

INFORME TÉCNICO
COMISIÓN DE INFRAESTRUCTURA
Y TRANSICIONES ENERGÉTICAS

OLACEFS

ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE
DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES



Contenido

I. Introducción	2
II. Antecedentes.....	2
III. Opinión técnica sobre la pertinencia de la Comisión de Infraestructura y Transiciones Energéticas.....	5

I. Introducción

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 19 y 20 de la Carta Constitutiva de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS); los artículos 11, fracción IX, 19 fracciones IX, X y XI, 28 fracción V, 35, 37, 39, 40, 41 del Reglamento de la OLACEFS y la Guía Operativa de Comités, Comisiones y Grupos de Trabajo de la OLACEFS, esta Secretaría Ejecutiva presenta el informe técnico sobre la propuesta de creación de la Comisión de Infraestructura y Transiciones Energéticas (COINFRA) presentada por el Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil.

II. Antecedentes

La infraestructura es uno de los ejes fundamentales de nuestras sociedades; tiene un papel crucial en el desarrollo económico y social de los países y favorece los niveles de bienestar social y reduce las brechas de desigualdad.

La literatura económica ha investigado durante varias décadas la relación entre la infraestructura y el desarrollo económico, hoy en día, la mayor parte de los estudios dan cuenta de que una infraestructura adecuada y bien mantenida es un motor del crecimiento económico sostenible. La infraestructura pública, además, estimula la inversión tanto pública como privada y crea un entorno propicio para que las empresas, tanto públicas como privadas, prospere, lo que, a su vez, conduce a un aumento en la productividad, el empleo de calidad y el desarrollo económico¹.

Además, la infraestructura desempeña un papel esencial en el desarrollo social, ya que tiene un rol central en la promoción de la igualdad social y la reducción de las disparidades, ya que la infraestructura pública influye de manera sustancial en áreas como educación, salud y, en general, contribuye a reducir la pobreza. El acceso a servicios esenciales, como el agua potable, el saneamiento, la energía y el transporte es indispensable para mejorar el nivel de vida de la población y garantizar la igualdad de oportunidades.

Este paradigma se refleja en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Las Naciones Unidas estiman que la infraestructura tiene un impacto del 92% en las 169 metas de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible. Si bien, el ODS 9 se enfoca en la infraestructura, los ODS 3 “Salud y bienestar”, el ODS 6 “Agua limpia y saneamiento”, el ODS 7 “Energía asequible y no contaminante”, el ODS 11 “Ciudades y comunidades sostenibles”, por mencionar algunos.

¹ Moreno Brid, Juan Carlos y Pérez-Medina, Edgar. La importancia estratégica de la infraestructura en el desarrollo sostenible: luces, sombras y retos en su medición, en Oropeza García, Arturo coord., *Nearshoring: la oportunidad de un nuevo desarrollo económico y social para México*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2024.

Dentro de la infraestructura, la infraestructura energética, es decir, aquella necesaria para conectar la producción de energía con su consumo, que incluye servicios públicos y tecnología de gestión a gran escala, como la infraestructura petrolera, de gas natural o la eléctrica, es de especial importancia, debido a que su correcta implementación además de favorecer el desarrollo, promueve la eficiencia energética y el uso de energías renovables, vinculadas con las acciones para mitigar el cambio climático.

Es decir, la transición y la infraestructura energéticas tienen un vínculo indisoluble. Para avanzar en la transición energética se requiere que la infraestructura respete a las comunidades y el medio ambiente y avanzar en la reducción de las emisiones de los gases de efecto invernadero provenientes del sector energético, considerando los objetivos del Acuerdo de París, el cual se complementa con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 7 “Energía asequible y no contaminante”, que apunta al desplazamiento progresivo de fuentes fósiles de energía a favor de las energías limpias, conocido como transición energética. Asimismo, se debe abrir paso a la inclusión de nuevas tecnologías y la promoción de cambios en el comportamiento para optimizar el uso de la energía, para promover la eficiencia energética y, especialmente, reducir las brechas de acceso a los servicios de electricidad de calidad a un menor costo, ya que, en nuestra región los costos de la electricidad son más altos que en cualquier otra región en desarrollo y su calidad es baja, y, desafortunadamente, quienes tienen menores ingresos gastan una proporción mayor en electricidad.

