

EVALUACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA NACIONAL DE SANTA LUCÍA



PRINCIPIO RECTOR 1: PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

Las decisiones en materia de desarrollo de infraestructura deben basarse en una planificación estratégica que se ajuste a las agendas globales de desarrollo sostenible y que cuente con políticas, normativas e instituciones que faciliten la coordinación entre los diversos ministerios y los distintos niveles, estatales y subestatales, de la Administración pública.



©NAPA / shutterstock.com

CONTEXTO

Santa Lucía es un pequeño país insular caribeño que se enfrenta a grandes retos para garantizar su prosperidad futura. Dado el aumento de los riesgos de carácter climático, su propia geografía expone a la isla a desastres naturales como inundaciones y desprendimientos de tierra. Estas amenazas suponen un riesgo especialmente elevado para la vida y los medios de subsistencia de los habitantes de las comunidades más vulnerables o de bajos ingresos. A escala nacional, el país se enfrenta a unos retos económicos persistentes propios de todos los pequeños países insulares (Adeoti y otros, 2020), como es la escasa capacidad fiscal y flexibilidad para abordar las necesidades de inversión, en razón de su tamaño y su fuerte dependencia de las importaciones (Santa Lucía, Ministerio de Educación, Innovación, Relaciones de Género y Desarrollo Sostenible, 2019). Además, existen amenazas para su entorno natural que pueden comportar graves consecuencias sociales o económicas y que, en último término, pueden socavar las aspiraciones a largo plazo de desarrollo sostenible del país. Por ejemplo, las consecuencias del huracán Tomás en 2010 representaron un coste equivalente al 43,4 por ciento del producto interior bruto (PIB) de Santa Lucía (Santa Lucía, Ministerio de Educación, Innovación, Relaciones de Género y Desarrollo Sostenible, 2018, p. 18).

Por ello, para hacer frente a este tipo de retos es esencial la infraestructura del país, que suministra servicios básicos, como la energía, el agua, el transporte, la gestión de residuos y la protección contra inundaciones, y proporciona instalaciones como escuelas, hospitales y mercados. Ahora bien, las previsiones apuntan a un cambio en la demanda a largo plazo de estos servicios derivado del aumento de población y del esfuerzo por alcanzar los objetivos económicos en sectores clave, como el turismo y la agricultura. La pandemia de la COVID-19 ha afectado gravemente al turismo de la isla, así como al transporte marítimo y aéreo, y ejemplifica cómo este tipo de incertidumbres futuras puede repercutir en gran manera en el desarrollo nacional de Santa Lucía.

El Gobierno nacional reconoció la necesidad de establecer una planificación integrada a largo plazo en todos los sectores de la infraestructura, y en 2018 la formalizó con la creación de la Unidad Nacional de Planificación y Programas Integrados dentro del Departamento de Finanzas.

EVALUACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA NACIONAL

Santa Lucía ha regulado un marco para llevar a cabo una «Evaluación de la infraestructura nacional», que proporcione a los responsables gubernamentales un enfoque sólido de la planificación de infraestructura (Adshead y otros, 2020⁴). Este marco tiene como objetivo garantizar que se atiendan las necesidades sociales, económicas y medioambientales en caso de producirse determinados escenarios futuros. La evaluación se basa en la Modelización de Sistemas de Infraestructura Nacional (NISMOD, por sus siglas en inglés), metodología que ha desarrollado el Consorcio de Investigación sobre Transiciones de Infraestructura (ITRC, por sus siglas en inglés), liderado por la Universidad de Oxford. A través de diversas fases, este método permite analizar primero las necesidades actuales y futuras del país en términos de infraestructura para después ofrecer recomendaciones sobre cómo satisfacer dichas necesidades identificadas.



© evenfh / shutterstock.com

⁴ Este estudio de caso es una versión resumida de la publicación de la UNOPS aquí citada.

Así, la evaluación de la infraestructura nacional presenta una estimación de las necesidades futuras de Santa Lucía en materia de infraestructura elaborada mediante un análisis de carácter intersectorial, el cual toma como base los datos recopilados y estratégicamente priorizados en colaboración con las diversas partes interesadas. Y después propone recomendaciones sobre cómo satisfacer esas necesidades en consonancia con las prioridades nacionales y los compromisos internacionales, como las metas de los ODS y los compromisos de mitigación del cambio climático en el marco del Acuerdo de París. Además, la evaluación utiliza datos geoespaciales relacionados con los riesgos derivados del cambio climático, lo que permite establecer prioridades entre las medidas de adaptación para toda la isla. Esta valoración resulta de analizar primero el riesgo que entrañan esos peligros para los activos económicos, sociales y medioambientales del país y en qué medida estos peligros pueden impedir la consecución de los ODS.

