

Conceptos de la Gestión de Infraestructura: incentivos para las buenas prácticas

Carlos Giesecke Sara-Lafosse*

SUMILLA

El autor nos explica la vinculación entre la gestión de infraestructura y su impacto en el desarrollo. Se podría concluir que mientras más alejado del concepto, adecuado, de Servicio Público; así como, de la valoración de su utilidad final, la solución de Gestión de Infraestructura que se aplique será menos efectiva, e inducirá a gastos excesivos. En otras palabras, una visión inadecuada proporcionará soluciones insatisfactorias, que quedan lejos del objetivo deseado y que, muchas veces, terminan apartándose del propósito para los que se idearon.

1. Contenido visión de la gestión: una visión primaria

A la luz de la historia reciente es posible interpretar que la definición de la Gestión de Infraestructura es lograr construir tanta como sea posible dentro del periodo de gobierno. Queda implícito que esta visión se apoya en el valor social y económico que tiene la infraestructura y, por lo tanto, justifica los costos. La evaluación del proyecto lleva implícito una declaratoria de viabilidad.

¿Por qué es posible convencer a la ciudadanía sobre la utilidad del proyecto? Esta pregunta es importante pues es importante comprender que esta y otras muchas decisiones de política tienen un sustento de opinión pública. Hasta el día de hoy no he conocido gobierno que actúe a sabiendas de estar en contra de la opinión pública. Es importante la equivalencia aceptada que la construcción equivale a bienestar¹. Infraestructura es un concepto muy concreto, habla de material físico, la construcción conlleva materiales muy sólidos que se presentan como los cimientos para llevar el desarrollo económico y social del país. Se puede concluir que es necesario orientar al país hacia la construcción de infraestructura; por ejemplo, se pueden construir carreteras, puentes, redes eléctricas, redes de agua potable, redes de

desagües, hospitales, postas, estadios, canchas de fútbol, teatros, aeropuertos, etc.

En todos estos casos es posible ver las edificaciones, incrementos en la actividad económica de la construcción, impacto en el empleo. Es posible ver monumentos y monumentalidad. El indicador de éxito de la gestión se mide en valor del dinero gastado, o tamaño y cantidad de la obra pública inaugurada. Los aspectos monumentales apelan a crear una sensación de bienestar social.

Los indicadores que orientan esta fórmula de acción son todos físicos. Se conoce cuánta gente entra al recinto, cuánta distancia recorre la carretera, se sabe el tamaño, la cantidad de camas que tendrá el hospital. Se conoce la cantidad de colegios y la cantidad de postas, cuántas hectáreas se irrigarán, cuántos agricultores se beneficiarán. Es curioso que en los temas más sociales el indicador sea de población.

Se menciona cuánta gente va a tener agua, desagüe, cuántos poblados tendrán acceso a la electricidad. Todos estos indicadores se afectan por una agresiva campaña de inversión pública, tanto con inversión directa del Estado como el método de las Asociaciones Público Privadas (APP). Finalmente, un indicador muy importante es

* Asesor del Sistema Nacional de Inversión Pública. Profesor del curso de Sistemas Nacionales de Inversión Pública en la Maestría de Gestión Pública en la Universidad Nacional de Ingeniería. Ha sido miembro del directorio de SERPOST, ELECTROPERÚ y Generación Eléctrica San Gabán, y representante en varias instancias del MEF, entre las que destacan su labor como jefe del comité técnico del Fondo Ítalo Peruano y del Fondo Perú España.

¹ Algo así como "Construyamos que el bienestar llega solo".

el costo de dichas obras, que es como finalmente se les identifica el valor de las mismas. Cuesta tanto, vale tanto.

Éste es un estilo que es posible observar en todos los niveles de gobierno, el nivel nacional y en los niveles sub-nacionales. Es notable que las grandes inauguraciones se realicen al final de período. Esta visión de la gestión de infraestructura la calificaré como primaria, la cual no demanda mucho orden institucional, ni mucho cumplimiento con procedimientos. Solo demanda cuidado en el manejo del dinero y celeridad.

Finalmente, tampoco exige una institucionalidad de largo plazo, ni planificación alguna, o evaluación de resultados. Estos últimos conceptos son los que garantizan que no habrá un aprendizaje adecuado sobre las acciones tomadas y se repetirán los errores, y no se aprovecharán los éxitos, en futuras expansiones de infraestructura.

En virtud de la vinculación con el período de Gobierno que hemos hecho, podemos concluir esta parte diciendo que esta visión está fuertemente asentado en la mecánica de traslado de responsabilidades al siguiente gobierno. Es curioso, pero el impedimento de reelegirse provee la cobertura perfecta para alejarse del mal manejo de la obra inaugurada².

