

**INFRAESTRUCTURA
PÚBLICA Y NUEVOS
GOBERNADORES ELECTOS:
UNA OPORTUNIDAD PARA
EL DESARROLLO**

**CUADERNOS
DEL CPI**

AUTOR

Comité Institucionalidad del CPI
Coordinador: Alberto Undurraga V.

VERSIÓN

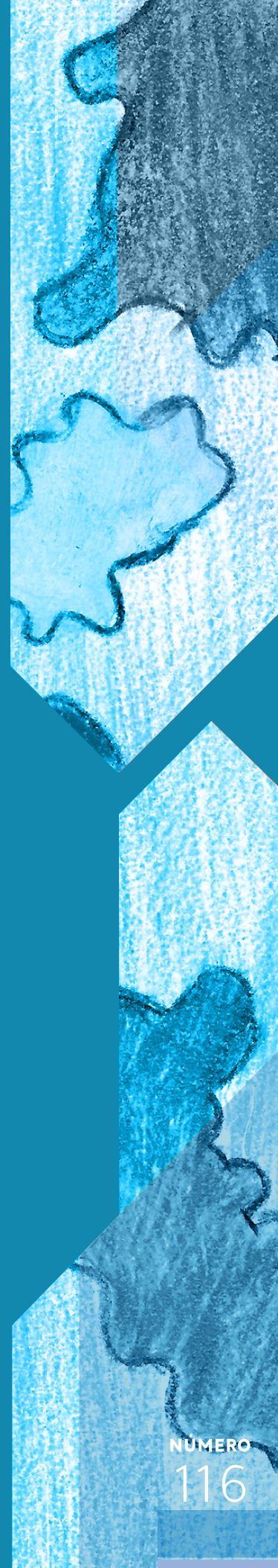
0/0/1

FECHA

01/2020

NÚMERO

116



CPI CONSEJO POLÍTICAS DE INFRAESTRUCTURA

*Este documento fue elaborado por el **Comité de Institucionalidad del CPI**, el cual es dirigido por **Alberto Undurraga V.** De los cinco documentos que el Comité ha trabajado se presenta a continuación el referido a la elección de gobernadores electos y la oportunidad que esto representa para el desarrollo de la infraestructura pública. Este estudio ha sido consensuado con diferentes actores del sector.*

Coordinador del Comité de Institucionalidad del CPI: Alberto Undurraga

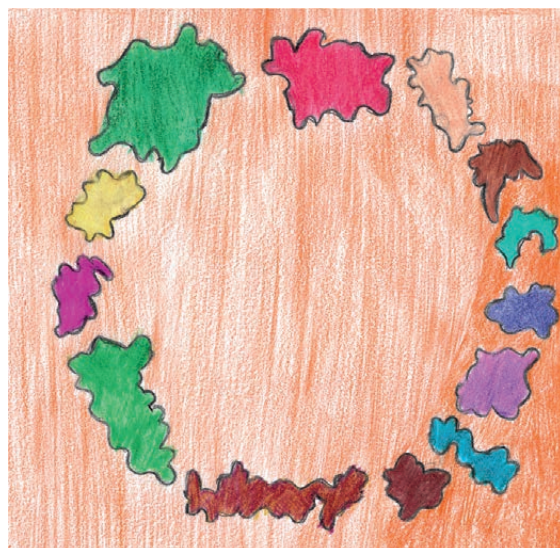
Área de Estudios CPI: Gonzalo Pérez / Anaís Pérez

Coordinador de la Propuesta:

- Rodrigo Díaz

Integrantes del Comité de Institucionalidad:

- Paola Tapia
- Andrea Rojas
- Eduardo Abedrapo
- Víctor Ríos
- Patricio Arrau



"Mapa de Chile circular"
Henry Cazenave

CONTENIDO

I.	Introducción	4
II.	Contexto institucional y cambios definidos	6
A.	Institucionalidad actual para la Infraestructura Pública en Chile	6
B.	Cambios legales y nueva institucionalidad	7
C.	Coordinación interinstitucional, sus atributos y dificultades, en el contexto de desigualdad territorial	13
D.	Experiencia en otros países	15
III.	Principios propuestos para la institucionalidad de infraestructura	16
IV.	Desafíos y oportunidades de la regionalización	18
V.	Propuestas específicas	20

I. Introducción

El **Consejo de Políticas de Infraestructura (CPI)** ha asumido como parte de su misión, proponer políticas públicas en el campo de su especialidad, que:

- a) Se enfoquen en mejorar la calidad de vida de las personas.
- b) Se orienten hacia un desarrollo sostenible del país.
- c) Tengan una mirada a largo plazo, que trascienda los ciclos políticos.

