

Inversión en Infraestructura Pública y Reducción de la Pobreza en América Latina

AUTORES

ANA VICTORIA PELÁEZ PONCE

CINTHYA PASTOR VARGAS

CYNTHIA GONZÁLEZ RÍOS

EDUARDO SAAVEDRA

FERNANDO CANDIA CASTILLO

JOSÉ LUIS EVIA VIZCARRA

LAURA SOUR

LUIS MESALLES JORBA

MARINO J. GONZÁLEZ R.

MARCELO NERI

MÓNICA PARRA TORRADO

PABLO MARTÍNEZ BENGOCHEA

RAFAEL CELIS

RAMIRO MOYA

SEBASTIÁN OLEAS

THOMPSON ANDRADE



capa
créditos
salir

Sumario

» [clicke nos títulos para acessar os artigos](#)

- | | | | |
|----|---|-----|---|
| 3 | Prefacio
OLAF JACOB | 69 | Costa Rica
LUIS MESALLES JORBA Y RAFAEL CELIS |
| 5 | Introducción
EDUARDO SAAVEDRA | 80 | Ecuador
SEBASTIÁN OLEAS |
| 10 | Argentina
RAMIRO MOYA | 90 | Guatemala
ANA VICTORIA PELÁEZ PONCE |
| 20 | Bolivia
FERNANDO CANDIA CASTILLO Y
JOSÉ LUIS EVIA VIZCARRA | 98 | México
LAURA SOUR |
| 33 | Brasil
MARCELO NERI Y THOMPSON ANDRADE | 109 | Paraguay
CYNTHIA GONZÁLEZ RÍOS |
| 45 | Chile
EDUARDO SAAVEDRA | 116 | Perú
CINTHYA PASTOR VARGAS |
| 56 | Colombia
MÓNICA PARRA TORRADO | 125 | Uruguay
PABLO MARTÍNEZ BENGOCHEA |
| | | 139 | Venezuela
MARINO J. GONZÁLEZ R. |

Pobreza e infraestructura en Guatemala: análisis de caso en el territorio Ostúa-Güija

ANA VICTORIA PELÁEZ PONCE¹



capa
sumário
créditos
salir

1. Introducción

La relación entre pobreza e infraestructura ha sido objeto de numerosos análisis - generalmente de corte cuantitativo - en los que ha habido consenso en cuanto a las correlaciones entre ambas variables. Si la pobreza es medida por el promedio de ingresos en un territorio determinado, es muy posible encontrar una relación de causa y efecto: a mayor infraestructura, menor pobreza, pero también se consideran otras variables de impacto tales como el acceso a mercados. Si la pobreza es medida por las necesidades básicas insatisfechas (NBI), a mayor infraestructura de agua, saneamiento, electricidad, educación y salud, la pobreza se reduce (Benavides, 2004; Escobal y Torero, 2004; Estache, Foster y Woodon, 2002). Ejemplo de esto en el

caso de Guatemala es el estudio de Romero y Fausto (2006) en el cual los autores demuestran que el acceso a infraestructura de carreteras mantiene dos marcas territoriales: la población (generalmente las áreas con mayoría de población indígena muestran menor conectividad) y la centralización (a mayor proximidad a la ciudad capital, más acceso y mejores carreteras).

Este artículo presenta un análisis de la relación entre pobreza e infraestructura, elaborado a partir del caso concreto de la región Cuenca Ostúa-Güija, que abarca cuatro municipios en el Suroriente de Guatemala: Monjas (en el departamento de Jalapa), Asunción Mita, El Progreso y Santa Catarina Mita (en el departamento de Jutiapa). La información que sirvió de base para la realización de este trabajo fue obtenida por medio de técnicas para el diagnóstico de la situación, juicio

¹ Con el apoyo de Manuel Lemus y Kevin Cardona en la investigación de campo, Samuel Zapil en el análisis estadístico y Priscilla Chang en la elaboración de mapas.

de expertos locales y análisis de datos cuantitativos². De esta manera se analizó la información obtenida en talleres con actores locales, encuestas de hogares y, particularmente, una encuesta para analizar específicamente los casos de dos comunidades con reciente acceso a infraestructura de carreteras. Con ello se pudo establecer una aproximación sobre los modos de gestión de recursos públicos y privados, colectivos e individuales; una relación histórica sobre los procesos de gestión de infraestructura y su impacto; así como también la identificación de los mecanismos institucionales por medio de los cuales los actores territoriales y extraterritoriales acceden a activos individuales y colectivos, como el caso de los servicios de infraestructura. Preguntas como ¿quién decide la construcción de una carretera?, ¿cómo se toman las decisiones?, ¿cómo se asignan los presupuestos? y ¿quiénes se benefician más? fueron objeto en los diferentes momentos de la recolección de información.

Este trabajo privilegia el análisis institucional, que parte de una referencia muy breve sobre aportes de otros autores acerca de los vínculos entre pobreza e infraestructura. Luego se describe el territorio-caso de análisis para, enseguida presentar elementos que contribuyen a explicar si la infraestructura ha incidido en la reducción de la pobreza o más bien, como se apreciará en la lectura, en el desarrollo de la región bajo estudio. En la sección cuatro se presentan los aportes para las políticas públicas. El documento termina con las conclusiones en la quinta parte.