2. El mantenimiento, un paso evolutivo: una visión secundaria

También podríamos definir la gestión de infraestructura como aquella en la que se plantea la necesidad de mantenerla en orden operativo, en buen estado, además de, por supuesto, crearla. Esta óptica aumenta la responsabilidad, la prolonga en el tiempo. Esta visión responde a necesidades sectoriales, al tipo de servicio que se provee. Para poder cumplir con esta meta es necesario tener una institucionalidad que se encargue de manera continua y efectiva de prevenir daños, y repararlos cuando ocurren mediante un plan de acción rutinario y ocasional según requerimiento. Estas acciones deberán ser permanentes y en el largo plazo. Esta tarea demanda continuidad en el incentivo institucional y político, lo que garantizará continuidad en los fondos, y de la tarea de operación y mantenimiento.

En este caso, los indicadores serían específicos al sector, pero se puede resumir en el estado en que se encuentra la infraestructura. Por ejemplo,

kilómetros de carretera en buen estado, número de colegios en estado operativo razonable, o aquellos en situación ruinoso, por poner dos extremos de la escala. También podemos hablar del estado de las tuberías (saneamiento), canales (agricultura), horas de servicio de una posta de salud. Esta visión de la gestión de infraestructura la calificaré como secundaria.

El detalle sobre las peculiaridades sectoriales de esta visión sirve para ilustrar mejor lo que significa tener esta visión secundaria. Tomemos el caso del sector transportes. Este sector tiene a su cargo no menos del 50% de los gastos de inversión en proyectos, casi en cualquier año desde hace varias décadas. Ha recibido particular atención de los bancos multilaterales de desarrollo, así como apoyo financiero bilateral en grandes cantidades.

A comienzos de la década del 2000 era evidente para todos los profesionales técnicos de dicho ministerios, del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y de los Bancos multilaterales que era necesario ser muy insistentes con el mantenimiento, y que el modelo actual no estaba funcionando, pues nos encontrábamos ante la necesidad de rehabilitar carreteras que hace menos de una década se habían rehabilitado. Las acciones que siguieron lograron calar conciencia que había que reformar el sistema de mantenimiento en el ministerio, y que este era un gran tema. Se logró un apoyo político, por lo menos dentro del ministerio. Sin embargo, los resultados no fueron tan auspiciosos como hubiéramos deseado. Se logró incluir en los contratos de concesión el compromiso de la operación y mantenimiento. Eso fue fácil de entender, porque era una forma de exigir calidad en las obras construidas por el concesionario. Sin embargo, el aumento logrado en los peajes y las asignaciones presupuestales en mantenimiento fueron muy bajas todavía.

En el sector cultura el concepto de operación y mantenimiento es extraño, y aun los propios operadores no tienen una visión clara de cómo calcular el monto ideal. No tienen el indicador que tiene transporte (kilómetros en buen estado), por ejemplo. Esta pobreza de precisión no significa que no se haga patente la evidencia de insuficiencia. El archivo general de la Nación lleva años con un presupuesto casi de las mismas dimensiones. Por simple matemática se puede ver que algo no anda bien y las historias de la precariedad con la que opera también. Educación no maneja bien los costos operativos, sobre todo

² Las ventajas de estar alejado del poder y jugar el papel de perseguido político.

los de mantenimiento, mientras que salud tiene mayor conciencia de los mismos en su sector. Pero en todos los casos conocer no significa necesariamente haber alcanzado una solución.

3. Evolución histórica final: atención a los servicios, la visión terciaria

Adicionalmente, podemos agregar una visión complementaria cuando hablamos de los servicios. Aquellos servicios que deben proveer la infraestructura construida y mantenida, y deben brindar un servicio adecuado y oportuno. Aporta esta visión de la gestión de infraestructura un par de conceptos adicionales. Se observa la calidad y cantidad del servicio propuesto, y se observan los costos globales de estos servicios. Por ejemplo, iríamos más allá de construir la carretera, también más allá de lograr su mantenimiento adecuado; nos situaremos en la utilización de la misma, y en la provisión integral del servicio. Los indicadores medirán horas de servicio, condiciones del mismo, y costos de gestión. En este caso nos interesarían indicadores como horas de interrupción de la carretera, calidad de las señales de circulación, controles de velocidad, número de accidentes. En un colegio mediríamos calidad de la enseñanza, asistencia, aprendizaje, niños que no asisten.

En las universidades mediríamos calidad de los profesionales, calidad y velocidad con la que consiguen trabajos, innovaciones científicas o empresariales llevadas adelante. En agua potable quisiéramos medir calidad del agua en términos de limpieza y presión y horarios de servicios. Más importante, se medirá la utilización del agua limpia. A esta última la llamaré una visión de gestión de la infraestructura terciaria.