Para aportar en este sentido, se ha conformado el **Comité de Institucionalidad del CPI**, que en una primera etapa ha estado trabajando en cinco estudios que se traducen en propuestas en las siguientes áreas:

- a) Integración institucional en transportes.
- b) Propuesta para fortalecer la institucionalidad de aguas.
- c) Modificaciones normativas inmediatas para un mejor desarrollo de las obras públicas en Chile. Agenda corta.
- d) Infraestructura pública y nuevos gobernadores electos: una oportunidad para el desarrollo.
- e) Propuesta y rol del CPI en una Institucionalidad Nacional para la Infraestructura Pública.

El tema relativo a la elección de gobernadores electos se aborda en el presente documento con el fin de revelar los posibles escenarios a partir del proceso de descentralización iniciado, es producto de un conjunto de reuniones y consultas con expertos, así como de un seminario que se llevó a cabo en julio de 2019 en la ciudad de Santiago¹.

¹ CPI. (2019). Cuaderno del CPI No.111 – “Planificación, Inversión y Gestión en Infraestructura: Desafíos para la institucionalidad de los gobiernos regionales y metropolitanos”. Disponible en línea: <http://www.infraestructurapublica.cl/cuadernos-del-cpi/>.

Existen importantes cambios e incorporaciones institucionales que dan origen a nuevos desafíos. Entre ellos destaca el proceso de descentralización impulsado por las Leyes N° 21.073 de 2018, que Regula la Elección de Gobernadores Regionales y Realiza Adecuaciones a Diversos Cuerpos Legales, y la N° 21.074 del mismo año, sobre Fortalecimiento de la Regionalización del País; ambas modifican la Ley N° 19.175 de 1992, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, que se “materializará” a partir de este año 2020, con la elección de gobernadores regionales y la transferencia de competencias desde el nivel central a los gobiernos aludidos.

Es importante resaltar que las atribuciones señaladas en los mencionados cuerpos legales son generales y, por ende, requieren de precisiones para definir bien cuál es el alcance de las competencias de los futuros gobernadores regionales en materia de infraestructura, generándose espacios para potenciar su desarrollo.

Dicho lo anterior, este documento describe la situación actual y presenta propuestas, con el propósito inicial de ser atractivas para las diferentes candidaturas a gobernadores regionales, para que luego, con su compromiso, puedan traducirse en ejecuciones concretas que apunten a Políticas Públicas de Infraestructura que contribuyan al desarrollo de cada una de las regiones y del país.

II. Contexto institucional y cambios definidos

A. Institucionalidad actual para la Infraestructura Pública en Chile

El artículo 3° de la Constitución Política de la República de Chile establece que:

“El Estado de Chile es unitario.

La administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley.

Los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional”.

En concordancia con la norma transcrita, y tratándose de la división político-administrativa del país, el artículo 110 de la Carta Fundamental dispone: *“Para el gobierno y administración interior del Estado, el territorio de la República se divide en regiones y estas en provincias. Para los efectos de la administración local, las provincias se dividirán en comunas”.*

Conforme a ello, la estructura político-administrativa actual comprende:

- **Regiones:** son la máxima unidad administrativa en la que se divide el país. Existen 16 regiones, cuyo gobierno reside en el **Intendente**, que es **nombrado por el Presidente de la República**, siendo de su exclusiva confianza. Existe también un Consejo Regional, al que corresponde la administración superior de la región, con un conjunto de atribuciones de ordenamiento territorial y presupuestario, entre otras, compuesto por consejeros elegidos cada cuatro años de manera directa y el Intendente, que lo preside y es su órgano ejecutivo.
- **Provincias:** son las subdivisiones territoriales intermedias del país, inferiores a las regiones y superiores a las comunas. Existen 56 provincias en Chile. El gobierno de las provincias

corresponde a la gobernación, cuyo titular es el **gobernador provincial nombrado por el Presidente de la República**. Excepto en la Provincia de Santiago, que no contempla una gobernación, sino que existe la figura del Delegado de la Provincia de Santiago. Por su parte, en materia de administración, corresponde al gobernador la supervigilancia de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de la función administrativa existentes en la provincia.

- **Comunas:** es la unidad básica de la estructura político-administrativa actual de Chile. Existen 346 comunas y la administración local de cada comuna reside en la municipalidad, constituida por un **alcalde** y un **concejo comunal**, **electos** directamente por un período de 4 años.

