



El Consejo de Políticas Públicas en Infraestructura

El Consejo CPI es una entidad privada, con un fuerte respaldo experto, ocupada de las políticas públicas de infraestructura.

Sus **objetivos** son:

- Contribuir al diseño de una Política de Infraestructura, con una visión de largo plazo.
- Velar por la continuidad de las Políticas Públicas en este campo.
- Hacer las preguntas que corresponda ante cambios en las Políticas de Infraestructura que cuenten con un consenso nacional.
- Proponer líneas de actividades en el ámbito de las Políticas de infraestructura que permitan ampliar la frontera de lo posible.
- Considerar la metodología de evaluación de proyectos de infraestructura y de desarrollo regional y urbano desde la perspectiva de su aporte al desarrollo económico y social (crear nuevas oportunidades, abrir nuevos sectores a la producción, reducir costos y mejorar la rentabilidad de actividades económicas y sociales, aportar a la integración social y territorial).
- Verificar la implementación de los programas que anuncien los gobiernos.
- Sugerir políticas en infraestructura y, eventualmente, proyectos claves, tanto a las autoridades públicas como a la comunidad.

Su **justificación** se encuentra en que:

- a. El modelo de desarrollo económico chileno “hacia afuera” requiere una infraestructura que permita maximizar el uso potencial del territorio y minimizar el costo de los servicios productivos, incluyendo los asociados al comercio exterior.
- b. La demanda ciudadana por mayor integración social y territorial; un

Diálogos en Le Flaubert

Lecciones del terremoto del norte e incendio de Valparaíso

Las lecciones que dejó el terremoto del norte y el incendio de Valparaíso, fueron los temas centrales del primer Diálogo sobre Infraestructura que realizó el **Consejo de Políticas de Infraestructura** el pasado jueves 24 de abril en el restaurant Le Flaubert.

En la oportunidad, el director de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda, Pablo Contrucci, expuso a los invitados la visión y estrategia del gobierno para ir en apoyo de los afectados y mitigar futuros eventos naturales.

Asistieron como invitados especiales el ex Presidente de la República, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, quien se integra a este organismo; los urbanistas Iván Poduje, Pablo Allard y Alberto Texidó, también la ex ministra de Vivienda y Urbanismo, Sonia Tschorne, así como otras destacadas personalidades.

Contrucci concentró su presentación en los desafíos de Valparaíso y recalcó que esta catástrofe hizo aflorar la carencia de planificación que existe en la región, “con una situación de marginalidad escondida que aumenta la condición de riesgo para ese territorio”.

Sostuvo que el gobierno ha actuado para superar esta emergencia con una mirada a largo plazo que incluye la infraestructura como tema central. Destacó propuestas para mejorar las condiciones de accesibilidad en los cerros; la creación de parques que ocupen el fondo de las quebradas como cortafuegos dentro de la ciudad y una planificación general de Valparaíso. Reveló la importancia del plan regulador intercomunal y comunal en pleno proceso de aprobación que deberán afinar las zonas de riesgo.

En el diálogo posterior a la exposición de Contrucci, los presentes apuntaron a la necesidad de establecer una política regional integrada que se haga cargo de proteger a los habitantes de la zona, como también una *institucionalidad* del Estado que garantice una mirada a la infraestructura de largo plazo para llevar a la práctica las obras comprometidas.



acceso más equitativo a los excedentes que se generan en el país. En esto la infraestructura juega un rol muy relevante.

c. La disminución del impulso (a partir de la mitad de la década pasada) en darle al país un nivel de infraestructura que soporte su estrategia de desarrollo.

d. La interrogante en algunas áreas de la economía acerca de los cuellos de botella que se pueden enfrentar en el futuro cercano como consecuencia de la falta de infraestructura, amenazando el proceso de desarrollo, obliga al país a asegurar entre otros,

- Mejores puertos y el acceso a ellos.
- Mejores aeropuertos y medios de transporte para llegar a ellos con facilidad.
- Interconexiones terrestres de calidad con los mercados de los países vecinos.
- Solución de los cuellos de botella del transporte interurbano en materia de caminos, carreteras, autopistas, ampliar la oferta modal al ferrocarril, entre otros.
- Facilitar el proceso de inversión en energía (no sólo electricidad), agua y telecomunicaciones de modo de contribuir a reducir los costos de los servicios.
- Fortalecer la institucionalidad que facilita la inversión en infraestructura para ampliar y mejorar la oferta de servicios públicos.
- Procesos regulatorios que aseguren un óptimo nivel en sus prestaciones, etcétera.