La infraestructura mal planificada, implementada u operada, tienen consecuencias desastrosas para la sociedad, como la destrucción de los hábitats, la sobre explotación de recursos, la generación de contaminación, la fragmentación de comunidades y la exacerbación de la desigualdad. Estas consecuencias se intensifican por la rápida urbanización, la inestabilidad económica, los cambios demográficos o el cambio climático. Considerando la larga vida útil y el elevado costo de la infraestructura, una mala política o una inversión equivocada pueden tener un impacto que perdura por décadas, dando paso a prácticas no sostenibles durante décadas².

Es por ello por lo que la gobernanza de la infraestructura es un factor preponderante para asegurar una buena relación calidad-precio, rendición de cuentas, transparencia e integridad en la inversión en infraestructura a largo plazo, como reconocen los Principios del G-20 sobre Calidad de la Inversión en Infraestructura.

En el mismo sentido, para la OCDE, contar con una visión estratégica de largo plazo en proyectos de infraestructura da claridad a los objetivos y facilita la sostenibilidad financiera de los planes de

² Thacker S., Adshhead D., Morgan G., Crosskey S., Bajpai A., Ceppi P., Hall J.W. & O'Reagan N. *La infraestructura como base del desarrollo sostenible (Infrastructure: Underpinning Sustainable Development)*. UNOPS, Copenhague, Dinamarca, 2018.

inversión. Los planes de infraestructura a largo plazo, idealmente, deben alinearse con los proyectos de políticas públicas vinculadas con la mitigación del cambio climático o el desarrollo regional. Igualmente, su planeación debe ser efectiva, definir un marco institucional transparente, consistente y responsable que dote a instituciones y niveles de gobierno de obligaciones claras y coherentes, amplios poderes de decisión, habilidades y competencias³.

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) tienen una posición ideal para asegurar la integridad, la eficiencia y la relación calidad-precio de las inversiones en infraestructura; ya que el fortalecimiento de la gobernanza de la infraestructura permitirá que ésta sea una herramienta poderosa para fortalecer el crecimiento.

En América Latina y el Caribe existe una necesidad de invertir más en infraestructura para hacer frente a la escasez de estructuras, el mantenimiento inadecuado y la gestión deficiente de los servicios de infraestructura, lo que permitirá aumentar la calidad en los servicios en toda la región y reducir las brechas de desigualdad⁴.

Adicionalmente, no se debe perder de vista que la construcción de infraestructura es una empresa de gran complejidad: el tamaño de los proyectos, el número de actores involucrados, y, en muchas ocasiones, la falta de información adecuada y transparente a lo largo del proyecto, se combinan para dar paso a una brecha entre el resultado esperado y el real. Así, la experiencia internacional indica que uno de los problemas principales que distorsionan la gobernanza de la infraestructura es la corrupción, la cual no sólo desvía recursos de la inversión en infraestructura, sino puede derivar en “elefantes blancos” y mala calidad de las obras; la OCDE estima que del 10% al 30% de la inversión en proyectos financiados con fondos públicos en el mundo puede perderse por la mala gestión y la corrupción⁵.

A. La infraestructura en la OLACEFS

La infraestructura y su fiscalización son fundamentales en el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), en especial para fortalecer su rol en la fiscalización de la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

³ OECD, *Estrategias a largo plazo para infraestructura sostenible*, en *Government at a Glance: Latin American and the Caribbean*, OECD Publishing, París, 2024.

⁴ Cavallo, E., Powell, A., Serebrisky T., *De estructuras a servicios: el camino a una mejor infraestructura en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2020.

⁵ OECD, *Facilitando la implementación del Mandato de la Auditoría Superior de la Federación de México: Auditoría de la gobernanza de la infraestructura*. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París, 2022.