2. El papel de la Infraestructura para la Reducción de la Pobreza Rural

La evidencia revisada muestra que la inversión en infraestructura puede empujar el crecimiento económico, con diversos argumentos tales como la liquidez que generan los procesos de construcción y mantenimiento de infraestructura, y el acceso a nuevos mercados así como también servicios diversificados que provoca la conectividad; se menciona además la importancia tanto de la cobertura como la calidad de la infraestructura. En efecto, se ha planteado que el mejoramiento de la infraestructura puede incidir de tres maneras diferentes en el bienestar de los pobres: a través de la promoción del crecimiento económico, de la incidencia en los niveles de ingreso y/o de la reasignación del gasto público (Estache, Foster y Woodon, 2002). Estos impactos son evidentes en el incremento de la productividad agrícola y no agrícola, del acceso a empleo y oportunidades de ingreso así como también la disponibilidad de un mejor salario; pero estas inversiones podrían ser efectivas para reducir la pobreza si se seleccionan los territorios beneficiados, de manera que se trate de localidades donde los efectos multiplicadores favorezcan a los pobres (Ali y Pernia, 2003).

El hecho de tener uno o más activos públicos impacta positivamente en el ingreso per cápita, lo cual se ha observado, por ejemplo, en el incremento en el ingreso de los hogares derivado del acceso a los distintos tipos de in-

fraestructura rural. Esto último incide también en nuevas oportunidades de empleo, tanto agrícola como no agrícola, como resultado de la mayor conectividad vial, la cual también es capaz de compensar la falta de otros activos. En general, una mayor infraestructura rural incide en un incremento del costo de oportunidad del ocio, lo cual incrementa la oferta laboral del hogar y las oportunidades de éste para acceder a nuevas fuentes de generación de ingresos (Escobal y Torero, 2004).

El papel de la infraestructura en la reducción de la pobreza también se ha explicado en la reducción de costos de transacción de la economía rural, al evadir las desventajas en las relaciones de intercambio que ocurren en los medios aislados. Cuando la reducción de costos es importante, es posible que ocurran cambios tanto en la elección de productos y de las tecnologías de producción, como también en las relaciones de poder local. Así, el papel de la infraestructura para la reducción de la pobreza reside en activar “tres cambios estructurales: i) articulación a mercados y mejora de los derechos de propiedad; ii) aumento de opciones de negocios y productividad y iii) prevención o mitigación de riesgos climáticos y físicos” (Benavides, 2004: pág.10).

La reducción de la pobreza implica una complejidad de acciones que trasciende el estímulo de las actividades productivas, aun cuando éstas son indispensables, sobre todo en la medida en que favorezcan el acceso tanto de micro y pequeños productores a nuevos y mejores mercados como también de servicios básicos (educación y salud principalmente). Y para ello es fundamental contar con infraestructura vial adecuada.

Es tan importante analizar el papel de la infraestructura en la reducción de la pobreza, como también considerar los mecanismos

que inciden en que un territorio cuente con estos servicios. En este sentido, se debe tomar en cuenta que la dotación de los servicios de infraestructura es una decisión de política y, como tal, es conducida por los mecanismos de asignación presupuestaria y de programas en cada país. De allí la importancia de analizar los sistemas de gobernanza y las capacidades de los actores políticos que inciden en las asignaciones presupuestarias para asignación de los servicios de infraestructura (Estache, Foster y Woodon, 2002) - uno de los objetivos del presente trabajo -, así como también el fortalecimiento de capacidades para ejercer la auditoría social, sobre todo en el caso de las poblaciones con altos niveles de pobreza y bajos en capital social.

3. La Inversión en Infraestructura en Guatemala

La construcción de infraestructura pública en Guatemala ha experimentado varios modos de financiamiento. Una periodización de los últimos 75 años permite identificar cuatro momentos que van desde el trabajo no pagado - principalmente en la época de la Colonia - hasta los modos de inversión en alianzas público-privadas. De manera particular la construcción de carreteras ha enfrentado, entre otros, dos desafíos: la topografía de una buena parte del país, caracterizada por montañas y/o terrenos húmedos, y más recientemente, la amenaza de los desastres naturales, como el caso de las tormentas Ágata (2010), Stan (2005) y Mitch (1998) en los últimos años.

3.1 DIFERENTES MODOS DE GESTIÓN

Al hacer una periodización sobre los modos de gestión de la infraestructura de carre-

2 La información cuantitativa se obtuvo de dos fuentes: (a) la encuesta de hogares realizada en el marco del programa Dinámicas Territoriales Rurales, que respalda el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural -RIMISP- y que IDIES-URL ejecuta en Guatemala; y (b) una encuesta aplicada a 250 hogares en dos comunidades, en el marco del presente análisis.

teras en los últimos 75 años, se identifican cuatro períodos: trabajos forzados (1932-1944), autonomía municipal (1945-1986), transición democrática y transferencias presupuestarias a las municipalidades (1986-2002) e instancias de participación ciudadana, denominadas Consejos de Desarrollo (2002 a la fecha).

En cuanto al primer período, la práctica de trabajos forzados fue establecida como una medida que permitió aprovechar mano de obra gratuita, de los mismos ciudadanos, para la construcción de infraestructura en el país. Dicha práctica, constituida como una actividad obligatoria y vigilada por delegados del gobierno en cada municipio, fue el costo social del levantamiento de redes de infraestructura en la escala que se logró en este período. El sistema de control incluía la denominada “tarjeta de vialidad”, por medio de la cual las personas trabajadoras debían hacer constar que habían trabajado gratuitamente para el gobierno. Se trataba de un compromiso inexcusable, ni siquiera por razones de enfermedad.