Consecuentemente, es necesario invertir en infraestructura de forma sostenida en el tiempo, de tal manera de contribuir a reducir los costos de producción y elevar la productividad nacional.

De igual forma, debe haber inversión en infraestructura que contribuya a un acceso más uniforme a los servicios básicos, terminar con la segregación en las ciudades y una integración más profunda del territorio.

Para ese efecto, no basta con declarar la necesidad de hacerlo; es necesario generar las condiciones para transformar la inversión en infraestructura y la expansión de los servicios en una prioridad de política pública.



Reflexión inicial desde el CPI

Carlos Cruz Lorenzen
Secretario Ejecutivo (i)

Consejo de Políticas de Infraestructura

I. Los desafíos en infraestructura

A poco más de un mes de haber asumido el Gobierno la administración de la Presidenta Bachelet ha tenido que enfrentar la necesidad de evaluar sus compromisos para los primeros 100 días y, por extensión, los asumidos en su Programa de Gobierno. El terremoto del norte y el incendio de Valparaíso constituyen no sólo un enorme drama humano sino que son económicamente costosos. De paso, estos desastres han puesto de manifiesto las limitaciones de nuestros métodos de planificación urbana, han revelado las insuficiencias de las redes de comunicación (terrestres, áreas, marítimas y de telecomunicaciones) y han demostrado las dificultades que tenemos para responder adecuada y eficazmente a las demandas que nos impone reiteradamente la naturaleza.

Al mismo tiempo, enfrentamos déficits acumulados en materia de infraestructura pública que son evidentes y algunos de larga data. Entre ellos cabe destacar la falta de integración de nuestras ciudades (transporte público), la falta de equidad en la prestación de servicios públicos (deficiencias en hospitales, comisarías, infraestructura urbana, parques y áreas verdes, etcétera), las insuficiencias en la integración de nuestro territorio (necesidad de accesos terrestres y no terrestres alternativos), la necesidad de fortalecer la integración con el resto del mundo (tanto con nuestros vecinos como con Asia, nuestros principales mercados de exportaciones), etcétera.

En este contexto las “50 medidas para los primeros 100 días de gobierno” de la Presidente Bachelet constituyen un desafío significativo. En el área de infraestructura, el Gobierno se ha propuesto identificar la ubicación de:

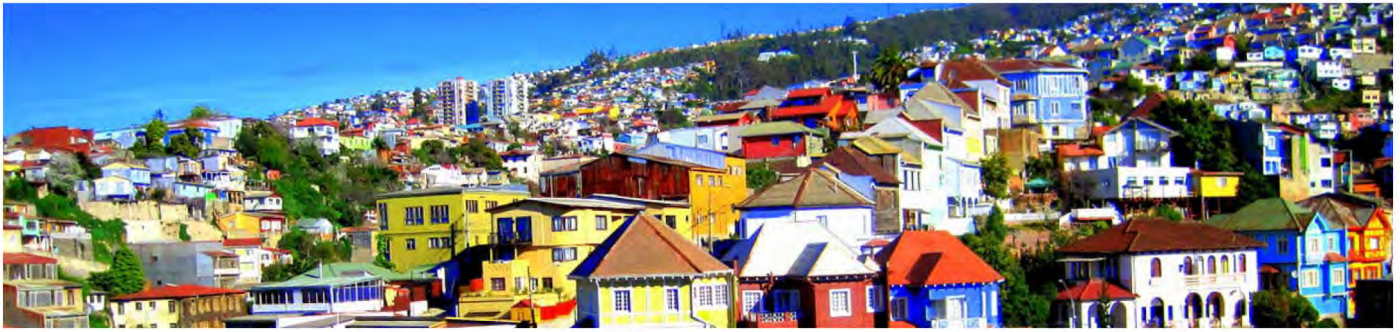
- 500 nuevas salas cuna
- 132 servicios de atención primaria de urgencia de alta resolución
- 20 hospitales a ser construidos durante este gobierno
- 30 comunas donde se instalarán nuevos parques y áreas verdes
- 200 barrios a ser incorporados al programa “Quiero mi Barrio”
- 100 km de nuevas ciclo vías
- 15 centros de desarrollo artístico para jóvenes
- 30 nuevos centros deportivos
- 24 casas de acogida para mujeres violentadas
- mejoras a la infraestructura para la pesca artesanal

