

recursos naturales e infraestructura

Infraestructura y equidad social: Experiencias en agua potable, saneamiento y transporte urbano de pasajeros en América Latina

Gustavo Ferro
Emilio Lentini



NACIONES UNIDAS

CEPAL

recursos naturales e infraestructura

I

nfraestructura y equidad social: Experiencias en agua potable, saneamiento y transporte urbano de pasajeros en América Latina

Gustavo Ferro
Emilio Lentini



NACIONES UNIDAS

CEPAL

División de Recursos Naturales e Infraestructura
Santiago, agosto de 2012

Este documento fue preparado por Gustavo Ferro y Emilio Lentini, colaboradores de la División de Recursos Naturales e Infraestructura de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), bajo la supervisión de Ricardo J. Sánchez, Jefe de la Unidad de Servicios de Infraestructura, y Andrei Jouravlev, Oficial de Asuntos Económicos. Se contó asimismo con la colaboración de Caridad Canales, Oficial de Asuntos Económicos, de la misma División, en el marco de las actividades del Proyecto Infraestructura 2020 (CHI/08/011).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1680-9017

LC/L.3437

Copyright © Naciones Unidas, agosto de 2012. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Políticas públicas para subsidiar el acceso o conexión de los pobres a los servicios de infraestructura	11
A. Cuestiones conceptuales	11
1. Los subsidios	12
2. Errores de inclusión y exclusión y financiamiento de los subsidios	14
B. Acceso o conexión al agua potable y saneamiento	16
C. Acceso al servicio de transporte	17
D. Experiencias relevantes en el acceso o conexión al agua potable y saneamiento	19
1. Brasil: financiamiento con fondos públicos	21
2. Colombia: financiamiento con fondos públicos y subsidios cruzados	21
3. México: financiamiento con fondos públicos	23
4. Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), Argentina: instrumentos tarifarios, fondos públicos y préstamos de la banca multilateral	23
5. Argentina: participación de la comunidad y de los usuarios	25
6. Chile: el sistema de aportes financieros reembolsables	26
7. Sistemas alternativos de bajo costo: alcantarillado condominial en Brasil y Bolivia	27
8. Sistemas alternativos de bajo costo: alcantarillado sin arrastre de sólidos en Colombia	28

9.	Síntesis de las experiencias relevantes de subsidios al acceso o conexión al agua potable y saneamiento	28
E.	Experiencias relevantes en subsidios al acceso en transporte.....	29
1.	Rede Integrada de Transporte (Curitiba).....	29
2.	Transmilenio (Bogotá)	30
3.	Transantiago (Santiago de Chile).....	31
4.	Síntesis de subsidios al acceso en transporte urbano	32
II.	Políticas públicas para subsidiar el consumo de los servicios de infraestructura a los pobres	33
A.	Cuestiones conceptuales	33
B.	Agua y saneamiento	36
C.	Transporte	39
D.	Experiencias relevantes en subsidios al consumo de agua potable y saneamiento	40
1.	Subsidios en Argentina: el caso del AMBA	40
2.	Subsidios en Brasil: Porto Alegre y San Pablo	43
3.	Subsidios cruzados en Colombia	46
4.	Subsidios directos en Chile	48
5.	Síntesis sobre subsidios al consumo de agua potable y saneamiento.....	52
E.	Experiencias relevantes en subsidios al consumo de transporte	52
1.	Santiago de Chile (subsidios a la demanda y a la oferta)	53
2.	Buenos Aires (subsidios a la oferta)	53
3.	Vale Transporte en Brasil (subsidio a la demanda).....	53
4.	Síntesis sobre subsidios a la demanda y a la oferta en el transporte urbano de pasajeros..	54
III.	Crisis macroeconómicas y servicios públicos: la dimensión social	55
IV.	Lecciones y desafíos para el futuro.....	57
	Bibliografía	61
	Serie recursos naturales e infraestructura: números publicados.....	65
Índice de cuadros		
CUADRO 1	TAXONOMÍA DE SUBSIDIOS A LA DEMANDA	13
CUADRO 2	PORCENTAJE DE POBLACIÓN CUBIERTA CON AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO POR REGIÓN	16
CUADRO 3	DISTRIBUCIÓN MUNDIAL DE MUERTOS EN ACCIDENTES DE TRÁNSITO, VEHÍCULOS Y POBLACIÓN.....	18

Resumen

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

El capital de infraestructura no es homogéneo y tampoco lo es su efecto sobre los aspectos distributivos. Los servicios de agua y saneamiento tienen un nexo particular con la salud de la población en general, con la mortalidad infantil y con la salud de los infantes, su nutrición y capacidad de aprendizaje. En materia de transporte, la reducción de costos y tiempos tiene un impacto directo en actividades económicas de producción, distribución doméstica e internacional. Pero dicha infraestructura también tiene un rol que cumplir en lo social y distributivo, al mejorar posibilidades laborales, educativas, sanitarias y recreativas y reducir accidentes fatales y heridos graves en los sectores naturalmente más vulnerables.

Bajo el paraguas general de la infraestructura, se pueden incorporar instalaciones que permiten la prestación de determinados servicios, algunos con muy fuertes inversiones de capital fijo, otros domiciliarios, que comparten la existencia de redes (de transporte, de cableado, de cañerías), aporte de capital físico y tecnología, y la necesidad de mantenimiento periódico con fuertes inversiones. Asimismo, este capital suele tener dos características: i) es específico, dificultando su reasignación entre sectores; y ii) tiene una larga vida útil, por lo que su recuperación es lenta.

La cobertura y la disponibilidad de los servicios tienen un rol en la provisión de infraestructura, pero también la calidad, el nivel medio de precios, su variabilidad en el tiempo, en el espacio y entre grupos de clientes. Los servicios que pueden prestarse con el capital de infraestructura son diversos y por una serie de razones implican una participación pública, ya sea en la provisión, 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, siendo las sanitarias y las de seguridad las más importantes; por último, hay elementos de asimetría informativa en muchos sectores, que requieren contratos que especifiquen contingencias, regulen conductas, diriman diferendos y promuevan la competencia.

Motivados por la preocupación por la relación entre capital de infraestructura y la equidad distributiva; el objetivo del presente estudio es sistematizar, describir, analizar y comentar políticas públicas y prácticas de los países de América Latina, con énfasis en lecciones aprendidas. Las preguntas de investigación a ser contestadas son: 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 las enseñanzas y desafíos para el futuro. Se prestará atención a las condiciones macroeconómicas e institucionales para una prestación socialmente equitativa de servicios de infraestructura. Los sectores en estudio son agua potable y saneamiento y transporte urbano de personas.

Introducción

Hay un consenso entre académicos y especialistas sectoriales 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 y la productividad, por un lado, pero también con la inclusión social y la equidad por otro. La noción de desarrollo es más ambigua pero más rica que la de crecimiento ya que incorpora cuestiones sanitarias, educativas, ambientales, distributivas y de calidad institucional.

Económicamente, el impacto de la infraestructura en la economía se mide mediante la elasticidad de la infraestructura, indicador que evalúa el impacto porcentual en el PBI de un incremento del 1% en el capital de infraestructura. Hay un esfuerzo intelectual importante para delimitar correctamente relaciones causales, a partir de sobreestimaciones iniciales de la elasticidad, que eran muy optimistas. Sin embargo, más allá del valor

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_1292