En esta última visión estaremos preguntándonos sobre la sostenibilidad de los servicios que ofrecemos, su alcance, su calidad. Estas preguntas deben encontrar respuesta en una visión de largo, mediano y corto plazo.

Como esto de los plazos suele ser confuso por que cada quien tiene una definición diferente. Las particularidades de la maduración de proyectos en cada sector podría ser una guía para definir estos plazos. En este artículo, el tema es gestión pública; por lo tanto, los plazos están más vinculados a los años de gestión pública. Es así que, corto plazo llama a resultados dentro del año siguiente, el mediano plazo será dentro de los siguientes tres años, y largo plazo seis años. Existen también el muy corto plazo cuando hablamos de meses, y el muy largo plazo cuando hablamos de décadas.

4. Casos prácticos de aplicar diferentes visiones de Gestión de Infraestructura

Ejemplos arquetípicos de una visión primaria de la infraestructura hay muchos, pero mencionaremos algunos que nos parecen ilustrativos, y de los cuales tenemos alguna información:

- a. El Estadio Nacional.
- b. La losa deportiva.
- c. Carreteras. Caso IIRSA.
- d. Carreteras regionales. Contrato Perú.
- e. Computadoras para los colegios. Caso genérico.

a) El Estadio Nacional: una visión primaria

El caso del Estadio Nacional es muy interesante. No conozco el nuevo estadio, ni tengo la experiencia de un asistente al espectáculo, ni he sido debidamente impresionado por sus estructuras, su ambiente y sus luces. Se presume que la experiencia hubiera sido muy buena, y que lo fue para quienes fueron. Todos estuvieron contentos, y no importa la tienda política, está claro que a todos gusta tener un gran Estadio Nacional. Me toca ahora plantear algunos aspectos que considero relevantes para ver si se aplicó una doctrina de gestión de infraestructura adecuada.

Cuando se entregó este estadio un detalle que fue pasado por alto fue el hecho que había dejado de ser un Estadio Olímpico, por lo menos en lo que respecta a todas las pruebas de pista. La pista atlética es ahora de seis carriles y, por lo tanto, no califica para pruebas atléticas formales. Personalmente, me apena, pues recuerdo haber acompañado a mi padre al Estadio Nacional a ver un encuentro atlético, donde los eventos de velocidad y de media distancia como los más comentados. La relevancia de este comentario apunta al propósito del estadio. Se puede presumir que hubo direccionalidad política, ya que el estadio estuvo bajo la responsabilidad del Instituto Peruano del Deporte, organismo rector de la actividad física recreativa del Perú. ¿Cuál fue el propósito público de este estadio?

Como no hubo un estudio de preinversión conocido para el estadio, no es posible conocer qué se quiso lograr cuando se planeó la reforma del Estadio Nacional. Solo queda analizar el propósito del estadio sobre la base de los resultados. Ciertamente podemos descartar que la intención haya sido mantener el estadio multipropósito.

Ahora lo podemos definir como un estadio de fútbol en cuanto a espectáculos se refiere. Especulando

un poco se puede pensar que otros deportes de cancha pueden llevarse adelante como *football* americano, *rugby* y *lacrosse*, pero ninguno de estos deportes se practica en Perú como para que hagan uso del Estadio Nacional.

Podemos también ver que los palcos funcionaron muy bien en cuanto a su venta y, por lo tanto, podemos agregar el propósito inmobiliario a la lista de objetivos del estadio. Se ha provisto de un espacio cómodo y aislado a quienes pueden pagarlo y se ha hecho algo de ingreso con estos aportes. Pero esto es confundir los medios con los fines. Veamos qué otras cosas sucedieron. Luego del cambio de gobierno se ha terminado las oficinas que operaban dentro del estadio, lo que demuestra que la operación institucional de las distintas federaciones es segundo plano dentro de los planes del estadio. Un último detalle que mencionaré es que los laureles deportivos están ahora en un segundo piso, y son ilegibles a distancia por el poco contraste en las letras. Está claro que se abandonó el reconocimiento de los individuos que le dan su dedicación con éxito internacional a las distintas disciplinas del deporte. No es más un estadio multifuncional, y no pretende serlo, pero tiene claro que es un estadio futbolero, a pesar de su llama olímpica.

Preguntémosnos para quién sirve el estadio. Siendo un estadio de fútbol debiera servir para el fútbol. Sí lo sirve, pero en una proporción minoritaria al total de partidos de primera división. Se puede afirmar que sirve al 100% de las necesidades de la selección peruana, pero eso sería todo. El estadio tiene un impacto de representación, los extranjeros verán que si bien no tenemos calidad en el ejercicio del fútbol, si lo tenemos en cuanto a escenario. Esto impacta en el orgullo ciudadano. Por lo menos, de los que viven en Lima, y de los que van al estadio: una proporción muy minoritaria de la población nacional.