En ausencia de terremotos y mega incendios, las metas en temas de infraestructura que este Gobierno se ha fijado constituyen un desafío enorme y exigen una eficiencia institucional en su diseño, ejecución, financiamiento y posterior gestión que han estado ausentes de los esfuerzos observados en este campo en los últimos años. Todo esto sin mencionar la falta de continuidad de las políticas que dificulta aún

“Es necesario invertir en infraestructura de forma sostenida en el tiempo, de tal manera de contribuir a reducir los costos de producción y elevar la productividad nacional.

Para este efecto, es necesario generar las condiciones para transformar la inversión en infraestructura y la expansión de los servicios, en una prioridad de política pública”





más llevar adelante proyectos “emblemáticos” como el Transantiago, el desarrollo de ferrocarriles o la Autopista Vespucio Oriente.

Abordar estos desafíos requiere de una mirada de largo plazo como parte de una política de Estado. No se trata de inventar nada. Se trata más bien de adaptar la experiencia de otros países a nuestras necesidades y de fortalecer nuestras instituciones para lograrlo. No puede ser que no tengamos los equipos y personal necesarios para apagar un incendio cuando todos los años se queman cientos de viviendas y miles de hectáreas. Y como siempre, los más perjudicados son los más pobres. Ese es el tipo de desafío que enfrentamos para fortalecer nuestras instituciones: una mirada de largo plazo, sostenida y sostenible, que tenga relación con los desafíos naturales que enfrentamos como nación.

II. Financiamiento y concesiones

En el corto plazo, como cabría esperar, el proceso de instalación del nuevo gobierno no ha estado exento de tensiones. En primer lugar, ha surgido un tema recurrente: decidir qué parte de las iniciativas del Gobierno anterior siguen estando vigentes en esta administración. Sobre esto se han observado dos posiciones. La primera, del Ministerio de Salud (Minsal), que ha planteado poner fin a la concesión de hospitales. Como ha reportado ampliamente la prensa, la Ministra ha apelado a la Contraloría para que revise, nuevamente, los contratos de concesiones. Aún no se conoce cuál será el resultado de esta gestión pero, sin duda, deja planteado el tema de legitimidad y seguridad de los contratos de concesiones entre el Estado y el sector privado. El planteamiento de la Ministra tiene cierto grado de apoyo en el Congreso que ha creado una Comisión Investigadora para revisar el tema. El cuestionamiento de las concesiones es especialmente complicado por cuanto el contratante de las obras hospitalarias es el Ministerio de Obras Públicas (MOP) por mandato del Minsal. Como el MOP es el principal contratante de obras concesionadas en el país, al poner en duda la legalidad y conveniencia de los contratos que ha realizado como mandatario del Minsal podría llevar a cuestionarse los demás contratos realizados bajo el mismo sistema. Es decir, se abre una “caja de Pandora” que nos puede llenar de sorpresas.

La posición del MOP, en cambio, con gran difusión y en forma reiterada, es que todos los contratos de concesiones (como la Autopista Vespucio Oriente) y de construcción (como el puente sobre el Canal de Chacao) adjudicados con anterioridad serán respetados y ejecutados tal como se contrataron o adjudicaron. En los casos en que se considere necesario modificarlos para resolver algún problema, los cambios se harán dentro

de los mecanismos vigentes.