Desde la creación del extinto Grupo de Trabajo de Obras Públicas (GTOP) en julio de 2013, la OLACEFS ha desarrollado diversas actividades relacionadas con la fiscalización de infraestructura. En septiembre de 2022, ante los desafíos locales y regionales, se creó el Grupo de Trabajo de Fiscalización de Políticas y Regulación de Infraestructura (GTInfra) durante la LXXV reunión del Consejo Directivo de la OLACEFS, celebrada el 20 de septiembre de 2022, mediante el Acuerdo 1539/09/2022.

Actualmente, el GTInfra está compuesto por 8 Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, México, Paraguay y Perú. La presidencia del Grupo está a cargo del Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil, con un mandato de dos años, desde septiembre de 2022 hasta diciembre de 2024.

El objetivo general del GTInfra es contribuir con las EFS miembros de la OLACEFS en la realización de estudios, capacitaciones y trabajos cooperativos tendientes a evaluar las políticas públicas y la regulación de la infraestructura en el ámbito de las naciones de América y el Caribe, considerando los contextos locales, regionales y globales más relevantes.

El 10 de septiembre de 2024, mediante el oficio n° 014/2024-OLACEFS/GTInfra, el Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil, como Presidencia del GTInfra, presentó una propuesta de Términos de referencia para la creación de la Comisión de Infraestructura (COINFRA), objeto del presente informe técnico.

III. Opinión técnica sobre la pertinencia de la Comisión de Infraestructura y Transiciones Energéticas

Esta Secretaría Ejecutiva aprecia lo siguiente:

La creación de la Comisión de Infraestructura (COINFRA) se alinea de manera significativa con las prioridades estratégicas establecidas por la INTOSAI y la OLACEFS. Esta alineación es crucial para abordar los desafíos contemporáneos en la fiscalización de infraestructuras y contribuir al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); así como de otras agendas vinculadas a éstos, como el cambio climático, la transición energética y la gestión del riesgo de desastres, sin dejar a nadie atrás.

La Prioridad 2 del Plan Estratégico 2023-2028 de la INTOSAI establece la necesidad de "contribuir al logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", lo cual incluye asegurar que las EFS tengan las capacidades y herramientas necesarias para evaluar las políticas públicas y el impacto de las inversiones en infraestructura.

Esto es particularmente relevante dada la naturaleza transversal de la infraestructura, que impacta, como ya lo mencionamos, la consecución de múltiples ODS y sus metas, como se expuso en el apartado anterior.

Por su parte, el Plan Estratégico 2023-2028 de la OLACEFS destaca la necesidad de fortalecer las capacidades de las EFS para abordar los desafíos vinculados con la Agenda 2030, en particular a través de la fiscalización de políticas relacionadas con la infraestructura. Esto se refleja en la Estrategia 4.4, que busca potenciar el rol de las EFS para evaluar la efectividad y sostenibilidad de las inversiones en infraestructura pública.

En sus dos años de labor, el GTInfra ya ha establecido una sólida base técnica en estos temas, como se evidenció en el Informe “Referencias y Estándares de Fiscalización de Proyectos de Infraestructura” (2023) y en el evento técnico internacional de mayo de 2024 sobre fiscalización de APPs, ambos orientados a capacitar a las EFS en la evaluación de infraestructuras sostenibles y resilientes.

Dentro de los términos de referencia presentados por el Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil, se establece como objetivo general de la Comisión: “Conformar un espacio institucional en la OLACEFS que fomente la cooperación y el desarrollo de capacidades entre las EFS de la región, en materia de fiscalización de Infraestructuras desde una perspectiva intersectorial y transnacional, promoviendo el cumplimiento de normativas y estándares de auditoría, abordando la importancia del planeamiento para el desarrollo y apoyando la implementación de políticas que consideren aspectos clave como la adaptación a los desafíos contemporáneos, a ejemplo de avances en transiciones energéticas y resiliencia climática”.