Podríamos proponer un beneficio importante, que esta edificación llevará a mejorar los estándares deportivos nacionales, los clubes serán mejores formadores de deportistas, se impulsará una práctica masiva del deporte y se captarán los mejores jugadores. Será un país motivado a ser mejor futbolísticamente hablando. Esta línea de pensamiento no es correcta y no tendrá impacto directo en el deporte. Podemos darnos cuenta finalmente que este estadio es una expresión política y en el mejor de los casos de negocio futbolístico. La atención al usuario asistente se concentró en el escenario y no en el espectáculo.

Finalmente, si nos preguntamos acerca del papel que cumple esta obra en el plan de desarrollo deportivo del país, nos veremos forzados a adivinar, o a proponer acciones de mitigación. No tuvo una propuesta deportiva, y ahora toca lograr que su mantenimiento y operación ocasione el mínimo daño económico por pérdidas operativas o por deterioro acelerado de las instalaciones.

Un propósito deportivo significaría que tenemos mayor cantidad de deportistas entre la población, y que tenemos mayor calidad entre ellos y entre los mejores, los seleccionados, los representativos. El deporte tiene un propósito social de primer orden al proveer al joven un medio de expresión de valor personal a una edad en la que escasean, o donde la alternativa es dedicarse a las bandas y la violencia. Esto es comprendido en todos los países donde el deporte es un tema en sí mismo de política de desarrollo e inclusión social. Este propósito no está en este estadio.

b) La losa deportiva: visión primaria

Veamos ahora la humilde losa deportiva. Antes los alcaldes construían losas deportivas con la expectativa de promover el deporte. De forma primaria, se medían el número de losas que se construían, y su sola presencia se valoraba como una contribución para sacar a los chicos de la calle. Esta losa podría estar equipada con arcos, lo cual pronto se hizo de forma usual. En forma secundaria se podría pensar en el mantenimiento de las losas, pero eso no se plantea como un dilema, pues no hay gran cosa que mantener. Pero desde el punto de vista del propósito es un verdadero desperdicio de oportunidades.

La losa deportiva también debe tener claro los propósitos deportivos. Si usamos la definición mencionada arriba de participación y difusión deportiva, tenemos una pista de lo que se trata. Para la sociedad, el ejercicio del deporte mismo es el beneficio, y la forma de hacerlo socialmente es con clubes, asociaciones, campeonatos, entrenamientos, cotizaciones, preparación, capacitación, mejoramiento, competencia.

Todas las palabras que apuntan a que una losa es un medio dentro del cual se da la expresión social de los que juegan de manera organizada, y de los que los apoyan. Jugadores novatos se lesionan, adquieren malos hábitos deportivos, carecen de oportunidades. La losa debe ser una expresión institucional para solucionar estas carencias. Sacar de la calle, de la pista, al deportista espontáneo

no es solo llevarlo a la losa, es llevarlo a la institucionalidad.

La gestión de la losa debe llevar a la gestión de los clubes, árbitros, entrenadores, médicos, cuidadores, limpiadores. Debe ser un ejercicio regular que se practique la mayor parte del año y no ocasionalmente durante tres meses al año. La losa no es tan barata como uno pensaría. Es un activo dentro de un esquema con propósitos sociales claros.

c) Carreteras: Visión secundaria

Las carreteras tienen una historia curiosa en Perú. Se puede decir que lo hemos hecho todo y seguimos innovando, a veces para bien y otras para no tanto. En una mirada primaria, las carreteras deben construirse en todas las direcciones y de todos los tamaños. Al aplicarse estas políticas de espaldas a las buenas prácticas (conocidas en el Perú) no se formula adecuadamente el análisis por tramos, ni los criterios de proporcionalidad al tamaño. Los grandes proyectos son donde abundan las prisas, escasean los análisis.

Cuando se plantearon las carreteras IIRSA³, se asumió también un pensamiento autárquico. Pensamos en vincularnos con Brasil, pero sin depender de Bolivia para ese propósito. Es por ello que se ubicó el punto más practicable de una comunicación terrestre con Brasil, y este punto era Ñapari, en el departamento de Madre de Dios. Se rechazaron los análisis de tramos y se estableció un solo estándar de construcción de carretera para toda la vía. Este proyecto, no tuvo estudio de preinversión, y estableció un método de contratación por precios unitarios. Se paga según el esfuerzo físico requerido para lograr el estándar y metas. Para contratar con estos parámetros es muy fácil, pero el resultado es conmensurablemente muy riesgoso. Se pide un origen, un destino, y luego se da una carga y más importante, una velocidad. Esto resulta en inclinaciones, curvas y anchos, que acarrearán movimientos de tierra, construcción de bases y sub bases, superficies, taludes, puentes, obras de arte de acuerdo al estándar elegido. Todos los tramos se califican de igual importancia y capacidad porque se supone que es para el tráfico de frontera a costa. Los mismos vehículos recorren toda la carretera. Además, es internacional, el estándar elevado se supone lo justificaba.