B. Cambios legales y nueva institucionalidad

Previamente, es importante mencionar que en el año 2017 mediante la Ley N° 20.990, se reformó la Carta Fundamental, en materia de **descentralización política del país**. De esta manera, se eliminaron las figuras del Intendente Regional y del Gobernador Provincial, separándose claramente las funciones de Gobierno Interior (orden y seguridad pública) de la de Administración Regional, creándose para la función de gobierno interior, las figuras de Delegado Presidencial Regional y Provincial, de exclusiva confianza del Presidente de la República; mientras que para ejercer la función de Administración Regional, se creó la figura del Gobernador Regional, electo por sufragio universal, quien será el órgano Ejecutivo del Gobierno Regional y Presidente del Consejo Regional.

i. Cambios en la institucionalidad introducidos por la Ley N° 21.074, sobre Fortalecimiento de la Regionalización del País, a la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional

- Función General: diseñar, elaborar, aprobar y aplicar las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la región en el ámbito de sus competencias, los que deberán ajustarse al presupuesto de la Nación y ser coherentes con la estrategia regional de desarrollo. Asimismo, en dicha labor deberá considerar los planes comunales de desarrollo. Nuevas funciones a los gobiernos regionales en materia de planificación, ordenamiento territorial, fomento productivo, desarrollo social y cultural, entre otras.
- Efectuar estudios, análisis y proposiciones relativos al desarrollo regional.
- Orientar el desarrollo territorial de la región en coordinación con los servicios públicos y municipalidades localizadas en ella.
- Elaborar y aprobar su proyecto de presupuesto, ajustándose a las orientaciones que se emitan para la formulación del proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público.

- Administrar fondos y programas de aplicación regional.
- Modificar atribuciones del Gobernador Regional respecto del Consejo Regional, por ejemplo: solo aprobará marcos presupuestarios sobre la base de criterios definidos y no aprobará proyecto a proyecto (salvo montos sobre 7.000 UTM, aprox. 326 millones de pesos). Faculta a los gobiernos regionales para celebrar convenios de programación con uno o más municipios, cuyo cumplimiento será obligatorio.
- Modifica procedimientos de elaboración y obligatoriedad del Plan de Ordenamiento Territorial, el Anteproyecto Regional de Inversiones y otros instrumentos de planificación regional.
- Para cumplir con las nuevas competencias y funciones se reestructurarán la organización, creando nuevas divisiones, un departamento (en el caso de las regiones con Áreas Metropolitanas) y se redefinirán funciones de algunas unidades existentes.

ii. Competencias de los Gobiernos Regionales y Rol de la Subsecretaría de Gobierno Regional (SUBDERE)

La competencia se define como el “conjunto de facultades, de poderes y de atribuciones que corresponden a un determinado órgano en relación a los demás”. La competencia determina una actuación válida de la Administración. Existen tres criterios básicos para la distribución de competencias entre los diversos órganos administrativos, a saber: jerarquía, territorio y materia².

a) Transferencia de competencias:

Con el fin de llevar a cabo el proceso de descentralización, el artículo 21 bis de la Ley N° 19.175, incorporado por la Ley N° 21.074 establece que “...el Presidente de la República transferirá, a uno o más gobiernos regionales, en forma temporal o definitiva, una o más competencias de los ministerios y de los servicios públicos a que se refiere el artículo 28 de la ley N° 18.575, orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado mediante el decreto con fuerza de ley N° 1/19.653, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, promulgado el año 2000 y publicado el año 2001, en materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural, y ordenará las adecuaciones necesarias en los órganos cuyas competencias se transfieran.

Tales transferencias podrán realizarse de oficio o a solicitud de un gobierno regional”.

² Jorge Bermúdez. (2014). Derecho Administrativo General. Tercera Edición Actualizada. Thomson Reuters, p. 384.

Asimismo, el artículo quinto transitorio de la Ley N° 21.074 faculta al Presidente de la República para que, en el plazo máximo de un año contado desde la entrada en vigencia de dicha ley³, pueda individualizar, mediante decreto supremo, aquellas competencias radicadas en los Ministerios de Vivienda y Urbanismo, de Transportes y Telecomunicaciones y de Obras Públicas, en la Corporación de Fomento de la Producción, en el Servicio de Cooperación Técnica, y en el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, que serán transferidas a los gobiernos regionales, con indicación de la gradualidad con que se iniciarán los procedimientos administrativos correspondientes.

Estos procedimientos requerirán la dictación de uno o más decretos supremos, según la gradualidad establecida.

b) Formas de transferencia de competencias:

- **De oficio:** el Presidente de la República podrá transferir una o más competencias de cualquier ministerio o servicio público, en materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural.

Durante el período de transición, que corre entre el 15 de febrero de 2018 y hasta el 10 de marzo de 2022, solamente podrán transferirse competencias “de oficio”.

- **A solicitud de los gobiernos regionales:** los gobiernos regionales podrán solicitar la transferencia de una o más competencias, en materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural.