Del objetivo general se desprenden seis objetivos específicos:

1. Continuar el enfoque centrado en evaluación de políticas y regulación de infraestructura asociadas a fases estratégicas, madurez de las instituciones y ambientes de negocios, fomentando el desarrollo de capacidades entre las EFS de la región;
2. Realizar estudios y auditorías cooperativas relacionadas con temas específicos en infraestructura que consideren la gobernanza climática multinivel;
3. Realizar estudios y auditorías cooperativas relacionadas con temas específicos acerca de las transiciones energéticas.
4. Desarrollar guías técnicas que profundicen temas estratégicos de infraestructura a ejemplo de resiliencia climática y otros tratados en los documentos producidos por el GTInfra, considerando las dimensiones de un proyecto sostenible, inclusivo y resiliente;

5. Convertirse en una referencia mundial de conocimiento en materia de fiscalización a infraestructura y transiciones energéticas, así como de difusión de buenas prácticas, y materiales desarrollados en la Comisión, a otros organismos multilaterales y partes interesadas;
5. Realizar trabajos conjuntos con otras comisiones, comités y grupos de Trabajo de OLACEFS y de otros organismos multilaterales, a fin de lograr abordajes integrados que potencien los resultados; y
6. Promover y difundir la labor de la comisión entre organizaciones afines a sus temáticas, académicos u otros, como también en la comunidad internacional.

Como puede apreciarse, el objetivo general y los objetivos específicos de la Comisión guardan relación entre sí, así como con los objetivos del actual GTInfra, cuyas iniciativas, proyectos y actividades serán continuadas por la Comisión.

Éstos, además, favorecen que la OLACEFS cumpla sus objetivos, es decir, fomentar el desarrollo y perfeccionamiento de sus miembros a través de la capacitación, la especialización, la investigación científica, el desarrollo de estudios técnicos y la asistencia técnica, en dos temáticas trascendentales, cuya correcta gestión y revisión, tiene un impacto en la calidad de vida de todas las personas, de conformidad con la INTOSAI P-12.

Adicionalmente, la nueva Comisión abordará ambas temáticas desde un enfoque que favorecerá la generación de sinergias con otras instancias de nuestra Organización, como COMTEMA, la CTCT y el GTFD, así como desarrollar líneas de trabajo transversales con otras, como la CTIC o la CGID.

En opinión de esta Secretaría Ejecutiva, y con base en los antecedentes previamente expuestos, así como en los avances sustanciales alcanzados por el GTInfra en la fiscalización de políticas públicas y la regulación de infraestructura, y su contribución directa al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), se concluye que la creación de la Comisión de Infraestructura (COINFRA) resulta pertinente, ya que permitirá consolidar y potenciar las capacidades técnicas desarrolladas por el GTInfra, asegurando que la fiscalización de las inversiones en infraestructura y transición energética sean una de las prioridades en las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de la OLACEFS, conforme a los principios de transparencia, eficiencia y rendición de cuentas establecidos en los marcos normativos internacionales.

El carácter estratégico de la infraestructura y de la transición energética en el desarrollo económico, social y ambiental confiere a la COINFRA un rol fundamental para fortalecer la coordinación y cooperación interinstitucional entre las instancias de trabajo de la OLACEFS y las EFS de la región. Asimismo, su creación permitirá enfrentar de manera integral los desafíos contemporáneos relacionados con la resiliencia climática, la sostenibilidad de los proyectos de infraestructura y la promoción de alianzas público-privadas. Esto será clave para garantizar que las infraestructuras sean

resilientes, inclusivas y sostenibles, en cumplimiento con los estándares internacionales y los compromisos asumidos por los Estados miembros en el marco de la Agenda 2030.

En el contexto global actual, caracterizado por la creciente urgencia de abordar los desafíos climáticos y la necesidad de infraestructuras eficientes y sostenibles, la COINFRA constituirá un mecanismo institucional idóneo para la adopción y disseminación de mejores prácticas, así como para el cumplimiento de compromisos internacionales.

Por lo tanto, y a efectos de dar continuidad a los avances logrados por el GTInfra, promover la armonización de buenas prácticas a nivel regional e internacional, y asegurar que las EFS integren estos temas como líneas de trabajo permanentes dentro de la OLACEFS, la creación de la COINFRA se considera no solo pertinente, sino también necesaria, dentro del marco normativo y técnico que rige la actuación de nuestra Organización.