



## Policy Brief

# El papel de las infraestructuras y su gobernanza en una recuperación sostenible

La inversión en infraestructuras como palanca de la recuperación económica en América Latina y el Caribe

**La gobernanza desempeña un papel fundamental a la hora de aplicar un enfoque bien articulado y global a la planificación e inversión en infraestructuras.** Una buena gobernanza puede facilitar la realización de inversiones en infraestructuras que apoyen la consecución de múltiples objetivos políticos, como la resiliencia, la inclusión social, el crecimiento sostenible y la igualdad de género. Además, un marco de gobernanza sólido es la base de la inversión en infraestructuras resilientes y es necesario para crear aceptación social, transparencia y confianza.

**La crisis de la COVID-19 puso de manifiesto la gran carencia de infraestructuras en el sector digital, sanitario y educativo.** Esto ha sido especialmente difícil en América Latina y el Caribe, donde la inversión pública se ha mantenido relativamente baja durante la última década y la confianza en el gobierno se ha visto afectada por la mala gestión y los escándalos de corrupción. Una sólida planificación estratégica a largo plazo, un marco regulatorio bien desarrollado y un enfoque de todo el gobierno para prevenir la corrupción y la mala gestión serán factores clave para garantizar que la inversión contribuya a la recuperación social y económica sostenible e inclusiva de la región.

**Las infraestructuras pueden convertirse en una poderosa palanca para reforzar la recuperación económica.** Por ejemplo, El Salvador está trabajando en varios proyectos de infraestructura para mejorar el comercio, la economía, la logística, la competitividad y la conectividad con una inversión estimada de más de 500 millones de dólares. El país está desarrollando un plan de infraestructuras a nivel regional en coordinación con Japón y otros países de la región como Costa Rica, Guatemala y Honduras para proyectos de infraestructuras transfronterizas. La integridad es clave para garantizar que dichas inversiones alcancen los objetivos previstos.

### Apertura

#### Andreas Schaal

Director de la Secretaría de Relaciones Globales de la OCDE

#### Edwin Lau

Jefe de la División de Infraestructura y Contratación Pública, OCDE

#### Romeo Rodríguez

Ministro de Obras Públicas y Transportes, El Salvador

### Panelistas

#### Pablo Fernando Seitz Ortíz

Director Nacional de Contratación Pública, Paraguay

#### Fabiano Mezadre Pompermayer

Subsecretario de Planificación de Infraestructura Nacional, Ministerio de Economía, Brasil

#### Carmen Yagüe

Asesora en el Gabinete del Ministro, Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, España

### Moderadora

#### Ana María Ruíz Rivadeneira

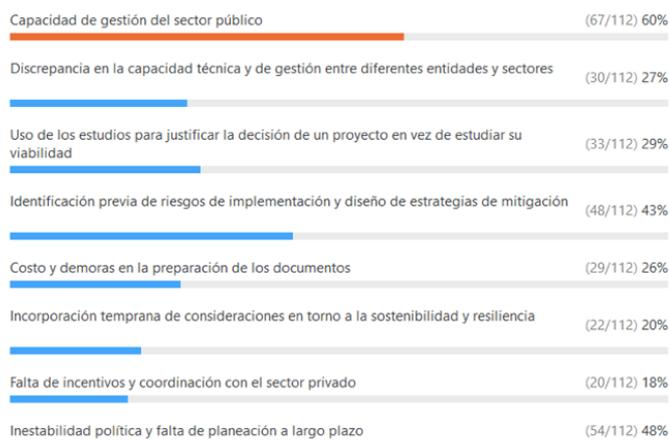
Especialista en políticas de gobernanza de infraestructuras, OCDE

<sup>1</sup> [Basado en el seminario web preparatorio celebrado el 17/06/2021](#)

## Garantizar la buena gobernanza de los proyectos de infraestructuras sostenibles desde su concepción

**El éxito o el fracaso de un proyecto de infraestructura suele estar determinado desde sus primeras etapas.** Un adecuado proceso de preinversión permite generar proyectos bien formulados y suficientes para garantizar un flujo de inversión significativo e impactante. La capacidad de gestión para la elaboración de estudios de viabilidad y diseños finales, una identificación temprana de los riesgos de ejecución, así como el diseño de estrategias de mitigación, son elementos clave para evitar retrasos, sobrecostos y mala calidad. Asimismo, constituyen un hito fundamental para la incorporación temprana de consideraciones sobre la sostenibilidad y la resiliencia de la infraestructura con énfasis en la acción climática, la protección del medio ambiente y el crecimiento inclusivo. Sin embargo, la capacidad de gestión del sector público, la inestabilidad política, la falta de planificación a largo plazo y la identificación previa de los riesgos de ejecución y el diseño de estrategias de mitigación son algunos de los principales retos a los que se enfrentan los países.