Una visión terciaria del problema habría propuesto un análisis real del tráfico por esta carretera en

las diversas dimensiones según los tramos. Desde el punto de vista local, el tráfico es mayor en las cercanías de las ciudades, desde el punto de vista regional, se evalúan un incremento de demanda por mejores condiciones de comunicación, desde el punto de vista nacional es la vinculación con Lima y los puertos de exportación el que interesaría, y, finalmente, desde el punto de vista de Brasil, la pregunta es quién realmente encontrará interesante utilizar esa carretera. Concentrémonos en esta última fuente de tráfico. El gran utilizador de esta carretera, se argumentó, serían los exportadores de soya de Brasil. Irían por tierra al puerto del océano Pacífico que les ofrezca Perú y de ahí embarcarían hacia China. Esta sola suposición sustentó una inversión de US\$890 millones de dólares. Lo interesante fue que como había poca información física sobre el terreno y el diseño que se utilizaría, se usó un seguro. Se utilizaron precios unitarios, dejándose la decisión del esfuerzo constructivo básicamente en manos del constructor. El resultado es que hicieron falta otros US\$800 millones de dólares para terminar la obra. La operación y mantenimiento está resuelta porque el contrato encarga al constructor a este trabajo. Una cantidad fija contra mantenimiento de la calidad de la carretera.

Lo que se está aplicando es un concepto secundario de la gestión de infraestructura. Se construye y se implanta un modelo para lograr mantenimiento por la vida útil de la carretera. El gran ausente de esta consideración es el usuario. No cabe duda que quien use la carretera se beneficia por las calidades técnicas de la misma. La pregunta es si se logró darle el uso de diseño físico. Volvamos a la cuestión del tráfico internacional, aquel que se generaría por la soya que Brasil exporta a China.

Prácticamente, cuando ya estaba terminada la IIRSA sur llegó la información oficial de los resultados del estudio de demanda potencial del uso de la carretera de parte de los exportadores de soya. Un dato me parece suficiente para ilustrar el error de cálculo.

El estudio demostró que, para el exportador de soya, el flete de transporte era similar a llegar con su soya a la frontera con Perú que al Puerto de Sao Paulo en Brasil. En caso de llegar a Sao Paulo, la mercadería está lista para ser embarcada rumbo a China, en el caso de llegar a Ñapari, la mercadería todavía tienen que atravesar los andes y llegar a puerto peruano, para luego embarcarse rumbo a China vía marítima. El análisis final muestra que

³ Iniciativa de Infraestructura Regional para Sur América. Acuerdo regional para promover infraestructura de integración económica regional. Es en virtud de este propósito de integración que se construyeron las carreteras.

un buque de grandes proporciones es más barato que continuar por tierra, por una buena carretera, hasta el puerto.

¿Qué importancia tiene para Brasil la transoceánica? Con una mirada al mapa de Brasil se puede ver que el acceso a mercados y productos de Perú es importante desde el punto de vista de la región más occidental de Brasil. Es difícil y costoso abastecer esta zona de logística, energía, y productos diversos que podrían provenir de Perú. Este mercado tiene otra dimensión y hubiera obligado a pensar en otra carretera, otros servicios complementarios a la región sur del país, otra aproximación al cuidado medio ambiental y de asentamiento humano. Otra gestión de la infraestructura, una gestión terciaria.

d) IIRSA Centro e IIRSA Norte: visión secundaria

Cabe hacer un comentario de cierre sobre estas carreteras para hacerse algunas preguntas sobre la forma en que Perú gestiona su infraestructura, y, por ende, su desarrollo. IIRSA Norte también fue concesionada, aunque en este caso no hubo un encargo de construcción de carreteras tan extenso como en el sur. Para empezar, la ruta estaba más definida, los tramos se ajustaron un poco más a lo que dictan la demanda, pero solo un poco más. En el tramo Tarapoto-Yurimaguas nuevamente la solución fue al menos dos veces más cara de lo necesaria. Hecha la concesión hace más de un lustro, recién en el año pasado se procedió a concesionar al puerto de Yurimaguas.

Queda pendiente conocer quien se encargará del control del tráfico por los ríos hasta llegar a Iquitos, y de ahí a la frontera. Tratándose de IIRSA, se tendrá que tomar decisiones sobre el puerto de Iquitos.

