estos casos, el Gobierno ha sido el llamado a llenar la brecha en la entrega de servicios, aunque muy rara vez esto ha sido suficiente para compensar las desventajas que enfrenta el sector rural.

Mejoras en Sustentabilidad, Eficiencia y Calidad

Aunque se han hecho inversiones substanciales en el desarrollo de nuevos servicios de infraestructura en áreas rurales, las crecientes tasas de cobertura con frecuencia ocultan debilidades en la calidad de dichos servicios. En Honduras, por ejemplo, mientras que el 70 por ciento de las viviendas rurales tienen acceso a agua potable, menos del 15 por ciento de ésta es agua tratada y el servicio es intermitente. Una inadecuada presupuestación, el uso de proveedores de servicios centralizados y la falta de indicadores referenciales adecuados para monitorear el mantenimiento, han contribuido a las anomalías presentes en la vida útil de estas inversiones.

El proceso de descentralización administrativa y fiscal avanza en gran parte de la región, creando así nuevas oportunidades para que las iniciativas locales puedan responder a las necesidades de entrega de infraestructura (consulte el recuadro 2). Sin embargo, dado que los funcionarios locales se ven enfrentados a funciones y

responsabilidades que pueden ser relativamente nuevas para ellos, estas demandas con frecuencia han excedido la capacidad humana, financiera, técnica y física de la región. La complejidad institucional también se ha elevado, por lo que persiste la necesidad de crear medios más eficaces para coordinar las dependencias involucradas tanto en el ámbito nacional como en el local.

II. Maximización del Impacto

Gran parte de la inversión en infraestructura rural se ha concentrado en las intervenciones sectoriales específicas consistentes con los objetivos nacionales. Es muy probable que esta inversión haya generado algunos beneficios, tales como tasas de cobertura más altas, pero también es posible que no haya ejercido un impacto significativo en los objetivos de desarrollo económico de mayor envergadura. Un componente vital para responder a las deficiencias que se perciben es contar con una visión más amplia de desarrollo rural, capaz de aprovechar las complementariedades entre sectores, no sólo entre servicios de infraestructura, sino también en otras áreas vinculadas al desarrollo del capital humano, físico, financiero y social, incluyendo acceso a la educación, a la tenencia de tierras y a los servicios financieros. Por consiguiente, existe la oportunidad de identificar las coyunturas económicas específicas de las distintas áreas geográficas y de construir y mantener activos de infraestructura complementarios a fin de maximizar este potencial. Al responder al sinnúmero de desafíos que enfrenta el avance hacia mejores condiciones de vida para el sector rural, han surgido dos enfoques que propician las condiciones adecuadas para invertir en forma más concertada y coordinada en infraestructura rural con miras a maximizar el impacto social y económico.

A. INTEGRACIÓN DE INFRAESTRUCTURA

La experiencia reciente de Perú ha revelado que la integración de infraestructura puede incrementar el impacto sobre el ingreso de las familias rurales. Las interacciones de cooperación entre múltiples servicios de infraestructura pueden provocar un impacto sustancialmente mayor comparado con el efecto acumulado de cada servicio considerado individualmente. Existe una mayor probabilidad de poder aprovechar las coyunturas productivas si se tiene acceso a distintos servicios de infraestructura. Cada servicio capitaliza sobre otro para producir un “efecto multiplicador”.

Se requerirá de una mayor colaboración intersectorial, la cual puede lograrse, en gran medida, a través de mejores estrategias de planificación, comenzando en el ámbito local con consultas a los actores clave, y reforzada en el ámbito central con compromisos financieros y técnicos. Bajo el Proyecto de Descentralización del Transporte Regional en Perú, el concepto de integración de infraestructura se ha puesto en práctica a través de una estrecha interacción de las inversiones en caminos rurales con los Planes de Desarrollo Regional Concertados, que identifican y asignan prioridad a las inversiones públicas.