En este punto es importante destacar que para que una o más competencias puedan ser transferidas desde un ministerio o servicio público a un gobierno regional, deben encontrarse tipificadas en el marco normativo que rige al respectivo órgano que la o las transfiere, para cuyos efectos debe identificarse claramente el cuerpo legal y el o los artículos en la que se encuentra contenida la competencia. Luego, el decreto de transferencia establecerá la o las competencias y recursos que se transfieren; la indicación de ser la transferencia temporal o definitiva; la gradualidad con que aquella se transfiere y las condiciones con que el gobierno regional deberá ejercerlas, mencionando si dicho ejercicio será exclusivo o compartido con el nivel central, delimitando en este último caso las acciones que a cada uno de los actores compete, la forma en que se hará el seguimiento al ejercicio de la transferencia efectuada, y en general, todas las demás especificaciones necesarias para asegurar un adecuado ejercicio de las competencias transferidas⁴.

³ Este plazo se cumplió el 15 de febrero de 2019.

⁴ Artículo 21 septies letra C. i. de la Ley 19.175, incorporado por la Ley N° 21.074.

c) Fases de la transferencia de competencias:

- Período de transición (15 de febrero de 2018 hasta el 10 de marzo de 2022). Se transfieren competencias solo de oficio.
- Plena vigencia (a partir del 10 de marzo de 2022): se comienzan a transferir competencias a solicitud de los gobiernos regionales.

d) Competencias de los gobiernos regionales en materia de infraestructura:

Competencias financieras:

- Administración del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.
- Competencias en materias de planificación que definen la infraestructura.
- Aprobación Plan Regulador Comunal.
- Aprobación Plan Regulador Intercomunal, Seccionales y de Detalle.
- Elaborar y aprobar el Plan Regional de Ordenamiento Territorial.
- Elaborar y aprobar los planes de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público asociados al o a los planes reguladores metropolitanos o intercomunales. Estos serán elaborados por las secretarías regionales ministeriales de Vivienda y Urbanismo y de Transportes y Telecomunicaciones.

Competencias particulares:

- Construir, reponer, conservar y administrar en las áreas urbanas las obras de pavimentación de aceras y calzadas.
- Participar en programas y proyectos de dotación y mantenimiento de obras de infraestructura y de equipamiento en la región.

Competencias de planificación e inversión plurianual:

- Aprobar los convenios de programación de inversión, entre ministerios y gobiernos regionales.
- Aprobar los convenios territoriales, entre el gobierno regional, municipios y servicios públicos.

e) Rol de la SUBDERE respecto de la transferencia de competencias, y discusión política vigente:

El rol de la SUBDERE se expresa a través de la Unidad de Descentralización e Innovación de la SUBDERE⁵.

Sus objetivos son fortalecer el ejercicio de las competencias de los Gobiernos Regionales para diseñar, implementar y monitorear políticas públicas regionales, junto con coordinar y articular el entorno institucional desconcentrado y descentralizado para su materialización.

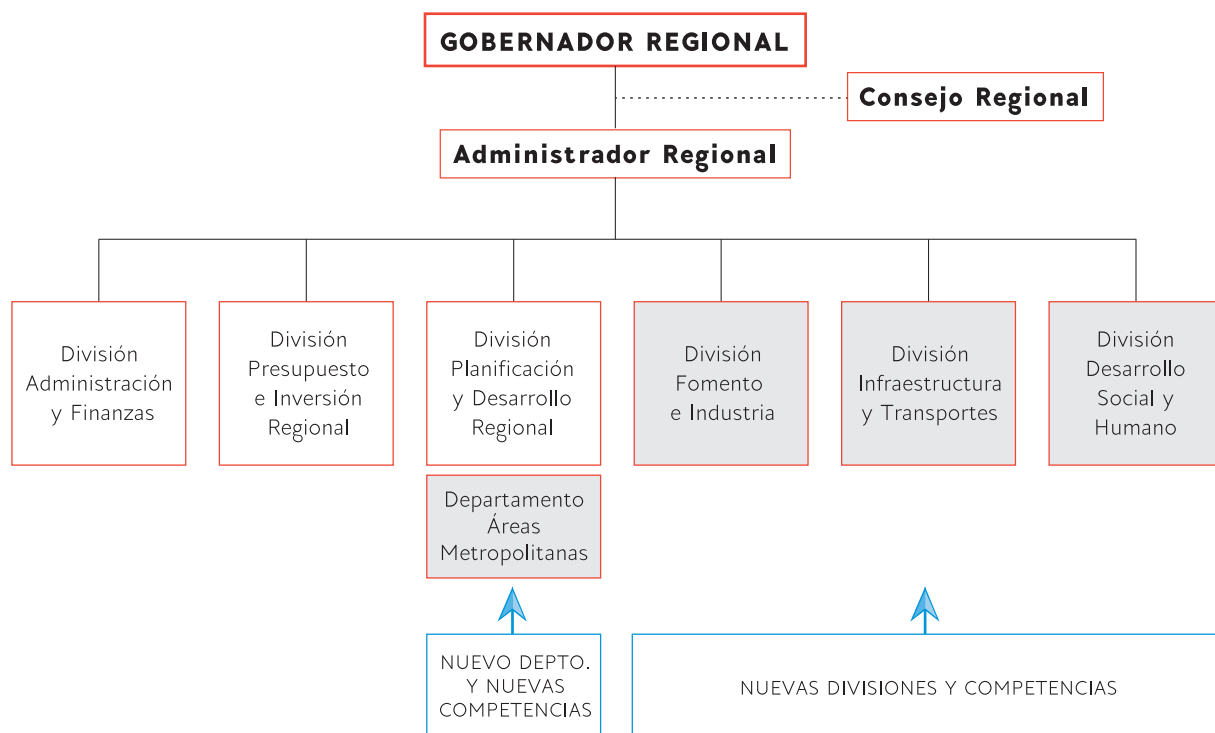
Por otra parte, sus funciones son:

- Diseñar, ejecutar y evaluar iniciativas transversales asociadas al proceso de traspaso de competencias.
- Acompañar y asesorar técnica y metodológicamente el diseño e implementación de los pilotos de fomento productivo.
- Coordinar acciones, nacionales e internacionales, intra y extrainstitucionales, que promuevan la sustentabilidad del proceso de traspaso de competencias.
- Apoyar el desarrollo de sistemas regionales de innovación a través del fortalecimiento de los procesos de diseño e implementación de instrumentos de planificación en dicha materia.
- Reconstituir alianzas con instituciones regionales, nacionales e internacionales que permitan fortalecer los sistemas regionales de innovación.
- Apoyar el diseño e implementación de modelos y prácticas innovadoras de gestión territorial con el fin de contribuir al desarrollo de las regiones y a que los gobiernos regionales ejerzan con liderazgo y competencias el desarrollo de sus territorios.
- Facilitar la comunicación entre gobiernos regionales, mediante el intercambio de experiencias y aprendizajes institucionales que mejoren su gestión institucional.
- Conformar la red de expertos en Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) relativas al indicador de descentralización y, por lo tanto, dar asistencia técnica y seguimiento a los compromisos de los sectores en dicha materia.
- Participar en el consejo asesor del PMG, dando asistencia técnica en el proceso que conlleva dicho programa.
- Formar parte, en conjunto con auditoría ministerial, del proceso de asistencia, seguimiento y evaluación de los Convenios de Desempeño Colectivo (CDC) de los GORES.

⁵ Información disponible en: <http://www.subdere.gov.cl/organización/división-desarrollo-regional/departamento-de-fortalecimiento-y-gestión-regional/unida-0>

iii. Organigrama posterior a la promulgación de la Ley 21.074

En materia de organigrama, destaca al interior de los Gobiernos Regionales, la creación de la División de Infraestructura y Transportes, encargada de proponer, promover y ejecutar planes y programas de alcance regional, en materia de obras de infraestructura, como su nombre lo indica, equipamiento regional y gestión de transporte. Las divisiones de Fomento e Industria, Infraestructura y Transporte y Desarrollo Social y Humano, están implementadas o en proceso en las distintas regiones y se encuentran en la actualidad a cargo del intendente regional. Un esquema gráfico es el siguiente:



Fuente: Intendencia Región Metropolitana

iv. Áreas Metropolitanas a partir de la Ley 21.074

El artículo 104 bis de la Ley N° 19.175, modificada por la Ley N° 21.074, define área metropolitana como *“la extensión territorial formada por dos o más comunas de una misma región, unidas entre sí por un continuo de construcciones urbanas que comparten la utilización de diversos elementos de infraestructura y servicios urbanos y que, en su conjunto, superen los doscientos cincuenta mil habitantes”*.

Asimismo, establece que un reglamento, que deberá ser dictado por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y suscrito por los Ministros de Vivienda y Urbanismo, de Transportes y Telecomunicaciones, de Obras Públicas, de Medio Ambiente y de Hacienda, fijará los estándares mínimos para el establecimiento de las áreas metropolitanas, singularizando y especificando los requerimientos de espacio territorial, utilización conjunta de infraestructura, servicios y equipamiento.

Dichas áreas metropolitanas serán administradas por el gobierno regional respectivo, con el objeto de coordinar las políticas públicas en un territorio urbano.