A partir de 1945, con una nueva Constitución se reconoce la autonomía de los municipios, con lo cual la autoridad municipal pasó a ser electa directamente por medio del voto popular. Este nuevo contexto significó más responsabilidades pero también más atribuciones y el hecho de contar con autonomía implicó que los propios alcaldes municipales tomaran decisiones inmediatas sobre las demandas de la población. Fue así como en muchos municipios se emprendió la construcción de obras de infraestructura gestionadas por las municipalidades. En este período se perfiló y terminó de reconocer la autonomía de los municipios, pero el desarrollo de estos continuó dependiendo, casi al total, de las políticas emanadas del gobierno central. Es en

este período también donde se constituyó la Asamblea Nacional de Municipalidades, foro que en su momento constituyó un puente entre alcaldes municipales e instituciones del Gobierno Central para la gestión de obras en los municipios.

Este período coincidió con los inicios de la Cooperación Internacional, que desde la década de 1960 empezó a fluir como asistencia técnica y construcción de infraestructura. Pero sin ninguna asignación presupuestaria directa para las municipalidades. Los actores privados intervenían, a veces en acuerdo con las municipalidades, para financiar la construcción de carreteras. Otra modalidad que se practicó en lugares donde no existía carretera fue el trabajo voluntario de miembros de las comunidades, mientras el gobierno aportaba maquinaria e insumos. A la fecha, existen carreteras construidas hace más de 25 años con mano de obra de las comunidades y son éstas las que se encargan del mantenimiento, pero no han experimentado mejoras, tales como ampliación o asfaltado.

La Constitución de 1985 marcó un hito en la historia del país, pues se estableció el situado constitucional que obliga al Estado a asignar un porcentaje del presupuesto anual, para transferirlo directamente a las municipalidades cada cuatro meses. Esta asignación fue, al inicio, del 8 % y en las reformas constitucionales de 1994 se incrementó al 10 %. Esta disponibilidad de fondos marcó el avance en el desarrollo de los municipios de Guatemala, en diversos matices, pero a partir de entonces es que se empezó a observar el avance en “obra gris”, como se denomina a las obras de infraestructura. El situado constitucional permite una inyección de liquidez para que los municipios mejoren su economía. De hecho, a partir de este período mejoró la capacidad de los go-

biernos locales para la gestión y ejecución de obras de infraestructura. Sin embargo, ha revelado también problemas en cuanto al endeudamiento municipal (que en algunos casos el pago de deudas abarca ya el 90 % del presupuesto de las municipalidades) y la corrupción a nivel de gobiernos locales.

En 2002 se dio una reforma en el marco de las instancias de participación: la Ley de Descentralización, la Ley de Consejos de Desarrollo y las reformas al Código Municipal. Este nuevo marco legal e institucional proveyó el escenario para la participación social en la administración de la cosa pública, por medio de los Consejos de Desarrollo que van desde el nivel comunitario hasta el nivel nacional, pasando por los Consejos Municipales y los Consejos Departamentales de Desarrollo. En este marco

la planificación y el presupuesto deben emerger de las propuestas de las comunidades, avaladas por dictámenes técnicos en los niveles municipal y departamental, para luego priorizar las asignaciones según los techos presupuestarios y las necesidades de los territorios.

El Cuadro 1 muestra un análisis de los períodos descritos, que permite observar las posibilidades de incidencia y las relaciones entre los gobiernos y las instancias de participación ciudadana.

Con el nuevo esquema, los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES) se organizan en comisiones (salud, educación, etc.). En la práctica, la que más presencia – y muchas veces, la única que existe – es la de infraestructura. El mantenimiento de las carreteras en muchas comunidades es el referente para

Cuadro 1. Guatemala: comparación de perfiles en la gestión de infraestructura vial por períodos

Período	Participación ciudadana	Instancia decisora	Financiamiento	Instancia ejecutora	Fuerza de trabajo
1931-1944	En la ejecución (trabajo forzado)	Gobierno central	Gobierno central	Gobierno central	Ciudadanos, Gobierno central
Entre 1945 y 1985	En la gestión (iniciativas aisladas) y en la ejecución (trabajo como aporte)	Gobierno central	Gobierno central, Cooperación Internacional	Gobierno central	Gobierno central, comunidades (si éstas decidían aportarla)
Entre 1986 y 2002	En la gestión (iniciativas aisladas) y en la ejecución (trabajo como aporte)	Gobierno central y gobierno local	Presupuesto nacional, Gobierno central, Gobierno local, Cooperación Internacional	Gobierno central, Gobierno local, empresas privadas	Gobierno central, comunidades (si éstas decidían aportarla)
De 2002 en adelante	En la gestión (Consejos de Desarrollo) y en la ejecución (trabajo como aporte y y auditoría social)	Gobierno central, gobierno local, Consejos de Desarrollo, y Congreso de la República	Presupuesto nacional, Gobierno central, Gobierno local, Cooperación Internacional	Gobierno central, Gobierno local, empresas privadas	Gobierno central, comunidades (si éstas deciden aportarla)

Fuente: Elaboración propia.

reunirlos en una acción conjunta. Es así como alrededor del “COCODE de infraestructura” – la persona de la comunidad responsable de vigilar la gestión en infraestructura – en muchas comunidades se reúnen para tomar la iniciativa del mantenimiento de las carreteras, ante la casi imposibilidad que se atiendan sus gestiones ni en las instancias de participación superiores ni en el nivel del gobierno central. Con el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo, a pesar de las distorsiones, las comunidades cuentan con el marco legal e institucional para gestionar infraestructura.