B. DESARROLLO TERRITORIAL

La integración de infraestructura es un concepto que ofrece sus propios atractivos y que quizá debiera explorarse más ampliamente, siempre que puedan establecerse los elementos necesarios de coordinación y capacidad institucional. En sí misma, sin embargo, esta integración podría no ser suficiente para materializar todas las ganancias potenciales que representa contar con un mayor número de servicios coordinados de infraestructura. La noción de un desarrollo territorial ofrece un acercamiento que enfatiza una multisectorialidad que se extiende más allá de la infraestructura hasta alcanzar una visión más amplia que realza las oportunidades de crecimiento productivo. En contraste a la mayoría de los enfoques político-administrativos o sectoriales, la estrategia de desarrollo territorial busca definir un espacio fundamentado en sus vinculaciones endógenas de desarrollo económico. El enfoque territorial ofrece:

1. Planificación concertada a largo plazo basada en la identificación de oportunidades productivas estratégicas
2. Estrategia consolidada para facilitar la coordinación entre sectores
3. Vínculos entre áreas geográficas fundamentados en asociaciones productivas que con frecuencia se extienden más allá de las unidades administrativas tradicionales
4. Definición de esquemas de aranceles que promueven adecuadamente las oportunidades productivas

APLICACIONES

Diversos países de la región exploran actualmente los distintos modelos de desarrollo territorial con miras a obtener mayores ganancias de desarrollo con sus inversiones en el sector rural. En Chile, el desarrollo

territorial ha significado un nivel más elevado de coordinación interinstitucional entre las dependencias sectoriales, así como entre actores locales, en la preparación de planes territoriales marco. Estos planes sirven de base a los procesos de toma de decisiones sobre inversión y su coordinación. Cabe destacar que el marco institucional chileno posee una eficiencia virtualmente sin paralelo en la región, lo que contribuye grandemente a su éxito. Guatemala ha comenzado a promover el concepto de un modelo de desarrollo territorial que apoyará amplias mejoras de base en la competitividad rural. En una primera fase, ocho departamentos seleccionados (con potencial económico pero altos índices de pobreza y de población indígena de escasos recursos), tendrán la oportunidad de competir por financiamiento para una serie de servicios de asistencia técnica, financiera y de infraestructura. En la siguiente fase, se completará la reforma del sistema de planificación a fin de garantizar un enfoque territorial y concertado que esté mejor alineado con el programa de inversión pública. El objetivo es elevar los ingresos rurales, no solo incrementar la entrega per se de infraestructura.

Perú, al reconocer la necesidad de complementar las inversiones en la rehabilitación y mantenimiento de la red vial, ha propiciado que las familias rurales obtengan mayores beneficios a través de la incorporación de una estrategia innovadora denominada Ventana de Desarrollo Local (VDL) en apoyo de un proceso de desarrollo rural más amplio. La VDL opera como un mecanismo coordinador que equipará la oferta y la demanda al identificar áreas de crecimiento productivo, fortaleciendo la capacidad de los proveedores de servicios locales y facilitando el acceso a los recursos financieros. Los planes de desarrollo local se elaboran mediante un proceso participativo con actores locales y con miras a definir prioridades tanto para la generación de ingresos como para los proyectos de asistencia social. La gestión del programa está en manos de una organización no gubernamental.

DESAFÍOS

Aún persiste cierta incertidumbre con respecto a las condiciones necesarias para aplicar en forma eficaz el enfoque territorial, así como sobre cuáles serían las estructuras y mecanismos de gestión que se adaptarían mejor al contexto local específico. Las dos consideraciones fundamentales que más preocupan son: (i) el criterio para seleccionar territorios, ¿deberán ser siempre las áreas con mayor potencial o no? y, (ii) la determinación de la

definición geográfica del territorio. Mientras que no es necesario que ésta última coincida con uno o más grupos de límites administrativos, en la práctica, hasta el momento, esa es la tendencia que predomina.

