

CUADERNOS DEL CPI

GOBIERNOS REGIONALES Y GESTIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA PÚBLICA



CPI CONSEJO POLÍTICAS DE INFRAESTRUCTURA

Este Cuaderno es el extracto del Seminario organizado por la Asociación de Gobernadores y Gobernadoras de Chile, la Universidad de Concepción y el Consejo de Políticas de Infraestructura (CPI), realizado el 11 de enero de 2023. En el desarrollo de esta actividad participaron activamente:

PALABRAS DE BIENVENIDA:

- **Marcela Angulo**, directora Universidad de Concepción (Santiago) y vicepresidenta CPI.

PRESENTACIONES AL INICIO:

- **Eduardo Frei**, ex Presidente de la República, presidente del CPI,
- **Patricio Vallespín**, Gobernador Regional de Los Lagos, presidente de la Asociación de Gobernadores y Gobernadoras de Chile.

EXPOSITORES:

- **Ignacio Corcuera**, asesor de CPI,
- **Carlos Cruz**, Director Ejecutivo de CPI.

PANEL I: *Gobiernos regionales como desarrolladores de proyectos, coordinación intersectorial y reserva de espacios estratégicos: barrios para una mejor ciudad.*

Presenta: **Vicente Burgos**, Jefe de División de Desarrollo Urbano, Minvu.
Comentan: **Cristina Bravo**, Gobernadora de la Región del Maule, **Ricardo Díaz**, Gobernador de la Región de Antofagasta, **Carlos Cruz**, Director Ejecutivo CPI.

PANEL II: *¿Cómo ocupar las leyes existentes (Concesiones y FUC) para incorporar a privados al financiamiento de infraestructura relevante en las regiones?*

Presenta: **Javier Hurtado**, asesor CChC.
Comentan: **Rodrigo Díaz**, Gobernador de la Región del Biobío, **Jorge Files**, Gobernador de la Región de Magallanes, **José Oliveros**, académico de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Concepción, **Carlos Cruz**, Director Ejecutivo del CPI.

Moderadora Paneles I y II: **Antonia Bordas**, asesora CPI.

CONTENIDO

Bienvenida de Marcela Angulo	4
Resumen Ejecutivo	5
Síntesis de las exposiciones	6
Panel I: Gobiernos regionales como desarrolladores de proyectos, coordinación intersectorial y reserva de espacios estratégicos: barrios para una mejor ciudad.	10
Panel II: ¿Cómo ocupar las leyes existentes (Concesiones y FUC) para incorporar a privados al financiamiento de infraestructura relevante en las regiones?	12
Algunas propuestas concretas	14

Bienvenida de Marcela Angulo

Agradecemos su participación presencial y online en este encuentro, especialmente a los gobernadores/as regionales y su Asociación.

La Universidad de Concepción tiene un compromiso-país y con las regiones del centro-sur para alcanzar un mejor desarrollo y mejores regiones. Nos interesa realizar aportes significativos en temas de infraestructura de uso público en un marco de descentralización de las decisiones de obras y de asignación de recursos, en línea con criterios de regionalización.

Resumen Ejecutivo

Los participantes del encuentro entregaron argumentos para desprender que el contexto para un mejor desarrollo de la infraestructura pública y sus servicios en las regiones, que deriven en una superior calidad de vida en las regiones, sus ciudades y barrios, podría estar evolucionando favorablemente. Los nuevos gobernadores/as regionales y sus facultades y empoderamiento, la necesidad -unánimemente compartida- de avanzar en la regionalización, el mecanismo ya probado de la asociatividad público-privada para el financiamiento de las obras requeridas, el diagnóstico más ajustado sobre las insuficiencias en coordinación institucional y gestión, y las herramientas disponibles de estrategia regional, planificación y ordenamiento territorial, entre otros, permiten dibujar una perspectiva más auspiciosa para las iniciativas regionales en infraestructura.