El espacio de los consejos de desarrollo permite una relación más directa entre las instituciones y hay más comunicación entre las comunidades y los gobiernos locales, a la vez que se facilitan puentes con otras instancias hacia el gobierno central. Prevalece, sin embargo, la injerencia de los diputados al Congreso de la República, pues la asignación de obras es una fuente importante para el caudal de votos.

B. LA INFRAESTRUCTURA PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y EL DESARROLLO RURAL

La reducción de la pobreza en Guatemala toca lo rural, que es el área donde se concentra

la pobreza: el 70.5% de la población rural vive en condiciones de pobreza o pobreza extrema, cuando la media nacional es de 51%, (INE, 2006). Además, la agricultura es una actividad importante, que ocupa al 33% tanto de la Población Económicamente Activa (PEA) como también de la PEA ocupada y del subempleo visible (INE, 2006). Más de 1.6 millones de personas trabajan en el sector agrícola, el cual absorbe en un 81% a población rural. La actividad agrícola está compuesta, en más de la mitad, por pequeñas empresas familiares (INE, 2008). La inversión pública en infraestructura ha crecido a un ritmo más lento que las necesidades de la población rural.

Como se explicó en la sección 2 de este trabajo, la infraestructura vial favorece la actividad económica y conecta a las comunidades con nuevos mercados y amplía la oferta de servicios. En el caso de Guatemala, la inversión en infraestructura está concentrada en el Gobierno Central, pues en 2010 los montos asignados y ejecutados correspondieron en más del 50% al nivel sectorial (Tabla 1).

Un registro de la inversión programada y ejecutada en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) muestra la distribución del presupuesto general de la nación, según funciones. La función Desarrollo Urbano y Rural,

que comprende proyectos de mejoramiento y construcción de calles, construcciones inmuebles y provisión de bienes para los hogares correspondió al 32.55% del total del Presupuesto. De éste, los montos por mejoramiento y construcción de calles corresponden al 82.21% (que equivalen al 26.76% del presupuesto de la nación). El sector transporte representa el 16% del presupuesto, con un total de 549 proyectos, que abarcan construcción y mantenimiento de carreteras, puentes vehiculares, gaviones y puentes peatonales. En la tabla 2 se observa el incremento en los montos de la inversión pública requeridos, sobre todo en el último año en la coyuntura de la destrucción casi total de la infraestructura vial del país debido a la tormenta Agatha, ocurrida en mayo de 2010.

En las relaciones económicas en Guatemala es notoria la concentración de recursos. La región del Suroriente es aquella donde existe menos desigualdad en el acceso a la tierra, donde en los últimos 15 años se registraron niveles positivos de crecimiento económico en paralelo a una reducción de la pobreza y desigualdad, y se trata de una región con una infraestructura vial relativamente mejor que en

otras regiones del país. En este marco, ¿qué dinámicas explican la incidencia de la infraestructura en la reducción de la pobreza y, por ende, en el desarrollo de los territorios?

4. Pobreza e Infraestructura en el Suroriente de Guatemala

Como ya se mencionó anteriormente, el territorio analizado comprende cuatro municipios: Monjas (departamento de Jalapa), Asunción Mita, El Progreso y Santa Catarina Mita (departamento de Jutiapa) y está ubicado al Suroriente de Guatemala, próximo a las fronteras con Honduras y El Salvador. Y, si bien hay departamentos de Guatemala con índices de ruralidad mayores, en estos territorios hay una presencia importante de población rural.

El territorio mantiene diversos elementos que lo caracterizaron desde inicios del proceso de colonización, desde ciertos modos de arreglos institucionales para la producción y las relaciones sociales, hasta los elementos físicos y de capital natural que le dan relativa homogeneidad. Esto se observa también en la información estadística, en cuanto a los nive-

Tabla 1. Guatemala: inversión pública en infraestructura (2010)

Inversión	Solicitado	Asignado	Ejecutado (*)	
Total inversión pública	15,046,000,542	6,483,718,614	3,207,054,169	49%
Sectorial	9,206,302,241	3,920,092,083	2,259,509,518	58%
Municipal	2,040,947,617	393,923,839	260,071,049	66%
CODEDES	3,798,750,684	2,169,702,692	687,473,602	32%

(*) Porcentaje de ejecución en relación a lo asignado.
Fuente de datos: Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Disponible en: <http://sistemas.segeplan.gob.gt/snip>

Tabla 2. Inversión pública anual por sector (en Quetzales³)

AÑO	Sector Transporte			Sector Comunicaciones		
	Solicitado	Asignado	Ejecutado	Solicitado	Asignado	Ejecutado
2010	4,630,310,031	2,466,453,283	1,555,842,051	27,510,686	0	0
2009	4,819,323,858	3,675,591,682	2,094,817,761	1,833,333	0	0
2008	4,132,662,540	1,794,471,043	759,319,766	7,510,247	175,000	175,000
2007	1,372,276,275	791,888,301	500,442,862	19,545,645	9,160,214	0