Por otro lado, algunos de los desafíos específicos que probablemente afloran son los siguientes:

- La descentralización, y más específicamente, la necesidad de reforzar los recursos humanos y financieros en el ámbito local, es fundamental para que este enfoque multisectorial pueda llegar a ser efectivo.
- La susceptibilidad de la gestión a nivel local a las influencias ejercidas por la elite debe ser controlada, propiciando la participación popular y estableciendo un mecanismo de resolución de conflictos.
- La sustentabilidad de un enfoque de base amplia, a la que debe contribuir la entrega de servicios de infraestructura, debe asegurarse a través del financiamiento adecuado para el mantenimiento de obras y de políticas apropiadas al sector de infraestructura pertinente.
- Desafíos de equidad, ya que sin importar sobre qué base se seleccionen los territorios, siempre habrán áreas que pueden quedar fuera de cualquier iniciativa piloto. En dichos casos, podría ser necesario establecer parámetros y cronogramas explícitos para lograr el pleno encausamiento e integración del concepto y/o estrategias sectoriales específicas que puedan garantizar que las mejoras en la entrega de infraestructura básica avancen también en otras áreas.
- Normas: a qué nivel y hasta qué punto deben modificarse las normas de infraestructura para ajustarlas a los contextos locales, especialmente como parte del enfoque de desarrollo territorial. Las normas inflexibles y exageradamente elevadas han, en el pasado, maniatado la entrega adecuada de infraestructura rural.

III. Conclusiones

La integración ('Bundling'), ya sea por la combinación de múltiples servicios de infraestructura o por la vinculación de distintos activos productivos, sociales y específicos a la región a través de un enfoque territorial, ofrece el potencial de mayores retornos para las familias rurales. Esto se reflejará, gracias a los ahorros en tiempo, en mayores ingresos y en menores costos de oportunidad, lo que a su vez permitirá incrementar las oportunidades productivas. Es un concepto atractivo que debería redundar en beneficios derivados de las complementariedades asociadas, siempre que los

obstáculos a su aplicación efectiva y práctica puedan ser resueltos de forma eficaz en las siguientes cuatro áreas específicas:

1. La necesidad de prácticamente todos los actores, desde los proveedores de infraestructura hasta los usuarios, de fortalecer la capacidad, ha sido un tema recurrente en gran parte de la región. A medida que las autoridades asumen más responsabilidad por los servicios de infraestructura, estas responsabilidades deben complementarse con asistencia y formación técnica adicional de las dependencias sectoriales.
2. La descentralización ha facilitado el avance hacia una mayor planificación e implementación participativa local, ya que los funcionarios municipales pueden relacionarse más fácilmente con las comunidades al mismo tiempo que mantienen la supervisión sobre sus actividades. El grado y la calidad de participación de los distintos actores, en especial los usuarios, es vital para garantizar que las inversiones en infraestructura rural estén alineadas con las estrategias de desarrollo rural, al mismo tiempo que se eleva el nivel de compromiso con su exitosa implementación por parte de los beneficiarios locales.
3. Contar con un marco regulador y jurídico para la participación del sector privado es fundamental para la promoción de oportunidades comerciales y la gestión de riesgos. Los gobiernos deben identificar cuál es el equilibrio correcto de incentivos capaz de estimular la participación del sector privado, especialmente del sector privado local, al mismo tiempo que permite mantener la fiscalización adecuada para garantizar los resultados de desarrollo deseados.
4. Se debe analizar plenamente el tema de la capacidad financiera a fin de asegurar una adecuada recuperación de los costos que permita la viabilidad operacional y la auto suficiencia de los servicios, al mismo tiempo que se satisfacen las necesidades de la población subatendida. Los regímenes de aranceles deben reflejar con toda precisión los costos para asegurar la sustentabilidad financiera y operativa.

Sobre los Autores

Stephen Brushett es especialista en transporte para la Región de América Latina y el Caribe (ALC) del Banco Mundial. Indu John-Abraham trabaja como consultora con el Equipo de Gestión del Conocimiento de la Región ALC.