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE INFRAESTRUCTURA

La planificación estratégica a largo plazo de Santa Lucía se centra en cuatro sectores de infraestructura interdependientes: energía, suministro de agua, aguas residuales y residuos sólidos. Esta planificación analiza los cambios de la demanda en esos sectores en función de la evolución de la densidad de población residente y de la llegada de turistas. Para la primera evaluación, realizada entre 2019 y 2020, se recogió información muy detallada sobre un conjunto delimitado de activos de infraestructura de Santa Lucía, y el Gobierno estableció los factores clave en la dotación y demanda de infraestructura. Los resultados obtenidos a partir de la modelización sirvieron de base para la toma de decisiones y recomendaciones acerca del tipo, capacidad, ubicación y secuencia de posibles actuaciones relativas a la infraestructura.

Esta iniciativa ha contribuido a que el Gobierno de Santa Lucía abandone progresivamente un modelo de gestión en silos y adopte un enfoque integrado de la infraestructura, que permite abordar de manera más efectiva las prioridades y los objetivos nacionales fijados con las aportaciones de los diferentes grupos de interés de la Administración, las instituciones de investigación y el sector privado. Por su parte, la modelización integrada del rendimiento de la infraestructura ha permitido que los responsables políticos de Santa Lucía valoren mejor las eficiencias y compensaciones logradas con miras a la consecución de los objetivos de desarrollo del país. Así, por ejemplo, el gráfico 4 muestra el aumento de la demanda en todo el sistema de infraestructura generado por el incremento estimado del turismo tras la ampliación de dos ejes de transporte internacional. Esta representación ilustra posibles soluciones intersectoriales para reducir las presiones relacionadas con el uso de recursos y los sectores de residuos sólidos, energía, suministro de agua y aguas residuales de la isla.

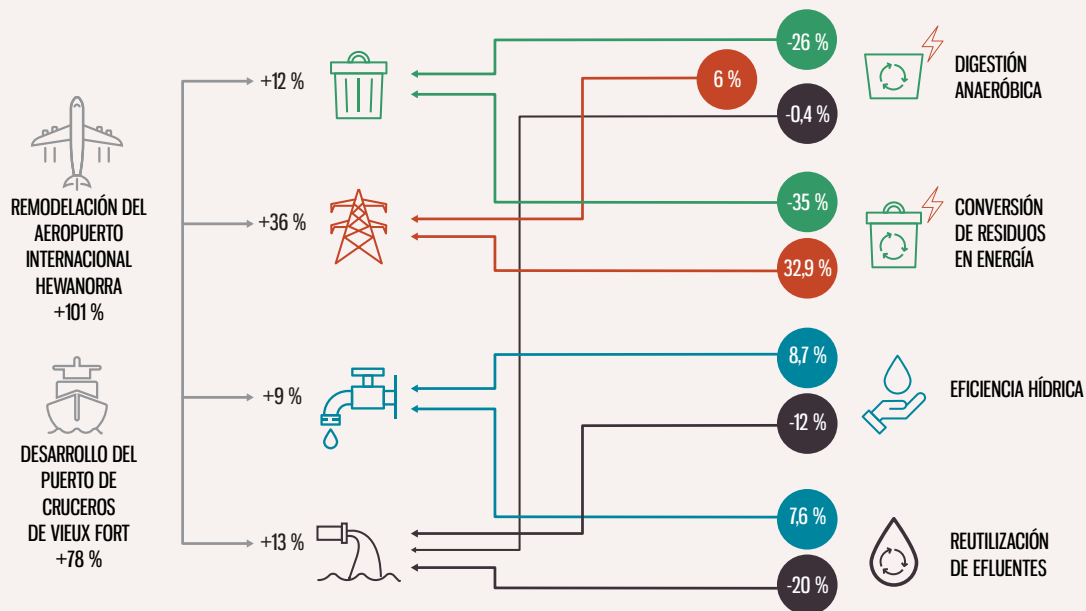


GRÁFICO 4: IMPACTO DE LAS AMPLIACIONES DEL AEROPUERTO Y DEL PUERTO DE CRUCEROS DE SANTA LUCÍA EN EL NÚMERO DE TURISTAS Y NECESIDADES DE INFRAESTRUCTURA PARA 2050, ASÍ COMO POSIBLES SOLUCIONES MULTISECTORIALES

Fuente: Adshead y otros, (2020)

ARMONIZACIÓN CON LAS AGENDAS GLOBALES DE DESARROLLO SOSTENIBLE

La Evaluación de la infraestructura nacional proporciona una base para la estrategia de desarrollo futuro de Santa Lucía y ayuda a definir las inversiones y las políticas de infraestructura que resulten necesarias para su consecución. La modelización de infraestructura, utilizada para elaborar una cartera de proyectos de infraestructura intersectoriales a largo plazo, se ha llevado a cabo a partir de un conjunto de objetivos prioritarios establecidos en consonancia con los objetivos nacionales así como con los ODS y el Acuerdo de París.