¿Cuáles son los principales retos que enfrentan los países para asegurar una adecuada fase de planeación y pre-inversión de los proyectos de infraestructura? (Multiple choice)



**El fortalecimiento de las capacidades del sector público es esencial para la generación de proyectos bien formulados que respondan a las necesidades de sostenibilidad y resiliencia de las infraestructuras.** El 60% de los participantes en el seminario web destacaron que la escasa capacidad de gestión es uno de los principales retos para garantizar una adecuada fase de planeación y preinversión. Para hacer frente a ese desafío, algunos países de ALC han implementado reformas para fortalecer la transparencia, la apertura de datos y las capacidades analíticas en el sector público. Por ejemplo, la transparencia se ha convertido en un elemento esencial en el sistema de contratación pú-

blica de Paraguay, como se refleja en la consolidación de información detallada sobre todos los proyectos de inversión en la base de datos de la Dirección Nacional de Contratación Pública.

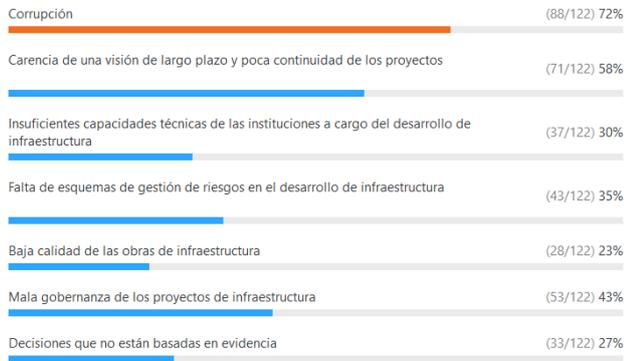
**La planificación estratégica a largo plazo también es crucial para garantizar la buena gobernanza de los proyectos de infraestructuras sostenibles desde su concepción.** Casi la mitad de los participantes en el seminario web destacaron la inestabilidad política y la planificación a largo plazo como uno de los principales retos. Para superar esta cuestión, Brasil ha estado trabajando en la preparación de un plan nacional de infraestructuras con la notable participación de los ministerios de medio ambiente y ciencia y tecnología. España está trabajando en una reforma normativa que facilite la planificación de las infraestructuras a 10 años vista. La revisión por parte de expertos independientes del plan de infraestructuras a largo plazo y el seguimiento de la consecución de los objetivos estratégicos son también elementos importantes de la buena gobernanza. Asimismo, España ha incorporado estas herramientas para garantizar la rentabilidad socioeconómica, la sostenibilidad, la transparencia y la responsabilidad. El país hace uso de un enfoque multimodal para evaluar las alternativas y seleccionar la mejor alternativa que permita alcanzar los objetivos estratégicos.

### Oportunidades y riesgos de los métodos de entrega de infraestructuras: El reto de generar confianza

**Las buenas prácticas en la aplicación de diferentes métodos de ejecución pueden contrarrestar la desconfianza pública en la ejecución de grandes proyectos de infraestructura en la región de América Latina y el Caribe.** Las debilidades en las infraestructuras sanitarias y las graves contracciones económicas reveladas por la crisis de la COVID-19 han hecho un llamamiento a inversión (pública y privada) como palanca para la recuperación de la región. Sin embargo, la corrupción, la falta de una visión a largo plazo y

la escasa continuidad de los proyectos, así como la mala gobernanza de los proyectos de infraestructuras, siguen siendo algunos de los principales riesgos para el desarrollo de las mismas. La experiencia de la región con esquemas como las APP y las concesiones no siempre ha sido positiva, lo que ha afectado a la confianza de los ciudadanos. Además, la contratación de obras públicas podría verse limitada por la escasez de recursos presupuestarios. *La Recomendación de la OCDE sobre los Principios para la Gobernanza Pública de las Asociaciones Público-Privadas* puede ayudar a los gobiernos a garantizar que los proyectos de APP creen valor y eviten los fallos de diseño.

