

CUADERNOS DEL CPI

INFRAESTRUCTURA PÚBLICA: PARA DESPUÉS DE LA “HIBERNACIÓN”

Unidad de Estudios del CPI



CPI CONSEJO POLÍTICAS
DE INFRAESTRUCTURA

INFRAESTRUCTURA PÚBLICA:
PARA DESPUÉS DE LA “HIBERNACIÓN”

UNIDAD DE ESTUDIOS DEL CPI

Junio de 2020

1. Hemos sostenido que las tres crisis que afectan a Chile en forma simultánea traerán consigo efectos muy importantes para el país:
 - a. Crisis hídrica: se arrastra por más de 10 años, por sobre consumo y como consecuencia del cambio climático que está teniendo lugar en el mundo. Se ha expresado en la sequía más importante de que se tenga registro. Todo hace pensar que esta situación se agravará en el futuro por efecto del cambio climático y la persistencia de problemas de gestión que obedecen a prácticas difíciles de modificar. De acuerdo a estos antecedentes es necesario profundizar como enfrentar la emergencia, especialmente el impacto de esta en las comunidades más desfavorecidas en el campo, como hacerse cargo de los efectos más permanentes que podrán afectar a algunas actividades productivas relevante, como la amenaza que esto significa para las ciudades y de qué forma afecta al modelo de desarrollo primario exportador y de elaboración de productos provenientes del agro y del sector forestal que se ha instalado en Chile. Cada una de estas áreas debe ser enfrentada desde la infraestructura.
 - b. La crisis social: si bien el “estallido social” se ha invisibilizado en parte como consecuencia de la crisis sanitaria, nada hace pensar que su latencia no vuelva a manifestarse en forma disruptiva si es que no se diseñan estrategias para recoger con realismo las demandas contenidas y del desempleo que emergerá como principal problema, una vez superada la emergencia sanitaria. En esto la infraestructura pública tiene mucho que aportar. Es una forma que se ha usado tradicionalmente para generar empleo pero además, tiene la propiedad de que por su intermedio es posible abordar los problemas de accesibilidad a servicios, una mayor homogeneidad de los mismos, superación de brechas sociales, demandas de movilidad y mayor conectividad entre otras. Las infraestructuras -en tanto estén orientadas a ponerse al servicio de las personas- son herramienta para una mayor equidad.

- c. Estas se expresan entre otras en: el hacinamiento en las cárceles, las desigualdades habitacionales para soportar cuarentenas, las carencias en la educación pública, los estándares del transporte público y diferencias en conectividad digital para materializar los posibles trabajos a distancia, entre otras.
 - d. La crisis de salud que nos ha afectado como consecuencia del CV19: en ella han quedado de manifiesto las falencias en la estructura de salud (hospitales), algo que como CPI hemos destacado desde hace ya algunos años.
 - e. Todos esto derivará en una profunda crisis económica cuya expresión más inmediata ha sido en el sector del turismo, el que se verá particularmente afectado por las restricciones a la movilidad que se impondrán nos sólo en el país sino en el mundo y eso tendrá efectos en aeropuertos, carreteras, hoteles y otros servicios.
2. Las crisis enunciadas afectarán en forma simultánea y gravemente el empleo y la capacidad productiva del país. En efecto, las estimaciones de disminución del PIB para el presente año son preocupantes y pueden ser peores, en la medida que la crisis sanitaria se extienda y el efecto en la economía real se amplifique hacia el sector financiero. Es evidente que después de estos momentos dramáticos, Chile, como prácticamente todo el mundo, será un país más pobre y será a partir de esa nueva condición, que habrá que imaginarse el esfuerzo de recuperación "pos hibernación".
3. **Desde la "infraestructura"** es posible proponer iniciativas para contribuir a la recuperación del país en diferentes áreas y momentos. Tal como apunta Henry Paulson, ex Secretario del Tesoro de Estados Unidos, para ese país será necesario "desarrollar una infraestructura de vanguardia, no sólo pensando en la mejora de carreteras y puentes, sino que también con inversiones en el área digital. Es hora de un Plan Marshall nacional moderno que incluya inversiones masivas del gobierno y privadas para reconstruir y crear la infraestructura del futuro", indica la exautoridad, destacando que un programa de esa naturaleza podría ser crucial para impulsar la recuperación, con efecto de envergadura en empleos y en el mercado. (La Tercera, 14 de abril, 2020). Esta recomendación debería ser replicable en Chile.