Una visión integral de desarrollo demanda una infraestructura acorde a esos objetivos. Si queremos interconectarnos con Brasil, debemos hacerlo de manera coherente y reconociendo nuestras dimensiones, y las del país en términos territoriales, económicos y demográficos. Al igual que en el sur, la interconexión con Brasil se puede mejorar, entendiendo la solución intermodal de la misma. Esto nos lleva a la conclusión que no habría otra forma de plantear que estamos haciendo infraestructura de transporte puerto del pacífico - frontera con Brasil si no miramos todos los pedazos de esta conexión. Avanzar desde Paita hasta Yurimaguas es un primer paso, pero es el paso terrestre. Sin la fase fluvial con sus puntos de embarque no hay una propuesta de transporte

integral. La otra visión que debe entenderse es que nuestra conexión no es con todo Brasil, por este extremo nuestra conexión es con Manaus, y el área de influencia de esta ciudad. Nuevamente, tenemos que tener una clara visión regional de las potencialidades de la IIRSA. Tenemos que manejar una visión terciaria de la gestión de esta infraestructura.

IIRSA Centro es un caso especial respecto de las otras dos. Esta versión de la interconexión aún no ha sido concesionada y conlleva el menor volumen de inversiones de las tres. Es más, las inversiones son puntuales y la propuesta es básicamente de mantenimiento. Esta es la única de las tres que sale directamente de la capital del Perú, y en su ruta es crucial para la actividad económica de al menos cuatro departamentos del Perú y provincias de otros dos más. Sin embargo si no hay concesión, no hay propuesta en marcha. Las velocidades medias son las más bajas entre las carreteras principales, y el costo de este mal servicio dificulta el desarrollo que necesitan estar conectados como son Huánuco, Pasco, Ucayali, Huancavelica, y por supuesto, Junín. Nuevamente, el plan de infraestructura tiene que tener una visión de demanda y servicio, no únicamente constructivo. La gestión de la infraestructura vigente en el centro es deficitario en este extremo al no poner atención en la gestión del servicio de transporte.

e) Construcción de carreteras con mantenimiento: visión secundaria

Hace unos años el Ministerio de Transporte y Comunicaciones desarrolló un interesante modelo con muchas cualidades de orden primario y secundario. Debo remarcar en este momento que estas soluciones si bien dan servicio a los usuarios, lo que se resalta es que no está orientado a este servicio el concepto de desarrollo y mantenimiento de la infraestructura.

El caso en cuestión estaba lleno de virtudes. Se proponía un contrato de mantenimiento donde se harían trabajos menores de recapeo, y luego de mantenimiento. La estrategia pedía resultados antes que ofrecer indicaciones técnicas detalladas con respecto al acabado de la carretera. Algunas de las cualidades de este modelo eran acciones inmediatas de transitabilidad. De esta forma, el servicio se provee al más corto plazo. Luego, se efectúa el plan de mantenimiento, o rehabilitaciones menores, a un nivel tal que el propio ministerio calificaba como actividad, y no como proyecto. De esta manera, las intervenciones iniciales de transitabilidad lograban un nivel de

durabilidad mayor. Finalmente, tenía la virtud que el contratista se convertía en un concesionario, ya que daba mantenimiento de la carretera durante los siguientes cinco años. De esta manera, se evitaba el deterioro acelerado de la carretera y se le hacía responsable de la calidad de su propio trabajo de mantenimiento.

Estas virtudes estaban contrabalanceadas por algunos defectos de forma y de fondo. De forma, porque en realidad estas intervenciones eran en efecto inversiones y no recibían el adecuado análisis de costo beneficio. En segundo término, teníamos una concesión, pero vía un contrato de mantenimiento mediante el cual se pagaba el servicio de disponibilidad de carretera. Esta solución disociaba el esfuerzo económico, el mantenimiento, del beneficio económico, los usuarios de las carreteras. Podrían pasar muchos autos o pocos autos, se pagaba por el estado de la carretera. No cuesta trabajo imaginarse que el riesgo de que pasasen muchos autos y trajese como consecuencia un desgaste mayor de la carretera, y por ende, un gasto mayor de mantenimiento lo correría el contratista. Esto quiere decir que tenían que tener una garantía contra este evento y lo lograban con un mayor cobro por el mantenimiento.

El último punto problemático es que, al ser consideradas de gasto corriente, estas intervenciones no podían ser mayores, no cambiaban geometrías, no intervenían pesadamente en control de taludes, reforzamientos fuertes de puentes o reconstrucciones de los mismos, ampliaciones donde fuera necesario. No tenían un estudio de factibilidad, o no hacían uso del mismo. Se perdía así la oportunidad de mejorar sustancialmente la carretera que lo necesitase. El último tema a mencionar, es que si bien cinco años de mantenimiento está bien, mejor son veinte años. Pero este horizonte estaba más allá del modelo.