Para tener en cuenta los objetivos de mitigación, el modelo también ha incorporado los objetivos de reducción de emisiones fijados por Santa Lucía en sus contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN). Estos objetivos delimitan los tipos y las dimensiones de las actuaciones que se pueden adoptar para estar en consonancia con una estrategia de infraestructura sostenible a largo plazo. Con vistas a favorecer una integración de la adaptación al cambio climático en la planificación de desarrollo, Santa Lucía ha elaborado un Plan Nacional de Adaptación (PNA), que contiene 271 medidas de adaptación acordes con los ODS.

Gracias a la evaluación de la infraestructura nacional y la formación impartida a los grupos de interés, se pueden priorizar y ejecutar mejor este tipo de medidas tomando como base la información más reciente disponible.

Aunque, en su sentido más amplio, la infraestructura puede repercutir de alguna forma en el 92 por ciento de las metas de los ODS (Thacker y otros, 2018), las recomendaciones formuladas en el marco de la evaluación guardan una relación directa con el logro de diversas metas de los ODS relativas al suministro de energía y agua, al entorno natural, a la reducción de la pobreza y a la gestión sostenible de los residuos (metas de los ODS 1.4, 6.1, 6.2, 6.3, 6.4, 7.1, 7.2, 11.6 y 12.5). Además del análisis principal, la evaluación también incluyó una valoración de necesidades de infraestructura a largo plazo para diversos proyectos específicos planificados. Estos proyectos pueden contribuir a la consecución de un amplio conjunto de metas de los ODS, relacionadas con el crecimiento económico, la salud y la desigualdad (ODS 2, 3, 8, 9, 10, 13 y 17). El gráfico 5 muestra los ODS potencialmente impactados por las actuaciones realizadas en el marco de la evaluación de la infraestructura nacional.



Fuente: Adshead y otros, (2020)

GRÁFICO 5: ODS POTENCIALMENTE AFECTADOS POR LAS ACTUACIONES EN EL MARCO DE LA EVALUACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA NACIONAL DE SANTA LUCÍA

COORDINACIÓN DE POLÍTICAS, NORMATIVAS E INSTITUCIONES

La evaluación incluye recomendaciones de medidas normativas y de actuación para todos los sectores, como puede ser la incorporación de estándares de eficiencia energética en los códigos de construcción o en el etiquetado de los electrodomésticos, medidas de mejora de la medición y la reducción de fugas en la red de suministro de agua o el diseño de un sistema de tasas y reembolsos para reducir la generación de residuos en más de un 12 por ciento (Adshead y otros, 2020, p. 31) La ejecución de estas políticas, junto con la modificación de los códigos de construcción, contribuirán a reforzar la resiliencia.

Al principio, dados los diferentes mandatos y agendas de los diversos ministerios de Santa Lucía relacionados con la infraestructura, la coordinación interministerial supuso todo un reto para el país. Pero la creación de la NIPP como agencia de coordinación contribuyó a facilitar el proceso de evaluación de forma integrada. En la actualidad, la NIPP se encarga de definir la visión global, la estrategia y la hoja de ruta para el desarrollo de la agenda nacional de infraestructura de Santa Lucía. Durante la evaluación de 2019-2020, se incorporaron las contribuciones de diversas instituciones, como ministerios, organismos gubernamentales, el mundo académico y el sector privado. El equipo de la NIPP recibió una formación continuada durante la propia realización de la evaluación, de tal modo que el análisis se llevó a cabo con su participación, a fin de facilitar la apropiación nacional de esas capacidades. Unos treinta funcionarios del Departamento de Finanzas y de otros ministerios asistieron a un taller de formación sobre las herramientas de análisis, con el fin de reforzar las capacidades de la Administración para una planificación sostenible de la infraestructura a largo plazo.

Los datos disponibles sobre algunos ámbitos de interés, como, por ejemplo, los costes asociados a los proyectos de infraestructura seleccionados, eran escasos. Por ello, este análisis se basó en las mejores estimaciones posibles. En todo caso, gracias a la formación recibida sobre el uso de la herramienta, los funcionarios públicos podrán incorporar nuevos datos conforme estén disponibles y, de este modo, mejorar las evaluaciones futuras.

REPLICABILIDAD

La metodología NISMOD se puede replicar —como así se ha hecho, con positivos resultados, en Curazao (Adshead y otros, 2018), *Palestina* (Ives y otros, 2019) y *el Reino Unido* (Hall y otros, 2017)— con el fin de ayudar a las respectivas administraciones a incorporar progresivamente una planificación integrada de la infraestructura nacional. También se ha utilizado para la planificación de la resiliencia en Argentina, China, Nueva Zelanda, Tanzania y Viet Nam.