C. Coordinación interinstitucional, sus atributos y dificultades, en el contexto de desigualdad territorial

Del mismo modo que en otros aspectos de la realidad nacional, la desigualdad se expresa en el territorio. De hecho, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico OCDE (2015) señala que la desigualdad territorial en Chile se expresa en desigualdad en el bienestar de las personas, tanto en lo económico como en aspectos referidos a servicios básicos, ambiente y servicios sociales entre las regiones, y ello es en gran medida producto de la excesiva centralización de la gobernanza territorial. La OCDE a su vez, afirma que Chile es uno de los países más centralizados de la Organización, realizando una serie de recomendaciones que se mencionan a continuación:

1. *“Utilizar el proceso de descentralización para dar un giro hacia políticas regionales y rurales más diversificadas y orientadas al desarrollo.*
2. *Reforzar los mecanismos de coordinación intersectorial a nivel central para garantizar que la reducción de la gobernanza centralizada refuerce, y no reduzca, la coherencia de las políticas.*
3. *Fortalecer los mecanismos de redistribución fiscal para garantizar que la descentralización no derive en un aumento de las disparidades territoriales en el acceso a servicios públicos de calidad.*

4. *Apoyar los esfuerzos de desarrollo de capacidades a nivel subnacional para asegurarse de que las regiones y municipios cuenten con recursos adecuados para administrar las nuevas funciones traspasadas*⁶.

En lo relativo a infraestructura, será importante determinar si estos cambios a nivel nacional y regional que a su vez se traducen en modificaciones respecto de instituciones para la infraestructura pública, repercutan positiva o negativamente sobre el desarrollo de proyectos y el diseño de una Política de Infraestructura Pública tan necesaria en Chile, que no solo atienda a las necesidades inmediatas, sino que se traduzca en una planificación a largo plazo, impulsando el desarrollo económico y social del país.

Una primera mirada, parece indicar que este proceso, si bien es positivo para consolidar la democracia, desarrollar de forma equitativa los territorios, aumentar la proximidad entre los gobernantes y ciudadanos, y puede significar con todo ello una oportunidad para el desarrollo de la infraestructura, también conlleva riesgos que se deben considerar y resolver respecto de cómo será la coordinación y las conversaciones entre las distintas autoridades regionales y nacionales.

Mientras que la autoridad regional mayor se ve como oportunidad para el desarrollo de la región y con ello de la infraestructura pública, una eventual falta de coordinación e improvisación podría ocasionar que se vean mermados estos beneficios lo que conllevaría a complejizar y a hacer aún más tardío el desarrollo de infraestructura pública, situación que contravendría los intereses ciudadanos y el desarrollo económico del país.

Por lo tanto, compatibilizar los planes de inversión regionales con los intereses nacionales constituye un gran desafío para el país y las autoridades, ello es imperativo para poder avanzar en dar respuestas más acertadas a las necesidades de cada territorio.

Los intereses regionales deberán entonces ser concordantes con los intereses nacionales, considerando además, que estos últimos poseen una mirada y estrategia a nivel global y los primeros, dicen relación con requerimientos de infraestructura para el desarrollo y confort de sus habitantes, las realidades y potencialidades de sus propios territorios, el escenario ideal es que ambas miradas sean complementarias.

La información que emane de los gobiernos regionales deberá ser cotejada con los representantes de los ministerios planificadores y desarrolladores de infraestructura, para materializar aquella que sea de interés común, y sus requerimientos, e incluso los acuerdos que se generen entre ministerios y gobiernos regionales podrán quedar plasmados en convenios de inversión conjunta.

⁶ OCDE (2015). Serie "Mejores Políticas". Chile: Prioridades de políticas para un crecimiento más fuerte y equitativo, p.41. Disponible en línea: <https://www.oecd.org/fr/chili/chile-prioridades-de-politicas-para-un-crecimiento-mas-fuerte-y-equitativo.pdf>

Sin embargo, esto requiere un alto grado de coordinación, disposición de las autoridades para cooperar entre sí y una clara definición de la transferencia de competencias a los gobernadores regionales, sus formas y gradualidad.

En cada región se deberá dar respuesta a las condiciones objetivas de acuerdo con los atributos de cada territorio.

Administrar bien el desafío planteado requiere un esfuerzo de coordinación y búsqueda de puntos de interés común entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales.

D. Experiencia en otros países

La experiencia comparada nos indica que estos procesos de fortalecimiento regional y descentralización suelen ser largos, graduales y pareciera no existir un modelo perfecto.

La SUBDERE publicó un estudio comparado sobre esta materia, que abarca tres grandes áreas:

- Descentralización y sistemas electorales en países unitarios.
- Descentralización y empresas públicas subnacionales.
- Modos de planificación y coordinación subregional.