Una gestión de infraestructura terciaria plantea que se realicen concesiones propiamente, tales como de inversión y mantenimiento, y que ambas estén vinculadas a la demanda que atienden. Por ejemplo, al concesionario se le debe pagar en función al tránsito de la carretera. El Estado paga y se sincera el peaje, un peaje en la sombra. El plazo de la concesión podrá ser de muchos más años con obligaciones de reinversión en función de necesidades y características del tráfico.

f) Computadoras en los colegios: visión primaria

Este caso consistía en llevar computadoras a manos de los niños en escuelas públicas. Un producto atractivo, conectado a internet, que daría las funciones básicas para la aproximación a la tecnología. Me hace recordar mucho al caso de los legos que promovían para que el Ministerio de Educación los colocase en todos los colegios por ser instrumentos de enseñanza eficientes y motivan al estudiante. Un consultor colombiano llegó a explicar que en realidad no era importante el maestro, sino los materiales con los que se dote al educando⁴. Así que tenemos sustentando el producto y el proyecto es “evidentemente” de alto rendimiento escolar.

Al adolecer de la visión de operación y mantenimiento, el proyecto no proveyó de tutorías, apoyo técnico ni seguridad para las máquinas. Tampoco de una batería de capacitación para que el profesor pudiera orientar al mejor aprovechamiento del instrumento de aprendizaje. Cuando se reparten miles de computadoras, ocurren miles de historias, donde no faltarán las de éxito y las que más suenan son las del fracaso. Lo cierto es que por muy evidente que parezca un concepto, es importante no abandonar nunca su verificación y evaluación posterior. El tema del aprendizaje quedó de lado en el proyecto y mi impresión es que será tenue el efecto que tengan estas máquinas.

g) Caminos rurales: visión terciaria

Me parece justo mencionar que en el Perú si bien han ocurrido proyectos con visión de servicio, podría haber escogido también el proyecto de irrigación en la costa que también tiene muchas características terciarias.

Los caminos rurales a los que me refiero son los que se desarrollaron con un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial en la década de los noventa, y continuó hasta la primera mitad de la década de los 2000. Este proyecto vinculaba al Gobierno Nacional directamente con el Gobierno Local. Cuando se diseñó no existían los Gobiernos Regionales.

La metodología de intervención consistía en una primera etapa de consulta previa con la población, con los distritos que estarían involucrados. Con ellos se trabajaban y acordaban los siguientes temas:

⁴ Parafraseando: “Dele los materiales, la enseñanza viene sola.”

- a) La ruta que tendrían los caminos rurales. El equipo de Lima participaba para asegurarse que el diseño tuviera ciertas eficiencias y no olvidase de tener conexión con camino nacional.
- b) Los municipios se comprometían a cofinanciar el mantenimiento rutinario. Esto es importante, pues es más barato mantener un camino afirmado que uno asfaltado, si el tráfico es de baja densidad.
- c) El Gobierno Nacional se comprometía a rehabilitar los caminos y a aportar el mantenimiento de recapeo cada cuatro años y de base y sub-base cada diez ó doce años.

Para el mantenimiento rutinario la población recibió asistencia técnica para formalizarse en empresas y poder concursar. El Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones lideró la modificación de la Ley del FONCOMÚN para permitir aportes suficientes para el mantenimiento de los caminos, y para que el municipio pudiera seleccionar sin concurso al proveedor del servicio de mantenimiento.

El detalle de calidad del servicio y de la estructura compatible está en que no se hizo un solo kilómetro de camino asfaltado porque el afirmado era suficiente para las lluvias, porque no había tráfico que justificase el gasto adicional. El diseño de origen se hacía pensando en el uso del camino, de los beneficios a los pobladores y del impacto en su calidad de vida y costos de transportes.

5. Hacia una visión planificada y más eficiente de la gestión de infraestructura

Los análisis expuestos y los casos mencionados señalan la gravedad del problema y el punto en que nos encontramos ahora. Con los mejores instrumentos, con una visión terciaria, tenemos básicamente dos áreas de deficiencias: orientación de prioridades, eficiencia de procesos.