Sin embargo, se trata de un desafío sistémico donde las diferentes piezas deben estar alineadas. En especial, las atribuciones de los gobernadores/as y su aplicación concreta es todavía una tarea en desarrollo, la transferencia de competencias está en el centro de los desafíos. También, deben actualizarse y utilizarse las herramientas de estrategia y planificación disponibles y generar los proyectos adecuados a las nuevas circunstancias (sostenibilidad, calidad de vida, movilidad, entre otros) además de poner en práctica una efectiva coordinación institucional. Por cierto, el financiamiento requiere de fórmulas innovadoras sobre las obras menores, con una real coordinación institucional y la presencia activa -ahora sí- del Financiamiento Urbano Compartido.

En cualquier caso, hubo acuerdo en que el actual momento debiera representar un punto de quiebre -un verdadero cambio de modelo decisional- sobre los contenidos y formas en que se diseñan y ordenan las obras de infraestructura bajo criterios de descentralización, regionalización y decisiones participativas, con un involucramiento relevante de los gobernadores/as regionales. La calidad de vida en un sentido amplio en ciudades y barrios, y los mecanismos de financiamiento, conforman la ecuación básica para que la infraestructura regional obtenga el estatus que merece y que entregue los resultados esperados por sus habitantes.

Hay un trabajo importante por realizar para alcanzar estos objetivos, pero la coyuntura actual ofrece una posibilidad real en tanto la voluntad de los actores involucrados mantenga un enfoque común: generar proyectos y obras de infraestructura de uso público que descansen en las necesidades definidas desde las regiones y que recojan las prioridades de sus habitantes.

Síntesis de las Exposiciones

PRESENTACIÓN DE EDUARDO FREI

Es importante este encuentro entre los gobernadores/as, la Universidad de Concepción y el CPI. Durante 10 años el CPI ha venido trabajando con distintos actores de la sociedad, ahora es con los gobernadores/as para abordar un tema crucial: la infraestructura de uso público que Chile necesita. Las decisiones de inversión en esta materia competen fuertemente a las regiones, tanto por el mejor conocimiento de sus requerimientos como por los temas pendientes de regionalización y descentralización. Ahora hay que avanzar en esta dirección. El menor gasto en inversión, por otra parte, y por las circunstancias económica conocidas, perjudica especialmente a las regiones y representa una carga adicional para las realidades regionales.

Creemos que la institucionalidad público-privada para acometer nuevas inversiones en infraestructura es un camino adecuado. Le entregamos al Presidente de la República al inicio de su mandato (como lo hemos hecho siempre con el Presidente electo) un documento preparado por el CPI que contiene nuestra visión de los desafíos, oportunidades, planes y obras prioritarias, y mecanismos institucionales y financieros que le permiten al país dar un salto en las nuevas obras demandadas. Por cierto, en esta visión queda comprendido un crecimiento de la inversión regional.

Hay proyectos importantes por completar y desarrollar. Están los muchos puertos de la Región del Biobío, con obras detenidas y requerimientos ferroviarios y viales urgentes, el puerto a gran escala en San Antonio, indispensable para la competitividad global y con países vecinos, la distribución eléctrica de energías renovables generadas en el norte y que se están perdiendo, producción de hidrógeno verde en el sur y litio en el norte, la fibra óptica desde Punta Arenas al Asia y otros puntos en el hemisferio sur, las plantas desaladoras, de las cuales sólo tenemos una, en el norte, con capacidad amplia, las tierras raras, en el norte y en la VIII Región, que ofrecen minerales escasísimos y de alto valor (el litio, por ejemplo, proviene de las tierras raras), y los proyectos de Ferrocarriles del Estado.

Los grandes proyectos están en regiones, esa es la buena noticia. Hay que apurarse en desarrollarlos y concretarlos, eso sí. No es aceptable que algunos tengan plazos de 10 a 15 años, no son plazos para estos tiempos. En medio de la estrechez de recursos fiscales y con una experiencia probada de varias décadas en obras y servicios de la infraestructura, el modelo de asociatividad público-privada y su herramienta de concesiones están disponibles para otorgar factibilidad financiera a las nuevas y mayores inversiones regionales.