Respecto de los modos de planificación y coordinación subregional, se examinaron las experiencias de seis países: Argentina, Colombia, Corea del Sur, Costa Rica, Ecuador y República Dominicana, encontrando una serie de coincidencias. Entre ellas:

- “Se habilita y valora desde la Constitución Política Nacional o Leyes orgánicas constitucionales, que la escala regional se posicione como el contexto territorial más adecuado y eficaz para efectos de formulación y coordinación de políticas sectoriales entre los niveles de gobierno participantes”.
- “Los propósitos de conformar niveles suprarregionales convergen comúnmente en avanzar hacia un mayor equilibrio, mayor integración, mayor cohesión al interior de los territorios subnacionales, racionalizando gastos e incrementando sinergias”.
- “El diseño institucional para conformar niveles suprarregionales es diverso”.
- “Se instrumentalizan en tareas complejas de planificación nacional tales como Estrategia Nacional de Desarrollo, Escenarios Prospectivos, Políticas de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, Convenios de Cooperación Técnica y Financiera, entre otras”.
- “Cumplen funciones de referente o marco territorial para implementar diversas intervenciones en cooperación de múltiples actores para gestionar asuntos de interés común en base a alianzas estratégicas de largo plazo”.

III. Principios propuestos para la institucionalidad de infraestructura

Con el fin de establecer principios básicos que debe contener toda institucionalidad para la infraestructura pública, se tomó en consideración lo señalado por *McKinsey Global Institute*, a partir de publicaciones del BID⁷.

“El informe de McKinsey identifica tres componentes y procesos del ciclo de proyecto de producción de infraestructura sobre los cuales es necesario incidir para alcanzar un aumento de eficiencia del 40%: 1) mejorar la selección de proyectos y optimizar las carteras de infraestructura 2) eficientizar la generación de infraestructura y 3) aprovechar al máximo los activos existentes”.

Ello, unido a la necesidad de coordinación y que la infraestructura construida genere beneficios sociales que sean evaluados e identificados correctamente, dan origen a la formulación de los siguientes principios:

i. Coordinación y cooperación

Las relaciones entre los gobiernos e instituciones locales, regionales y nacionales deberán actuar en un marco de colaboración, confianza y comunicación. Este es uno de los grandes desafíos que tiene Chile, que se acentúa con el inicio de la descentralización. Ello es necesario para la construcción y elaboración conjunta de políticas públicas con la finalidad de cumplir con las metas de desarrollo que se ha puesto el país.

⁷ BID (2018). Mejor gasto para mejores vidas. Capítulo 5. Infraestructura pública: malgastar menos para construir más. Páginas 153 - 181. Disponible en línea en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Mejor-gasto-para-mejores-vidas-C%C3%B3mo-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-puede-hacer-m%C3%A1s-con-menos.pdf>

ii. Priorización y selección

Se deben establecer criterios que permitan determinar cuál es el tipo de infraestructura que se deberá construir. Para ello es importante conocer cuáles son los requerimientos o necesidades nacionales, regionales y/o sectoriales, ver qué tipo de infraestructura responde a estas necesidades y a partir de estos resultados, seleccionar proyectos rentables social y económicamente.

iii. Optimización de infraestructura existente

No solo es importante el desarrollo de nueva infraestructura pública, es imprescindible que se establezcan criterios a través de los cuales se evalúe la forma de optimizar la gestión y funcionalidad de infraestructura existente, adecuándola a los requerimientos ciudadanos actuales.

iv. Eficacia

La institucionalidad deberá facilitar los mecanismos y formas para la generación, mantenimiento, conservación y actualización de infraestructura pública, con el fin de que esta sea capaz de generar los beneficios sociales y económicos que le dieron origen.

v. Eficiencia en la construcción y gestión de infraestructura pública

Las instituciones deberán velar por que la infraestructura pública necesaria para el país sea construida aprovechando los recursos disponibles de la mejor forma posible y evitando prolongar los procesos para llevar a término un proyecto.

Asimismo, parece importante en este punto que la infraestructura de uso público del país se construya con una visión multipropósito, es decir, que un tipo de infraestructura no solo sea, por ejemplo, para el manejo de residuos, sino que se pueda aprovechar los espacios que genera para el bienestar de la comunidad cercana a la misma.

vi. Rentabilidad social/estándares ampliamente aceptados

En este punto, la institucionalidad debe ser garante de que la infraestructura que se construya sea rentable socialmente y /o responda a estándares ampliamente aceptados, para ello es necesario que la evaluación social de proyectos se realice de forma tal que permita determinar con un alto grado de certeza y especificidad, cuál es efectivamente el aporte social de un proyecto de acuerdo con las condiciones de cada caso.

Con todo, es necesaria una modernización, ampliación y flexibilización de los criterios de evaluación social.