Fuente: www.segeplan.gob.gt/snip

3 Tipo de cambio aproximado a finales de 2010: Q7.8 = US\$1.

les de educación, actividades económicas, participación y acceso a infraestructura, con indicadores superiores a la media nacional (Romero y Zapil, 2009). La Tabla 3 muestra cómo los índices de pobreza del territorio son inferiores al promedio nacional. Los cuatro municipios reportan índices de pobreza y pobreza extrema más bajos que el promedio del país e, incluso, que de otros departamentos. En cuanto al índice de población rural, los cuatro casos superan la mitad de la población de los municipios y del territorio. Finalmente, totalmente opuesto al promedio nacional, la presencia de población indígena es mínima.

La infraestructura del territorio Ostúa-Güija es una de las mejores del país en cuanto

Tabla 3. Comparación de índices de pobreza del territorio Ostúa-Güija

Municipio	Pobreza general + pobreza extrema	Índices Población indígena / población total	Población rural / población total
Monjas	0.311	0.027	0.516
El Progreso	0.125	0.007	0.633
Santa Catarina Mita	0.216	0.005	0.621
Asunción Mita	0.183	0.007	0.671
Territorio Ostúa-Güija	0.209	0.012	0.610
Multimunicipal Jalapa	0.615	0.193	0.675
Multimunicipal Jutiapa	0.440	0.034	0.686
Multi-regional	0.387	0.546	0.566
Multinacional	0.328	0.410	0.515

Fuente: tomado de SEGEPLAN. *Matriz de priorización y focalización del Presupuesto de Inversión Pública* (2010).

a cobertura y calidad, con la excepción del área metropolitana. La conectividad que proveen las carreteras asfaltadas permite la comunicación entre las cabeceras municipales, dentro y fuera del territorio, y varias aldeas. Y en el caso de las carreteras de terracería, casi todas son transitables durante todo el año. De los cuatro municipios, dos están conectados por la Carretera Interamericana, que atraviesa el continente, y otros dos por sus ramales. Las cuatro cabeceras municipales están todas conectadas por una carretera asfaltada; aunque, a pesar de constituir un corredor comercial con Honduras y El Salvador, no existen autopistas que agilicen el flujo de vehículos, sobre todo los que transportan carga comercial. Con la red de carreteras disponible, los flujos comerciales transfronterizos han generado una diversidad de actividades económicas como servicios de restaurantes y hoteles, agencias bancarias y centros comerciales.

El acceso a una red de carreteras relativamente superior al resto de territorios rurales del país se explica por varios factores. Primero, la proximidad a mercados de gran demanda (la ciudad capital y El Salvador) que se combina con la capacidad productiva de los suelos y la necesidad, por lo tanto, de facilitar el transporte de la producción agrícola. Lo segundo es la mayor capacidad de gestión relativa de los actores territoriales, pues se trata de comunidades que hablan el idioma “oficial” del país y que no padecen la discriminación que experimentan los grupos indígenas en el acceso a espacios de poder. Esta capacidad de incidencia también podría estar explicada, parcialmente, por los mejores niveles de educación de la población. Finalmente, influye también la topografía del lugar, con pocas montañas y la proximidad de los poblados, que ejercen una función especie de ciudades

intermedias entre lo rural y lo semi-urbano, a través de lo cual la conectividad se facilita.

Dos casos particulares en el territorio aportan argumentos para explicar la construcción de infraestructura vial. Primero, uno de los municipios (Monjas) constituye un puente entre las dos cabeceras departamentales (Jutiapa y Jalapa); y, durante mucho tiempo, fue la única vía de salida de una cabecera departamental hacia la ciudad capital. Segundo, el municipio de Santa Catarina Mita cuenta con una administración municipal que se ha procurado recursos propios para el mantenimiento de carreteras; para ello cuentan con una fuerza de trabajadores dedicadas a esta tarea y maquinaria especializada que, incluso, rentan a otros municipios.

La gestión de infraestructura presenta diversas modalidades, que van desde las alianzas público privadas hasta los aportes tripartitos en el caso de las comunidades (cooperación internacional - gobierno central - comunidad, por ejemplo) e incluso, en aquellas con alta incidencia de pobreza la participación de los hogares pobres se ha dado en condiciones de aporte de mano de obra, pues es la única opción para cubrir los costos de mantenimiento de las carreteras. La no afinidad de los gobiernos locales con el partido de turno en el Gobierno Central, aparentemente, no ha sido obstáculo para el desarrollo de la infraestructura.