4. Habrá un **primer momento** luego de la crisis del COVID 19 que será hacerse cargo de las urgencias más inmediatas, las que se manifestarán en altos niveles de desempleo. Para ese efecto, la infraestructura constituye un aporte al ser muy generadora de empleo. Sin embargo, esto habrá que enfrentarlo con un presupuesto público para inversión muy disminuido y con muy limitadas posibilidades de ampliación. En ese sentido, es preciso no equivocarse y focalizar los pocos recursos disponibles en proyectos de importante reconocimiento social, de rápida ejecución y que efectivamente sean generadores de empleo, donde destacan especialmente proyectos de menor envergadura pero con un altísimo impacto en el bienestar de las personas. El diseño de estas iniciativas no puede alejarse de lo que estimamos debe ser el país del futuro que aspiramos a construir. Esto es muy válido en:
 - a. Vivienda, de modo de hacernos cargo, como sociedad, de los problemas de hacinamiento que tanto han conmovido.
 - b. Inversiones urbanas en servicios, espacio público, áreas verdes, accesibilidad, equipamiento, fortalecimiento de una red distribuida de centralidades urbanas que genere bienestar a nivel local y de barrios.
 - c. Pavimentaciones de caminos secundarios.
 - d. Obras de regadío.
 - e. Soluciones definitivas para el abastecimiento de agua a comunidades rurales muy afectadas por la sequía.
5. Una fuente adicional de recursos para generación de empleo podrían ser mejoramientos de las concesiones vigentes. Hay algunos proyectos validados que no se han ejecutado como consecuencia del próximo vencimiento de los contratos y a la espera de una nueva licitación. Dadas las actuales circunstancias, y si hubiera acuerdo al respecto, se podría convenir con las actuales concesionarias una extensión de plazo a cambio de la ejecución de mejoras pendientes, con el único propósito de mejorar sus actuales niveles de servicialidad e incidir en mejorar los niveles de empleo. En este caso proponemos que la pertinencia de las obras a desarrollar se defina con criterios de rentabilidad social, se liciten para asegurar precios de mercados y se defina la tasa de descuento en función de las tasas actuales en el mercado y así determinar el plazo de pago de las obras.

6. Entre las oportunidades que han surgido de la crisis sanitaria y que, en función de la urgencia, puede constituir la base para un gran salto de la economía nacional está la ampliación de nuestra base digital para la transmisión de datos y voz. El confinamiento, las cuarentenas, el distanciamiento social han generado nuevas actividades que para transformarlas en nuevas prácticas requieren el soporte tecnológico correspondiente. Chile, por el posicionamiento que ya ha alcanzado en esta industria, puede transformar actividades que se han manifestado en la emergencia en prácticas habituales en el campo de la educación, salud, investigación, trabajo a distancia, modernización del estado, entre otras. Para ello habrá que asegurar que la demanda se extienda a todo el país y que la oferta se adecúe a las nuevas exigencias.
7. Abordar la urgencia que representará para el país resolver lo antes posible los niveles de desempleo al que nos veremos enfrentados no puede desviarnos de la mirada estratégica que siempre habrá que tener presente al diseñar políticas de infraestructura.
8. Una vez encaminada la solución a los problemas más urgentes que nos deparará la actual crisis, será el momento de comenzar a pensar y proponer las inversiones en infraestructura con plazos mayores de maduración. Al respecto, un criterio relevante será balancear las inversiones en infraestructura con un marcado acento en lo social y aquellas que tengan una connotación productiva, como, por ejemplo, entre transporte de pasajeros y logística, entre proyectos de carácter regional y proyectos de sentido nacional. Entre los temas que proponemos deben ser considerados para una reflexión de más largo plazo se encuentran los siguientes:
 - a. Infraestructura hídrica.
 - i. Urbana: debe ser una obligación de las empresas asegurar el abastecimiento, para lo que habrá que revisar las políticas de inversiones, de tarifas y de rentabilidades aseguradas
 - ii. Productiva: las demandas más importantes provienen del sector agrícola, pecuario y forestal. La escasez de agua ya comienza a expresarse en pérdidas importantes de capacidad productiva y búsqueda de alternativas. La reconversión de estos tiene un costo muy alto si no se hace en acuerdo con el sector público. Esto es muy importante, especialmente por el efecto empleo en el mediano plazo y por el aporte que estos sectores significan para un crecimiento sostenible del país.

b. Infraestructura urbana.