Cuesta compatibilizar estas dos posiciones sobre el mismo tema. Lo que está en juego es el futuro de las concesiones, inicialmente de edificios, como mecanismo para financiar la ejecución de obras de infraestructura pública. Si el Minsal gana el argumento, se corre el peligro que simplemente no se construyan nuevas obras públicas usando el sistema de concesiones.

Mientras se resuelve la controversia sobre las concesiones hospitalarias, el calendario sigue avanzando y la falta de decisión puede atrasar el comienzo de nuevos proyectos, aumentando los costos sociales y financieros de las eventuales postergaciones. Por ejemplo, el Director del Hospital de Antofagasta estima que para poder operar el actual hospital hasta el 2018, mientras se construye el que fue concesionado (suponiendo que sigue adelante la concesión), se necesita invertir US\$31 millones. Gran parte de esos gastos se perderán una vez que entre a operar un nuevo hospital porque son mejoras y mantención del edificio existente. Al mismo tiempo, habrá gente que tendrá que atrasar sus tratamientos con el consiguiente costo personal y social.

Las decisiones que hay que tomar en este ámbito son fundamentales. El país parece haber decidido que se quiere dotar de más y mejor infraestructura, sea esta hospitales, cárceles, educacionales, urbanas, de transporte, etcétera. Una vez tomada esa decisión hay que elucidar las formas de financiamiento. Nosotros en el CPI, somos de la opinión que la colaboración público-privada ha sido útil y puede seguir jugando un papel importante no sólo en la construcción de edificios sino también de infraestructura tradicional como caminos, obras de regadío, puertos, etcétera. Las concesiones son una expresión de esa colaboración, sin perjuicio de las mejoras que se puedan introducir en base a la experiencia acumulada y las mejores prácticas internacionales. Si el Gobierno decide desechar las concesiones como mecanismo de financiamiento de ciertos tipos de obras, tendrá que proponer otros medios que permitan alcanzar los objetivos que nos hemos fijado como país.

III. Las crisis y las políticas de largo plazo

Más allá de cómo se financien las obras que el país requiere, hay que tener cuidado de no mezclar las propuestas programáticas con la reconstrucción. Como lo ha señalado la Presidenta Bachelet, la reconstrucción requiere una mirada distinta sobre el tipo de ciudades e infraestructura que queremos construir para proteger de mejor manera a nuestros ciudadanos. No puede ser más de lo mismo a riesgo que las catástrofes también sigan siendo “más de lo mismo”.



Los incendios recurrentes en las quebradas y cerros de Valparaíso, los maremotos, los terremotos y erupciones volcánicas requieren repensar la ubicación, calidad y nivel de redundancia de nuestra infraestructura pública. Al mismo tiempo, requieren un cierto grado de planificación urbana que no estamos habituados a usar en Chile. Una de esas raras ocasiones fue la decisión de no dejar que se instalaran más viviendas en la Quebrada Macul de Santiago después del aluvión de 1993. En este caso, además, se construyeron obras de mitigación que han evitado nuevos desastres. Desde luego, todo esto debe ir acompañado del necesario fortalecimiento institucional de los distintos niveles de gobierno, especialmente municipios, y de las instancias que deben alertar y responder a los eventos de la naturaleza.

El Gobierno ha dado señales alentadoras en esa dirección. La Presidenta Bachelet ha anunciado la creación de comisiones presidenciales para que propongan planes de desarrollo regional, y ha designado delegados presidenciales para la reconstrucción de las zonas afectadas por los desastres anteriores y actuales.

A la luz de la experiencia más reciente, esas comisiones y delegados ineludiblemente deberán considerar el tema de la infraestructura pública y de desarrollo urbano con una óptica que incorpore la mitigación de los eventos naturales de forma de evitar, en lo posible, que se transformen en desastres. Chile ha sido capaz de poner en práctica, y de adaptar a la luz de la experiencia, normas de construcción y técnicas constructivas que son ejemplo para el mundo y constituyen un producto exportable. No hay razón alguna por la cual no podemos hacer lo mismo en materia de desarrollo urbano e infraestructura para la mitigación de desastres naturales.