La experiencia de Santa Lucía pone de manifiesto el papel decisivo de una planificación integrada y estratégica de la infraestructura para impulsar que los países adopten decisiones basadas en la evidencia. La evaluación de la infraestructura nacional gestiona la incertidumbre existente proyectando una serie de posibles escenarios de crecimiento en el futuro. Asimismo, se puede incluir información sobre el actual desajuste causado por la pandemia en los sectores del turismo, la aviación y el transporte marítimo con el fin de guiar las decisiones y la recuperación económica pos-COVID-19. Los objetivos, armonizados con los objetivos nacionales y las agendas internacionales de desarrollo, se pueden adaptar a los posibles cambios en las prioridades nacionales, como, por ejemplo, dedicar una mayor atención a los indicadores sanitarios o económicos para combatir los efectos devastadores de la pandemia.

IDEAS RELEVANTES

- La evaluación de la infraestructura nacional proporciona al Gobierno un marco detallado paso a paso, para fijar las prioridades y lograr una visión de desarrollo a largo plazo.
- La Unidad Nacional de Planificación y Programas Integrados (NIPP) del Departamento de Finanzas es la encargada de coordinar con el resto de instituciones el programa de infraestructura de Santa Lucía.
- La evaluación de la infraestructura nacional ofrece recomendaciones de medidas políticas y normativas para todos los sectores. Con ello, se logran dos objetivos fundamentales: 1) se refuerza el papel de la infraestructura en la consecución de los objetivos nacionales e internacionales; y 2) se promueve un entorno propicio para el desarrollo de una infraestructura sostenible.

REFERENCIAS

- Adeoti, T., Fantini, C., Morgan, G., Thacker, S., Ceppi, P., Bhikhoo, N., Kumar, S., Crosskey, S. and O'Regan N. (2020). *Infrastructure for small island developing states. The role of infrastructure in enabling sustainable, resilient and inclusive development in SIDS*. Copenhagen. https://content.unops.org/publications/Infrastructure_SIDS_EN.pdf?mtime=20201013090607.
- Adshead, D., Fuldauer, L., Thacker, S., Hickford, A., Rouhet, G., Muller, W.S., Hall, J.W. and Nicholls, R. (2018). *Evidence-based infrastructure: Curacao - national infrastructure systems modelling to support sustainable and resilient infrastructure development*. Copenhagen. https://www.itrc.org.uk/wp-content/uploads/2019/09/UNOPS-ITRC_EBI_Curacao_2018-Full-report.pdf.
- Adshead, D., Fuldauer, L., Thacker, S., Romaň Garcíča, O., Vital, S., Felix, F., Roberts, C., Wells, H., Edwin, G., Providence, A. and Hall, J.W. (2020). *Saint Lucia: National Infrastructure Assessment*. Copenhagen. <https://content.unops.org/publications/Saint-Lucia-National-Infrastructure-Assessment.pdf>.
- Hall, J.W., Thacker, S., Ives, M.C., Cao, Y., Chaudry, M., Blainey, S.P. and Oughton, E.J. (2017). Strategic analysis of the future of national infrastructure. *Proceedings of the Institution of Civil Engineers. Civil Engineering* 170 (1), 39-47. <https://doi.org/10.1680/jcien.16.00018>.
- Ives, M.C., Hickford, A.J., Adshead, D., Thacker, S., Hall, J.W., Nicholls, R.J., Sway, T., Abu Ayyash, M., Jones, R. and O'Regan, N. (2019). A systems-based assessment of Palestine's current and future infrastructure requirements. *Journal of Environmental Management* 234, 200-213. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2018.12.058>.
- Saint Lucia, Ministry of Education, Innovation, Gender Relations and Sustainable Development (2018). *Saint Lucia's National Adaptation Plan (NAP): 2018–2028*. https://www.bb.undp.org/content/barbados/en/home/library/crisis_prevention_and_recovery/saint-lucia-nap.html.
- Saint Lucia, Ministry of Education, Innovation, Gender Relations and Sustainable Development (2019). *Saint Lucia: voluntary national review report on the implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development*. https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/23570SAINT_LUCIA_VNR_REPORT_JUNE_2019.pdf.
- Thacker, S., Adshead D., Morgan G., Crosskey S., Bajpai A., Ceppi P., Hall J.W. and O'Regan N. (2018). *Infrastructure: underpinning sustainable development*. Copenhagen. https://www.itrc.org.uk/wp-content/PDFs/ITRC-UNOPS-Infrastructure_Underpinning_Sustainable%20Development.pdf.