INTERVENCIÓN DE PATRICIO VALLESPÍN

Entiendo que el desarrollo es descentralizado o no será desarrollo, y los territorios serán cada vez más protagónicos. La gestión estratégica de la infraestructura como factor habilitante de ese desarrollo es fundamental; la mayor competitividad resultante se deriva de una concepción sistémica y colaborativa de los actores involucrados, formando un engranaje conducente y eficaz.

Hay que elaborar un sistema de colaboración público-privada y trabajar con las comunidades. Las concesiones son una herramienta adecuada, por cierto, asumiendo la importancia de los gobiernos regionales. Insisto en que la competitividad sistémica se forma desde los territorios. Los tiempos del centralismo en las decisiones ya pasaron.

EXPOSICIÓN DE IGNACIO CORCUERA

Voy a presentarles las principales conclusiones del informe reciente *Inversión Regionalizada en Infraestructura del Gobierno Central de Chile* que preparamos con Luis Eduardo Escobar para el CPI, los datos corresponden al período 2019-2021, y no incluyen concesiones ni empresas públicas. Los datos, cuadros y antecedentes detallados pueden revisarlos en la publicación disponible en el sitio del CPI.

El Estudio trató de ver si era posible identificar los criterios utilizados por el gobierno para asignar los recursos de inversión para las diferentes regiones. No hay una declaración de parte del gobierno de la cual se pueda colegir que existe una política pública sobre los criterios o principios que los diversos ministerios utilizan para invertir directamente en las regiones o para realizar transferencias que financien inversiones en las regiones.

Se realizaron cuatro ejercicios para explorar los posibles criterios de asignación de inversiones utilizados en los años anteriores. Los criterios indagados fueron:

- i) Que la inversión se relacionara con el PIB de la región. Por ejemplo, que se destinara más inversión a las regiones de menor PIB con el objeto de ir paulatinamente reduciendo las diferencias entre las regiones. Como vimos, no hay relación alguna entre el PIB de las regiones y la inversión del gobierno central de ellas.
- ii) Que la inversión estuviera relacionada con la extensión de las regiones. Por ejemplo, que regiones más extensas para tener un determinado estándar de comunicaciones o de salud requiere tener más kilómetros de caminos preferiblemente pavimentados y más hospitales. Hay muchos argumentos posibles en contra de este criterio de asignación y éste tampoco es un criterio que haya sido utilizado por los gobiernos desde 2010 a la fecha.
- iii) Que la inversión pública se dirija las regiones con mayores índices de pobreza con el objetivo de reducirlos. Este tampoco resulta ser un criterio validado por los datos.
- iv) Que la inversión pública esté relacionada con el número de habitantes, ambos en un sentido absoluto. Esto es, que más inversión se concentre en las regiones con más habitantes. Esta hipótesis es la única que tuvo un cierto grado de validación empírica en el sentido que el coeficiente de correlación de 0,69 es relativamente alto e indica que la hipótesis es plausible, aun cuando si se divide el monto invertido en cada región por su número de habitantes, tampoco es un criterio validado.

Desde hace muchos años discutimos en Chile sobre cuánto se invierte en regiones y si lo que hace el gobierno central para reducir las disparidades regionales es suficiente. Gran parte de la discusión es política en el sentido en que, razonablemente, las regiones buscan alcanzar mayores grados de autonomía para decidir cuánto invertir y en qué.

Que en cada región se invierta en proporción al número de habitantes, por ejemplo, no es necesariamente un mal criterio. Pero, en cualquier caso, sería conveniente generar una discusión pública que permita consensuar un criterio de asignación de recursos para las regiones. Por el momento, el estudio realizado permite conocer cuál es la situación efectiva. Conociendo los hechos, debiera ser más fácil lograr un acuerdo sobre las políticas futuras.

EXPOSICIÓN DE CARLOS CRUZ

Los planes de desarrollo, inversiones y ordenamiento territorial en las regiones están directamente ligados al soporte que provee la infraestructura. Es una constatación necesaria y un correcto punto de partida para los desafíos que vienen y que desde el CPI compartimos con los gobernadores/as regionales y con la Universidad de Concepción.