- i. Resolviendo brechas de desigualdad: ha quedado de manifiesto que uno de los factores que motivan reacciones de desencanto con el Chile que hemos construido es la desigualdad en el acceso a servicios básicos en nuestras principales ciudades. Superar esas brechas debiera ser una tarea fundamental que concentre los esfuerzos de inversión que el país deberá realizar en el futuro. Ello debiera expresarse en más y mejores servicios donde hoy hay carencias evidentes.
- ii. Movilidad de personas: la dinámica de las ciudades tiene que ver con la capacidad de desplazamiento de sus habitantes. Cuando esta se dificulta se acrecienta la sensación de malestar. Resolver esto es un problema crucial que enfrenten, en buena medida, todas las mega urbes del mundo. No hay soluciones mágicas al respecto. Sin embargo, algo se puede hacer para disminuir el tiempo de viaje y aumentar la sensación de mayor bienestar, como, por ejemplo, acercar los servicios a la comunidad (policentralidades urbanas), mejore el transporte público (Metro, buses), aumentar el costo de los desplazamientos a través de vehículos particulares (tarificación vial, soluciones concesionales), facilitar los desplazamientos en bicicleta y caminata. Incorporar la infraestructura de integración modal como elementos que potencian la ciudad y mejoran la experiencia de uso del transporte público.
- iii. Logística urbana: una de las formas de facilitar las policentralidades y la facilidad de desplazamiento en las ciudades es ver forma de resolver la logística urbana. El movimiento de cargas para usos intermedios y consumo final es cada vez mayor y ocupa parte importante del espacio público. Soluciones para este propósito, que pueden ser a partir de infraestructura dedicada y medidas de gestión debiera ayudar a una mayor fluidez en el funcionamiento urbano.

- c.** Infraestructura que asegure un soporte logístico (y el transporte de pasajeros) de nueva generación interna y con el exterior. En efecto, Chile seguirá siendo un país exportador. Su dinamismo económico estará muy condicionado a su participación en los mercados mundiales y eso dependerá de la competitividad de sus productos exportables. Para asegurar una mayor competitividad, desde la infraestructura es posible aportar en forma significativa. De hecho los costos asociados a los servicios logísticos en Chile son considerablemente más altos que el de los países de OECD. Es por ello que habrá que seguir invirtiendo en mejorar la infraestructura asociada a estos servicios y a sus encadenamientos. En ese sentido, los esfuerzos

públicos y privados de inversión deberán seguir expandiendo capacidad y aportando con mejores tecnologías de gestión que optimicen el uso de las capacidades existentes de acuerdo a las nuevas condiciones que surjan luego de la profunda crisis que afecta a Chile y al mundo. Las áreas de concentración de esfuerzo para diseñar propuestas en este sentido debieran ser:

- i. Puertos públicos y privados.
 - ii. Red de carreteras interurbanas concesionadas.
 - iii. Red Complementaria de obras viales para asegurar resiliencia a lo largo y ancho del país.
 - iv. Ferrocarriles como una opción funcional en el acceso a los puertos y como una opción estratégica de diversificación modal para el transporte de cargas y pasajeros.
 - v. Aeropuertos.
 - vi. Pasos fronterizos.
- d.** Infraestructura para un nuevo desarrollo del turismo en Chile: sin lugar a duda el sector productivo más afectado por las crisis que ha experimentado el país es el turismo. Esta industria, con un alto potencial dinamizador, deberá redefinir sus estrategias de desarrollo de un turismo masivo hacia uno de nichos especializados, de acuerdo con los potenciales del país. Para ello sus demandas de infraestructura debe constituir una referencia fundamental en la identificación, diseño, priorización y ejecución de proyectos de infraestructura.
- e.** Infraestructura Digital: a pesar de ser una de las actividades que se ha potenciado con las crisis que se han vivido en este período, de acuerdo con nuestro parecer, debiera dar origen a una política de digitalización nacional que asegure cobertura de calidad y precios adecuados en el corto plazo, el seguimiento de estas iniciativas debiera ser permanente para asegurar la actualización y el cumplimiento de estas metas en el tiempo.
- f.** Infraestructura eléctrica: Chile mantiene su compromiso de alcanzar un nivel de cero emisiones al 2040. Eso significa un esfuerzo importante de modificación de la matriz energética.