En este territorio, en un primer momento la inversión pública para la construcción de ca-

Tabla 4. Acceso a carretera en el territorio, por hogares

Tipo de carretera	Municipio					Total
		El Progreso	Sta. Cat. Mita	Asunción Mita	Monjas	
Carretera asfaltada	Total	191	211	103	126	631
	% municipios	30%	33%	16%	20%	99%
	% tipo carret.	54%	60%	38%	38%	49%
Carretera no asfaltada, transitable todo el año	Total	153	107	160	184	604
	% municipios	25%	18%	26%	30%	99%
	% tipo carret.	44%	31%	58%	56%	46%
Carretera no asfaltada, sólo transitable en época seca	Total	2	12	4	8	26
	% municipios	7%	46%	15%	31%	99%
	% tipo carret.	1%	3%	1%	2%	2%
Vereda	Total	2	18	6	9	35
	% municipios	6%	51%	17%	26%	100%
	% tipo carret.	1%	5%	2%	3%	3%
NR	Total	1	1	1	1	4
	% municipios	25%	25%	25%	25%	100%
	% tipo carret.	0%	0%	0%	0%	0%
TOTAL	Total	349	349	274	328	1300
	% municipios	27%	27%	21%	25%	100%
	% tipo carret.	100%	100%	100%	99%	100%

Fuente: elaboración propia con información de la base de datos ENCOVI 2010 -URL/RIMISP-

reteras e infraestructura de riego atrajo la inversión privada para la producción agrícola en gran escala (principalmente tabaco y tomate), la diversificación productiva (tomate, cebolla, pepino y elote) que se sumó al cultivo tradicional de granos básicos (maíz, sorgo y frijol), y el establecimiento de la agroindustria (procesamiento de tomate y lácteos). Estos eventos desencadenaron nuevas condiciones tales como la movilidad de la población, una mejor oferta educativa, una mejor intercomunicación por medio de las ciudades intermedias y el acceso a mercados internos y externos.

El territorio muestra un acceso a carreteras casi total, como se puede observar en la Tabla 4. Se trata de un fenómeno atípico para las regiones de Guatemala, donde el déficit de carreteras aún limita el desarrollo local.

Este escenario de acceso a infraestructura vial coincide con el acceso de una buena parte de la población a otros servicios de infraestructura: agua, electricidad, drenajes y teléfono, en niveles superiores al promedio nacional. El servicio de electricidad cubre al 80% de los hogares; el acceso a agua entubada es para el 74.86%; y más de la mitad reporta contar con el total o, al menos, 3 de los cuatro servicios.

4.1 ¿CÓMO INCIDE LA INFRAESTRUCTURA EN EL ACCESO A SERVICIOS BÁSICOS?

En el análisis de las dinámicas territoriales que podrían incidir en el acceso a una me-

jor infraestructura, se logró también identificar de qué manera en la experiencia del territorio Ostúa-Güija la infraestructura vial es determinante en el acceso a otros servicios también de infraestructura, concretamente agua potable y servicios sanitarios. Para ello se realizó una comparación en dos modelos⁴ con el fin de establecer:

- a) si el acceso a carretera y el tipo de carretera incide en el acceso a otros servicios;
- b) si la variable “área” (urbana o rural) incide en lo anterior.

Si bien el acceso a agua domiciliar y servicios sanitarios (incluyendo redes de drenaje) están determinados por el tipo de carretera a que se tiene acceso, la posibilidad de contar con servicios de telefonía y/o electricidad no está condicionada por el acceso a carretera o la calidad de ésta⁵.

En el acceso a agua domiciliar, se encontró una relación positiva únicamente en el caso del acceso a carretera asfaltada, con el 95% de significancia. Al incluir la variable “área” (urbana o rural) se encuentra que la pertenencia al área urbana es determinante en el acceso a este servicio.

El acceso a servicio sanitario y drenaje es similar al caso del agua: la carretera asfaltada es determinante mientras que en los otros tipos de carretera, a pesar de mostrar una correlación positiva, no son estadísticamente significativas. Al agregar la variable “área” la situación cambia, pues vivir en el área urbana

tiene un peso significativo. En otras palabras, vivir en el área urbana explica en el 95% el acceso a servicio sanitario y red de drenaje. Y si es inferior la calidad de la carretera a que tiene acceso un hogar, como el caso de la carretera no asfaltada transitable solo en época seca, disminuyen las posibilidades de tener acceso a estos servicios.

Una mejor infraestructura vial tiene también impactos sociales, muchos de ellos estrechamente vinculados con la calidad de vida de la población⁶. En el caso de las carreteras que conectan una población con el casco urbano, pueden provocar la inmigración, pues las comunidades próximas al casco urbano se convierten en poblados-dormitorio y atraen nuevos hogares para residir.

Hay además un efecto importante en términos de empleo y es la posibilidad de trabajar fuera de la comunidad (96% de respuestas), con lo cual se amplían las fuentes de trabajo. Generalmente la fuente de trabajo está en el mismo municipio - la cabecera municipal - (40%). Este efecto económico está acompañado del acceso a servicios de transporte, educación y salud.

Para la mayoría de hogares, la situación ha mejorado al tener una mejor carretera - muy pocos perciben que haya empeorado -, lo cual puede obedecer a la inseguridad que a veces desencadena el acceso a carreteras. Esta última respuesta, como se verá más adelante, puede estar influenciada por razones de falta de seguridad, pues algunos hogares señalan que se incrementan la delincuencia.

Un impacto económico importante es la plusvalía: casi la totalidad de hogares encues-

tados afirmaron que el valor de la tierra se incrementó, con alzas que superan el 50% del valor anterior, según estimaciones de la mayoría de hogares. Esta situación podría dar un indicador del efecto en la economía local en su conjunto, pero quizás un impacto negativo en términos de desigualdad, pues facilita la concentración.

En términos generales, los hogares perciben que con una mejor carretera mejora la comunidad. Quienes indican que la comunidad empeora (el 2%), se refieren a la inseguridad que representa el acoso de delincuentes y pandillas juveniles que provienen de otras comunidades.