**1. ¿Cuáles son los principales riesgos que padece el desarrollo de infraestructura en su país? (Multiple choice)**



**El uso de diferentes métodos de entrega en América Latina y el Caribe ha permitido a los gobiernos identificar los riesgos de transparencia e integridad en el desarrollo de infraestructuras.**

En Chile, la cartera de concesiones ha desempeñado y sigue desempeñando un papel central en la inversión en infraestructuras. El éxito se debe en parte al uso de reglas claras, un sistema legal estable y el uso de herramientas que generan confianza para los inversores. El país fomenta el establecimiento de sistemas de licitación pública competitivos y abiertos y la promoción de la participa-

ción ciudadana para mitigar la corrupción. En Argentina, el uso de las tecnologías, las redes sociales y el seguimiento constante de la ejecución de las infraestructuras (incluidas las cuestiones medioambientales) ayudan a mejorar la transparencia. Están utilizando códigos QR en las obras públicas para proporcionar la información básica (es decir, objetivos, calendario de ejecución y costes) y facilitar el control social. En México, el programa de testigos sociales ha sido uno de los aspectos más destacados para promover la integridad y la transparencia.

**La gobernanza de las infraestructuras desempeña un papel fundamental como herramienta para ayudar a los gobiernos a invertir en proyectos sostenibles, rentables y asequibles, y a ganarse la confianza del sector privado, los ciudadanos y las partes interesadas.**

El 72% de los participantes en el seminario web destacó que la corrupción es el principal riesgo para el desarrollo de las infraestructuras, seguido del 58% que identificó la planificación a largo plazo como uno de los principales retos. Los países latinoamericanos han estado trabajando para superar algunos de estos retos. Después de haber identificado unas 150 obras suspendidas, Perú invirtió sus esfuerzos en la revisión del marco normativo, el fortalecimiento de la planificación estratégica, las capacidades en el uso de contratos estándar, la preparación de proyectos y la cadena de suministro. México reconoce que la creación de un consenso social y la conciliación de los intereses privados y públicos vinculados a los grandes proyectos de infraestructura es a la vez un reto y una oportunidad en la lucha contra la corrupción para una mayor transparencia y rendición de cuentas.

## Observaciones finales

En el marco de los planes de recuperación social y económica que prevén importantes inversiones en infraestructuras, es necesario garantizar la buena gobernanza de los proyectos desde sus primeras fases. Sólo así se podrán aprovechar plenamente los beneficios de dichas inversiones a largo plazo. Unos marcos de gobernanza sólidos son la base del éxito para cerrar las brechas de infraestructura en la región latinoamericana, restaurar la confianza pública, proporcionar servicios públicos de calidad y embarcarse en un nuevo debate sobre un contrato social renovado. La OCDE está dispuesta a trabajar con la región para lograr un cambio en la gestión de la inversión pública, identificar los principales desafíos en todas las fases del ciclo de inversión y apoyar en la implementación de los esfuerzos de reforma. Una red regional sobre infraestructuras sería un mecanismo potencial para el seguimiento de los debates.

## Observaciones finales

### Paulo Magina

Jefe adjunto de la División de Infraestructuras y Contratación Pública, OCDE

### Juan Vázquez Zamora

Jefe adjunto de la Unidad de América Latina y el Caribe, Centro de Desarrollo de la OCDE

# Lecturas Recomendadas



ESCANEAR  
PARA LEER EL  
INFORME



OECD



ESCANEAR  
PARA LEER EL  
INFORME



OECD



ESCANEAR  
PARA LEER EL  
INFORME



OECD



ESCANEAR  
PARA LEER EL  
INFORME



OCDE



ESCANEAR  
PARA LEER EL  
INFORME



OECD



ESCANEAR  
PARA LEER EL  
INFORME



OECD



ESCANEAR  
PARA LEER EL  
INFORME



OECD



ESCANEAR  
PARA LEER EL  
INFORME

## Otros documentos

### Recomendación de la OCDE sobre la gobernanza de las infraestructuras:

<https://www.oecd.org/gov/infrastructure-governance/recommendation/>

### Recomendación de la OCDE sobre los Principios de Gobernanza Pública de las Asociaciones Público-Privadas:

<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0392>

### Integridad para la buena gobernanza en América Latina y el Caribe Un plan de acción

<https://www.oecd.org/latin-america/regional-programme/Integridad-para-el-buen-gobierno-en-America-Latina-y-el-Caribe-Plan-de-Accion.pdf>