Las prioridades no son un paquete de opciones de conciencia, únicamente. Es el resultado de un conocimiento de la realidad nacional que se plasma en un plan donde se manifiestan los objetivos. Se costean las alternativas según los propósitos, y se establece el balance, la mezcla con la que se orientará el accionar. Luego, viene la vinculación con la gestión. Las instituciones debieran tomar las orientaciones, más allá de los principios, integrando propósitos claros que les atañen y coordinar su accionar para atender su área de responsabilidad. Concretamente hablando, se puede hablar de los principios de inclusión y de alivio a la pobreza, y de promoción de la actividad económica. Estos

principios tienen que traducirse en metas sectoriales que concordadas, y, finalmente, en medición de resultados y aprendizaje permanente.

¿Qué impacto tiene esta aproximación en la gestión de proyectos de infraestructura? ¿Qué más hacer además de construir, operar y mantener, y procurar servicios de calidad? Lo que se propone es acompañar la visión estratégica y plantear un orden según propósitos mayores. Por ejemplo: además de construir la carretera, de darle operación y mantenimiento adecuado, de haberlo calzado con la demanda en la ruta, falta saber cuál es el esquema de red de carreteras que se ha estructurado, y cuáles son las prioridades ahí manifestadas.

Mirando dentro de los confines de los proyectos es poco lo que se puede hacer en planificación, aunque es mucho el impacto que acarrea. Para terminar de darle integridad, para terminar de ordenar todos los elementos y lograr el mayor impacto en crecimiento (eficiencia privada y pública, ampliación de mercados), en inclusión (territorio y población), sostenibilidad (ambiente e innovación) es necesario manejar criterios. Primero, se debe tener un mensaje claro de prioridades con los cuales se establece metas a lograrse dentro de los siguientes años. Esas metas se logran con eficiencias en la conducción de los servicios y eficiencias en las ampliaciones de cobertura y calidad. Estas eficiencias luego llaman a intervenciones en la ampliación de la dotación de servicios a disposición de la población. Estamos hablando de una matriz de programación multianual de proyectos. Esta matriz deberá contener, como primer término, las metas programadas, luego las actividades de eficiencia y mejoramiento, luego las inversiones.

Una matriz de programación multianual no es suficiente en sí misma. Es un mero instrumento para ordenar la secuenciación de la preparación y ejecución de proyectos, y sus respectivos fondos y organizaciones de operación y mantenimiento. La matriz debe ser un reflejo de las metas combinadas que darán el logro, el impacto. Esa mejor educación, ese mejor servicio de salud, esa mejor capacidad productiva, ese soporte empresarial, ese acceso a la innovación que se ha identificado como deseable obtener.

Una matriz puede, además, ser un vehículo para acentuar una visión territorial, una matriz que presenta soluciones eficientes de intervención sectorial en un territorio, pero que, a su vez, incorpora otros sectores para lograr una

intervención simultánea y lograr impactos reales en las posibilidades sociales y económicas de la población servida.

Alrededor del concepto de mediano plazo donde la previsión es posible, se establecen novedosos sistemas de intervención donde la colaboración de partes encuentre expresión. Donde participen ciudadanos con su compromiso de pago de sus servicios (aunque sea parcial), los municipios y Gobiernos Regionales y el Gobierno Nacional aportando fondos y concordando propósitos y metas. También hay espacio para el sector privado para lograr capacidades, creatividad y eficiencia en lograr los estudios, ejecución y operación de los servicios generados por las inversiones.

El programa de inversiones ya no debe operar únicamente dentro del espacio de proyecto, el programa así tendrá una dimensión más amplia, podrá ser multiseccional y podrá incluir todas las actividades conexas que se encuentren necesarias.

6. En resumen

La gestión de infraestructura tiene que partir de una visión global de los servicios de infraestructura que se van a ofrecer, dónde hacen falta y con qué propósito. Un plan de impacto en la población,

urbana y rural, tiene que tener una dimensión territorial y sectorial. El marco de acción y el análisis de causalidad del proyecto y sus propósitos deben quedar establecidos a nivel del programa de inversiones, donde lo que rige es el programa de metas a atender. Luego, el análisis de proyecto complementa mediante las mediciones específicas finales. Todo orientado al cómo hacer, dentro del marco del porqué hacer.

Hemos visto las limitaciones de las visiones primarias, secundarias y terciarias de la gestión de infraestructura, pero debemos reconocer los aportes que cada una de ellas hace. La gestión primaria aporta la focalización del accionar hacia la provisión del bien, la segunda la participación del sector privado para lograr lo que sigue resultando difícil en la Administración Pública, gestión operativa y de mantenimiento. La tercera aporta una visión más focalizada al objetivo. El propósito de la inversión, el incremental que se quiere lograr en servicio o capacidades humanas.

Finalmente, cerramos con una visión de objetivos que se construye enlazando propósitos territorial y de planificación para dar un orden en las prioridades. A pesar de los ejemplos, estos temas se han presentado esquemáticamente con el propósito de cubrir todos los puntos.