4.2 APORTES PARA ACCIONES Y CRITERIOS DE POLÍTICA

Además de la evidencia empírica sobre el efecto de la infraestructura en las condiciones de vida de la población, que se muestra positivo, es importante indagar sobre las dinámicas que favorecen el acceso a infraestructura. En el territorio objeto de la investigación se ha encontrado el factor institucional como un elemento importante, incluso desde el nivel comunitario. Y en este nivel se presentan varias limitaciones para la gestión, que deben ser tomadas en cuenta sobre todo para medidas de acción pública.

La primera limitación hace referencia a las negociaciones de derechos de paso. Hay propietarios que se resisten a ceder y/o vender a un precio razonable una parte de su propiedad para dar espacio al trazo de la carretera. Los líderes comunitarios a veces no se com-

4 Estos modelos se elaboraron con base en una encuesta de hogares realizada en el territorio de los cuatro municipios ya mencionados, en los meses de julio y agosto de 2010, con una muestra de 1,400 hogares. En un modelo se tomó en cuenta únicamente el acceso a tres tipos de carreteras (asfaltada, no asfaltada transitable todo el año y no asfaltada transitable sólo en época seca), y en otro se agregó la variable “área urbana” para establecer las diferencias por área de residencia.

5 Aunque se encontraron relaciones positivas, no se encontró un nivel de significancia aceptable, por lo que se descartó la posibilidad de explicación por este lado.

6 Para identificar estos impactos, se trabajó con una muestra intencionada de dos comunidades del territorio en las que se construyó una carretera conectada con la ruta principal de acceso al área urbana, en los últimos cuatro años. En cada comunidad se encuestó a 125 hogares con el fin de identificar cómo se percibe en la comunidad, el impacto del acceso a carretera asfaltada o pavimentada.

prometen en las gestiones de derecho de paso para evitar conflictos con amigos o familiares involucrados en las negociaciones.

La segunda limitación es respecto del valor de las tierras. Aún cuando los propietarios estén dispuestos a ceder derecho de paso, en algunos casos, en el proceso de aprobación de la obra se pide a las comunidades contar con el paso libre para el área de trazo de la carretera; y esto se vuelve imposible cuando el valor de las tierras supera la capacidad de pago de los miembros de una asamblea comunitaria, pues muchas veces se requiere a las comunidades que solventen el derecho de paso.

En tercer lugar se tiene las limitaciones en los procesos de aprobación de las obras. Aún cuando en el nivel comunitario se inician las gestiones y desde las municipalidades se apoya el diseño de los proyectos, la aprobación es alcanzada en la instancia superior siguiente (el departamento) que según el marco legal tendría que dar un dictamen técnico. Éste de hecho se sujeta a las instrucciones de otras autoridades, principalmente diputados al Congreso de la República.

Por último, se tienen limitaciones presupuestarias. Las transferencias que reciben los gobiernos locales son insuficientes para cubrir las demandas de los municipios en cuanto a infraestructura vial.

La experiencia descrita en el presente trabajo revela la urgente necesidad de fortalecer capacidades tanto a nivel de los gobiernos locales como de la población que se involucra en la gestión de la cosa pública.

En los gobiernos locales es fundamental contar con capacidades para la gestión tanto de recursos en diferentes instancias, más allá del nivel central, como también a través de la negociación entre los diferentes acto-

res territoriales, de manera que se promueva la construcción de infraestructura con aportes propios.

De la mano de lo anterior, es necesario propiciar una mayor articulación de planes y presupuestos del Gobierno Central con los gobiernos locales, de tal manera que la infraestructura vial esté vinculada a los planes territoriales. Tal medida implica la armonización de los distintos niveles de planificación y un marco normativo que obligue a los niveles de gobierno intermedios y al legislativo, a respetar la ruta de la gestión de programas y proyectos del nivel comunitario al nivel nacional, en el marco de las instancias de participación que comprende el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo.

En el caso de las capacidades para la población, es necesario fortalecer las prácticas de ciudadanía. Incluso, para favorecer a los pobres se requieren esfuerzos y programas especiales, además de un marco normativo para la supervisión, con un principio subsidiario - pero no sustitutivo - en términos de las capacidades de auditoría social por parte de la población en condiciones de pobreza.

La gestión de infraestructura requiere proyectos y/o programas integrales, que incluyan medidas de mitigación sobre los efectos no deseados, como el incremento de la desigualdad o la amenaza de inseguridad. Los estudios de pre-inversión deberían requerir un análisis del impacto en la desigualdad y las posibilidades de mitigación de estos efectos.

La experiencia analizada muestra la importancia de tomar en cuenta el capital social para conjugar el crecimiento económico con el bienestar social, lo cual demanda la inclusión de los sectores marginados, promoviendo su transformación en actores sociales con voz - que en realidad se les escuche -, y permi-

tiendo que los propios sectores definan sus necesidades y formas de satisfacerlas (Durstont, 2003).

5. Conclusiones

Cuatro lecciones resaltan en la experiencia del territorio Ostúa-Güija:

- las oportunidades de la conectividad vial para el acceso a servicios básicos y la participación social;
- la importancia de las condiciones de la población para aprovechar las oportunidades de la conectividad vial, pues ésta podría entrañar la profundización de relaciones de desigualdad;
- la figura del gobierno local como articulador para responder a la demanda de infraestructura y que ha ejercido una función sustitutiva de las carencias en el nivel central; y
- la importancia de la participación social en la gestión de dichos servicios.