Empecemos por preguntarnos entonces, ¿cómo se asignan los recursos y las concesiones en las regiones?, ¿cómo se comparte la información y se logra que las distintas entidades y agencias conversen para conseguir el mejor resultado integral? La respuesta debiera estar en un diseño institucional, y no sólo en las buenas relaciones personales entre autoridades. Se trata de crear una institucionalidad para la infraestructura. El liderazgo de los gobernadores/as tampoco es suficiente, esa institucionalidad puede ser diferente de acuerdo a las especificidades de cada región.

No disponemos de una política de inversiones en estos asuntos tan estratégicos para las regiones y el país. Ahora es un buen momento para abordarlos, en tanto se nos presentan conjuntamente varios temas críticos cuya postergación o retraso conllevaría enormes costos. Hablamos de la crisis hídrica y la escasez de agua, de las insuficiencias en el tema logístico y de movilidad, tan crucial para muchas regiones, el Biobío entre ellas, del déficit alto y creciente de viviendas y la proliferación de campamentos.

Me detengo en el tema de la vivienda, porque ilustra muy bien el rol más amplio de las obras de infraestructura y sus servicios, y su impacto derivado en la calidad de vida. Hablamos de construir viviendas en ciudades o en polos con un grado aceptable de autosuficiencia. Se requieren entonces terrenos aptos y amables, servicios, conectividad y áreas verdes, entre otros factores, para conseguir la calidad de vida deseada y exigible. Aparece aquí la infraestructura de uso público como factor habilitante para satisfacer tales objetivos. Es una mirada renovada sobre el rol de la infraestructura, que nunca debió obviarse, pero que ahora debe reivindicarse como contribución clave especialmente frente a las realidades y demandas regionales, y a partir, reitero, de una institucionalidad sólida.

PANEL I**GOBIERNOS REGIONALES COMO DESARROLLADORES DE PROYECTOS, COORDINACIÓN INTERSECTORIAL Y RESERVA DE ESPACIOS ESTRATÉGICOS: BARRIOS PARA UNA MEJOR CIUDAD.**

Principales aspectos destacados por los panelistas

1. La posición del Minvu frente al tema contiene cinco elementos básicos que representan exigencias a los procesos involucrados:
 - Visión y compromiso frente a la descentralización del país,
 - Planificación, que recoja las oportunidades y desafíos, retomando la Planificación Regional de Infraestructura y dinamizando los Planes de Ordenamiento Territorial, son instrumentos disponibles,
 - Gobernadores/as regionales: avanzar en los procesos de transferencia de competencias y empoderamiento, bajo un concepto renovado de coordinación y gestión,
 - Desarrollo del Plan de Emergencia Habitacional para enfrentar el déficit de viviendas,
 - El desafío habitacional va en paralelo con las demandas de una mejor calidad de vida en las ciudades y barrios.
2. Los gobiernos regionales debieran participar activamente en definir e invertir en infraestructura pública, utilizando los instrumentos de planificación territorial y generando una cartera de inversión de largo plazo.
3. Lo anterior supone y hace necesario generar más proyectos y entregar más facultades a los gobernadores/as, los que también debieran intervenir desde el comienzo en la toma de decisiones sobre estas materias.
4. La nueva infraestructura debe ser sostenible y respetuosa del medioambiente, comprometida con la calidad de vida, la seguridad de los habitantes y la reducción de riesgos por desastres naturales, y preocupada también por la calidad del aire y el agua, y por la recepción y gestión de desechos.
5. El foco en ciudades y barrios, al final, debe traducirse en proyectos y obras mayores y menores que aborden todos los aspectos que inciden en la calidad de vida.