IV. Desafíos y oportunidades de la regionalización

El proceso de fortalecimiento de la regionalización, impulsado por la Ley N° 21.074 de 2018, presenta un conjunto de desafíos y oportunidades, entre los que destacan:

- La determinación de las competencias que se van a transferir representa el principal desafío de este proceso.
- La coordinación institucional entre los niveles centrales y regionales es fundamental para avanzar en este proceso.
- Dificultad que puede significar para los gobiernos regionales la ejecución de las competencias traspasadas.
- Posible resistencia por parte de los ministerios y servicios públicos del nivel central a entregar parte de sus áreas de toma de decisiones.
- Relación institucional compleja del Gobernador Regional con municipios en términos de la participación no vinculante de los alcaldes en materia de decisión sobre cuestiones relativas a las Áreas Metropolitanas.
- No paralizar inversión: a pesar de la incertidumbre que se genera con las transferencias de competencias y la elección de gobernadores, es imperativo que la inversión en infraestructura pública no se paralice, pues ello solo generaría retraso.

Lo deseable es que la inversión sea impulsada desde las regiones, contribuyendo en la generación de equidad y oportunidades. Para ello, es importante que la construcción de capacidades regionales se conciba a partir del consenso entre las instituciones e incumbentes, contribuyendo en la definición de las formas que permitan avanzar en la regionalización, otorgando certeza jurídica.

- Un porcentaje de los dineros regionales pudiera ser destinado a elaborar diseños de ingeniería de infraestructura. Esto puede incorporarse en la Ley de Presupuestos.
- Mantener o mejorar estándares de transparencia.
- Equipos con capacidades específicas, profesionales y técnicas, para las competencias traspasadas: es importante que no solo se traspasen competencias desde el nivel central al regional, sino que ello esté acompañado de recursos humanos, personal capacitado y considere que no solo implica el eventual traslado de funcionarios sino la capacitación de quienes actualmente ejercen funciones dentro de los gobiernos regionales.
- Recursos económicos para llevar a cabo las competencias traspasadas: es imprescindible que las regiones cuenten con los recursos económicos necesarios y suficientes.
- A pesar de las dificultades que implica la descentralización y por tanto, la elección de gobernadores y el traspaso de competencias desde el nivel central a regiones, esta representa una gran oportunidad para un desarrollo más equitativo de las regiones y para generar mayores niveles de coordinación interinstitucional.

V. Propuestas específicas

Teniendo en cuenta los principios señalados en el apartado III, y los desafíos y oportunidades presentadas en el apartado IV del presente documento, se destacan las siguientes propuestas específicas en materias de planificación, decisiones de inversión y de gestión:

A. Es importante definir que al menos las siguientes competencias deberían ser regionales:

- Planificación de infraestructura regional.
- Participación en planificación de infraestructura de carácter nacional que se emplaza en territorio regional, incluyendo embalses.
- Decisiones de inversión de su presupuesto.
- Decisiones de inversión de presupuestos sectoriales en pavimentación rural y urbana, además de en agua potable rural.
- Gestión del transporte público urbano en una primera etapa, en una segunda etapa, también la licitación.
- Gestión de transporte interurbano intra-regional.
- Gestión de autopistas urbanas.
- Decisiones de restricción vehicular por congestión y/o por contaminación.

B. Es trascendental definir que al menos las siguientes deberían ser competencias nacionales, sin perjuicio de la coordinación con las regiones respectivas:

- Obras que por su naturaleza son complejas o de carácter estratégico a nivel nacional.
- Red primaria de aeropuertos.
- Puertos.
- Pasos fronterizos.
- Ruta 7 (Carretera Austral)
- Plan de Embalses.
- Autopistas inter-regiones.
- Trenes inter-regiones.

C. Es clave tener recursos humanos suficientes y capacitados para los desafíos de cada región.

En efecto, es de especial importancia el asegurarse que los gobiernos regionales tengan el personal adecuado para las funciones de planificación, inversión y gestión de la infraestructura.

D. Fortalecer y dar prioridad a la División de Infraestructura y Transportes como espacio de integración institucional.

Una de las ventajas de la regionalización, en contraste con el nivel central, será la integración de las áreas públicas dedicadas a la infraestructura, expresado institucionalmente en la División de Infraestructura, que es integrada por el MOP, MINVU y MTT. En efecto, ello puede ser un paso interesante para mayores niveles de integración y coordinación a nivel nacional.

Por lo tanto, por el bien de la región respectiva y del país, es importante dar prioridad a esta institucionalidad.



CUADERNOS DEL CPI

NÚMERO
116

CPI CONSEJO POLÍTICAS
DE INFRAESTRUCTURA

www.infraestructurapublica.cl