Contamos con urbanistas de clase mundial que asesoran a otros países y organismos internacionales. Disponemos de expertos internacionales en el diseño y operación de sistemas de transporte público. Tenemos ingenieros que exportan sus conocimientos y tecnologías en construcción antisísmica. El país tiene también expertos reconocidos internacionalmente en temas de finanzas públicas y mercados de capital. Es decir, tenemos los elementos humanos con los cuales generar políticas públicas de desarrollo regional y urbano que permitan aprovechar la actual crisis para elevar la calidad de vida de nuestros

ciudadanos, especialmente los más vulnerables.

El Consejo de Políticas de Infraestructura (CPI) está comprometido con el desarrollo de políticas públicas de infraestructura con una mirada de largo plazo y como parte de una política de Estado. Los miembros del CPI provienen de variadas actividades profesionales, son personas de gran experiencia en estos temas y son transversales desde el punto de vista político-ideológico. No es casualidad que dos ex Presidentes de la República se hayan comprometido con este esfuerzo por mejorar las políticas nacionales de infraestructura y desarrollo territorial.

La secuencia de desastres naturales recientes hace imperativo revisar nuestras prácticas en temas de infraestructura pública y organización territorial, a nivel regional y urbano. No podemos permitir que las lecciones aprendidas se olviden, como nos ocurrió en los 50 años posteriores al terremoto de 1960. Como país estamos cada vez más concentrados en zonas urbanas lo que amplifica las consecuencias de los eventos de la naturaleza aumentando la probabilidad de convertirlos en desastres naturales. Al mismo tiempo, la concentración nos ofrece la posibilidad de adoptar prácticas y políticas de mitigación que facilitan proteger a nuestros ciudadanos de manera más eficaz.

En este esfuerzo cabe considerar la posibilidad de financiar la emergencia y reconstrucción fuera del presupuesto fiscal normal aprobado en octubre del año pasado. La práctica internacional es que los desastres naturales se enfrentan con fuentes de financiamiento diferentes, muchas veces externas. Desde luego, ese costo se amortiza en el mediano plazo con fuentes de ingreso permanentes. Pero recortar los presupuestos sectoriales para enfrentar emergencias es olvidarse de lo importante para hacer lo urgente. No es esta una estrategia recomendable. Esta práctica de enfrentar los desastres dentro del presupuesto vigente se instaló en nuestro país después del terremoto de 1985, cuando Chile estaba en la quiebra —después de la crisis de 1982-83— y era un país marginado de los foros internacionales respetables. Hoy no estamos en la misma posición. Más aún, el país cuenta con recursos propios, plenamente disponibles para ayudar a nuestros conciudadanos y reconstruir con nuevos estándares. Es hora de reconsiderar políticas que ya no tienen justificación también en el plano financiero.

IV. Conclusiones

El CPI tiene como objetivo convertirse en un referente en temas relacionados con la infraestructura nacional. Como parte de ese esfuerzo buscará difundir la importancia de la infraestructura en el desarrollo económico y social, e investigará la experiencia de otros países para adaptarla a nuestras condiciones. Una parte central de nuestra actividad será dar seguimiento a los planes y programas de infraestructura de los gobiernos y, en la medida de lo posible, de los gobiernos regionales y locales. El país debe ser capaz de imaginarse una infraestructura que transforme el futuro y también debe ser capaz de ejecutar los planes y programas que se propone, con respeto a las comunidades y al medio ambiente. El CPI ayudará a que eso ocurra.

Asimismo, el CPI aportará la experiencia de sus miembros y colaboradores para ayudar a fortalecer las políticas nacionales de infraestructura pública y de desarrollo territorial y urbano. Promoverá la creación de una política de Estado en temas de infraestructura y urbanismo con mirada de largo plazo, aprovechando para ello los aportes de especialistas e instituciones relevantes. Con este fin el grupo de personas e instituciones que le dio forma al CPI decidió formar una Corporación, sin fines de lucro, que por la vía del seguimiento de los planes y programas, apoye los esfuerzos de nuestros gobernantes por desarrollar una base de infraestructura que permita dar seguridad y entregar los servicios públicos y sociales que el país necesita y nuestros ciudadanos exigen.