Desde el punto de vista de la cobertura de necesidades básicas, la conectividad vial ha impactado en una mejora en los hogares: más acceso a escuelas, opción de obtener mejores servicios de salud, más oferta de empleo. Así también, se ha dado un incremento en el consumo, lo que podría significar más liquidez en las comunidades e, idealmente, incremento en el empleo. Sin embargo, habría que analizar los efectos en la desigualdad, pues habrá hogares con limitada o ninguna capacidad para el pago de estos nuevos servicios. En este sentido es importante estudiar si, efectivamente, se da una distribución equitativa de estos beneficios y si la población más pobre cuenta con capacidades mínimas para interactuar en las nuevas condicio-

nes. De lo contrario, nuevamente, se acentúa la desigualdad.

Se registra también un impacto en términos de gobernanza local, pues una mejor conectividad permite mayor movilización entre territorios, más comunicación y participación; mayor acceso a información y se fortalecen redes sociales y comerciales.

La infraestructura tiene efectos en el corto plazo cuando hay una combinación de activos y condiciones endógenas en los territorios. En el caso del territorio analizado se observó que la capacidad de los suelos y la relativamente corta distancia a dos mercados importantes: la capital del país y el mercado del país vecino (El Salvador) se combinan con la infraestructura para incentivar la producción. Hay también un factor intangible muy importante que destaca en el territorio: las capacidades de los actores locales, quienes han realizado la actividad agrícola y ganadera por siglos; pero además, se trata de una región que ha mostrado históricamente ciertas articulaciones con espacios de toma de decisiones desde el nivel central. Como lección de política, esto implica apostar a los esfuerzos por fortalecer a los actores que tradicionalmente han estado excluidos de los espacios de poder y/o alejados de quienes toman las decisiones claves para el acceso a infraestructura y mercados; así también, el empoderamiento de las comunidades rurales indígenas para fortalecer las capacidades de incidencia.

Se ha demostrado que la infraestructura tiene un peso importante para la reducción de la pobreza, vía el acceso a mercados y a la ampliación de servicios de educación y salud; pero un pleno desarrollo requiere condiciones de seguridad así como también equidad en el acceso a los activos tangibles e intangibles - lo que no siempre ocurre y, menos, de manera



espontánea. Es importante en este sentido, tomar en cuenta que las obras de infraestructura vial deben contemplar medidas integrales para mitigar riesgos como el incremento de la inseguridad, una ola inmigratoria desordenada y procesos de inflación local que generen desigualdades.

Un ejemplo de intervenciones que nivelan las desigualdades es el Programa de Electrificación Rural (PER) en Guatemala, que ha am-

pliado la cobertura de este servicio a la población rural, de tal manera que, en el caso del territorio Ostúa-Güija, el acceso a electricidad no depende de una carretera.

Una mayor participación social puede arriesgar la eficiencia y la calidad del producto tangible, pero fortalece la cohesión social; y, en aras de una sociedad incluyente y un estado fortalecido, la planificación y gestión participativa no puede ser soslayada.

ANA VICTORIA PELÁEZ

Maestría en Desarrollo (2004) Universidad del Valle de Guatemala. Investigadora en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IDIES) de la Universidad Rafael Landívar y profesora en la misma universidad. Ha investigado y publicado sobre desarrollo rural, políticas públicas, género y migraciones.

Referencias Bibliográficas

- ALI, I, PERNIA, E. *Infrastructure and poverty reduction. What is the connection?*. Manila: Asian Development Bank, 2003. (Policy Brief Series No. 13 ERD)
- BENAVIDES, J. (2004). *Infraestructura y pobreza rural: coordinación de políticas e intervenciones en países de América Latina y El Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo, 2004. (Informe de Trabajo)
- DURSTON, J. Capital social: parte del problema, parte de la solución. Su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe. In: ATRIA, R.; SILES, M. (Eds.). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y El Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. CEPAL, 2003.
- ESCOBAL, J; TORERO, M. *Análisis de los servicios de infraestructura rural y las condiciones de vida en las zonas rurales de Perú*. GRADE, 2004. (Mimeo)
- ESTACHE, A; FOSTER, V; WOODON, Q. ¿Cómo hacer que la reforma de la infraestructura en América Latina favorezca a los pobres?. *Revista de la CEPAL* 78. CEPAL, 2002.
- INE. *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) 2006*. Guatemala: Instituto Nacional de Estadística, 2006.
- JAHAN, S; MCCLEERY, R. *Making Infrastructure Work for the Poor*. Synthesis Report of Four Country Studies Bangladesh, Senegal, Thailand and Zambia. Washington D.C.: The World Bank, 2005.
- ROMERO, W; FAUSTO, M. *La distribución geográfica del gasto público en Guatemala*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar-Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IDIES) y CEPAL, 2007. (Mimeo)
- ROMERO, W; ZAPIL, S. *Dinámicas territoriales en Guatemala*. Guatemala: IDIES y RIMISP, 2009. (Mimeo)
- SCHEJTMAN, A; BERDEGUÉ, J. Desarrollo territorial rural. *Debates y Temas* 1. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), 2004.