9. Abordar todas estas áreas desde el punto de vista de “política pública”, requerirá un esfuerzo importante en:
- a. **Coordinación interinstitucional:** hasta ahora la concreción de iniciativas en diferentes áreas de inversión y gestión de infraestructura depende de instituciones que operan muy bien en su área en particular. Sin embargo, no existen en el país mecanismos de coordinación operativa y vinculante (sólo la DIPRES ejerce esta función con una orientación absolutamente de corto plazo) entre estas diferentes instituciones, minimizándose los efectos cooperativos que podrían generarse. Ello tiene efectos económicos, de percepción y de efectividad. En ese sentido, se hace cada vez más necesario contar con un ente público que integre las planificaciones sectoriales y sea garantía de que se cumplan los planes de largo plazo, más allá del ciclo político. Esa institucionalidad ya existe en materia de política fiscal con el consejo asesor fiscal, no hay razón para que no exista para la infraestructura, los beneficios para el país serían enormes.
 - b. **Financiamiento:** buena parte del presupuesto público deberá destinarse a compensar de alguna manera a los sectores más desfavorecidos a través de las políticas sociales que se diseñen para este efecto. Un “plan Marshall” de inversión en infraestructura para Chile requerirá un esfuerzo público y privado que, en la medida que haya una debida coordinación, podrá potenciar en forma importante el uso de los recursos públicos. En esta oportunidad la banca de desarrollo multilateral deberá cumplir una función fundamental a través de la creación de instrumentos financieros de largo plazo, con tasas preferenciales, orientadas a potenciar la inversión en infraestructura. Por su parte, las experiencias en diferentes formas de APP que se han aplicado en Chile son, en general exitosas, por lo que se pueden sacar muchos aprendizajes para asegurar eficiencia y efectividad en las inversiones que se planifiquen, esto debiera estar en la primera parte.
 - c. **Definición de estándares:** es muy probable que los estándares de servicio que debemos definir para los proyectos deben adecuarse a lo que es posible abordar en las actuales condiciones. Será necesario buscar fórmulas flexibles que permitan compatibilizar las inversiones proyectadas a las nuevas exigencias que vayan surgiendo una vez que el país encuentre una nueva senda de desarrollo. Es importante destacar que la infraestructura se valida no por cuánto se invierte en ella sino por cuánto sirve y cómo la valora la comunidad destinataria de los servicios que presta. La centralidad de los intereses de la comunidad es esencial a la hora de la definición de estándares.

- d. **Prioridades:** la expresión concreta de una política pública en este campo debieran ser los Planes de Infraestructura por agencia. Estas deberán reflejar las prioridades que fije la autoridad política, manteniendo una coherencia multifuncional entre sí.
- e. **Criterios de evaluación social:** es evidente que la evaluación social, un requisito para una adecuada asignación de los recursos públicos, debe ser innovada. La evaluación proyecto a proyecto o tramos de proyecto debe mutar hacia una evaluación por programa, especialmente cuando lo que se pretende estimular es una mejor utilización de los recursos públicos y su capacidad de apalancar más y mejor inversión privada para ampliar los servicios de uso público provistos por la inversión en infraestructura.
- f. **Sostenibilidad:** todos los proyectos deben cumplir con las exigencias de sostenibilidad que hoy son condición para llevar adelante iniciativas en estos sectores. Eso debe incluir los temas ambientales, la vinculación (participación) con la comunidad y la gobernanza en el largo plazo de las iniciativas.
- g. **Trasparencia:** Un requisito para una buena política pública de infraestructura es asegurarse la "confianza de la comunidad". En ese sentido la infraestructura debe liderar procesos transparentes desde la concepción de los mismos hasta su operación final. Eso debe estar asociado a procedimientos que se inscriban en el marco de las "buenas prácticas" a nivel mundial.

CUADERNOS DEL CPI

NÚMERO
121

CPI CONSEJO POLÍTICAS
DE INFRAESTRUCTURA

www.infraestructurapublica.cl