6. La participación ciudadana a nivel de la base y los territorios es un camino necesario para superar carencias de infraestructura en los barrios; los gobernadores/as tienen un papel clave en esta materia por su capacidad de convocatoria y su conexión institucional (Serviu, municipalidades, organizaciones de la sociedad civil).
7. Una Estrategia de Desarrollo Regional revitalizada debe velar por la calidad de vida y por el apoyo a la infraestructura en cada región.
8. Deben viabilizarse programas directamente vinculados a la escasez hídrica y a la adaptación al cambio climático, además de priorizar avances en la provisión de agua potable rural.
9. Respecto de asuntos institucionales, se mencionaron los problemas derivados de la multiplicidad de servicios intervinientes y de la excesiva demora en los procesos de expropiación de terrenos para soluciones de vivienda.
10. De aquí en adelante, y en relación al factor institucional, hay que enfrentar decididamente las insuficiencias que impiden concretar las iniciativas en infraestructura y cumplir con los objetivos muchas veces compartidos. Deben integrarse tanto las tareas como los roles de los actores involucrados.
11. Se trata de atender las demandas de corto plazo y, al mismo tiempo, de recoger las necesidades de la población en un horizonte de mediano y largo plazo, en este plazo más largo es que resulta indispensable utilizar la planificación.
12. La planificación supone dar un salto en articulación y compromiso, y tomar una ruta renovada para hacer que las iniciativas se concreten. La pregunta más relevante quizás no es el *qué* sino el *cómo*.

PANEL II**¿CÓMO OCUPAR LAS LEYES EXISTENTES (CONCESIONES Y FUC) PARA INCORPORAR A PRIVADOS AL FINANCIAMIENTO DE INFRAESTRUCTURA RELEVANTE EN LAS REGIONES?**

Principales aspectos destacados por los panelistas

1. La infraestructura pública de los próximos años debe reconocer cuatro tendencias claves que determinarán en buena medida su desarrollo y obras a ejecutar:
 - Envejecimiento de la población;
 - Aumento de la población urbana, que ya es alta en el país;
 - Crecimiento de la clase media;
 - Presiones medioambientales.
2. La infraestructura urbana necesaria estimada para el país en el período 2022-2031, de acuerdo a la CChC, requerirá un financiamiento no cubierto, esto es, descontada la inversión pública directa, por US\$ 83.000 millones. Deben buscarse esos recursos en el sector privado a través de concesiones y de otros mecanismos innovadores como las iniciativas privadas de proyectos.
3. Las asignaciones de recursos públicos para inversión en las regiones muchas veces responden a presiones centrales y locales, y a mecanismos discrecionales y poco transparentes; finalmente, resulta muy difícil entender la compatibilidad entre la asignación de recursos y la reales necesidades y prioridades de las regiones en infraestructura pública.
4. El mecanismo de concesiones opera adecuadamente para proyectos grandes, pero por ahora no para proyectos menores -como los que son requeridos muchas veces para mejorar la calidad de vida en ciudades y barrios- y en este terreno hay que destrabar asuntos procedimentales que impiden la operación de concesiones.
5. La Ley de Concesiones podría incorporar un reglamento para posibilitar iniciativas de infraestructura por parte de los gobernadores/as. Esta opción pone en el tapete el tema de la necesaria innovación en el financiamiento de las obras menores vinculadas a las municipalidades, a los territorios y a las organizaciones sociales.

6. La Ley de Financiamiento Urbano Compartido (FUC) es una alternativa apropiada al igual que las concesiones municipales directas, es el momento de recurrir a ambos mecanismos. El caso del FUC, con sus bondades reconocidas, ilustra bien el tema de las insuficiencias institucionales en tanto ha sido utilizado contadas veces en el país.
7. El financiamiento público va a seguir siendo limitado mientras los requerimientos de infraestructura van a seguir creciendo y diversificándose por regiones y por tipo de obras, el aporte privado vía asociatividad público-privada es un factor clave para cumplir estas expectativas.
8. En muchas regiones, por ejemplo en el Biobío, se requiere de un shock de inversiones vía concesiones que sea liderado por los gobernadores/as, los recursos públicos disponibles -nunca suficientes- siguen rutas intrincadas muchas veces, entre la burocracia y los procedimientos no estandarizados, que derivan en discrecionalidad, ineficacia y logros insuficientes.
9. Más aún, debiera pensarse en un pacto nacional sobre infraestructura con la participación activa de los gobiernos regionales.
10. Viene al caso la experiencia concesional en la Región de Magallanes, donde varios proyectos de magnitud (fibra óptica, terminales aeroportuarios y energía provista por hidrógeno verde) están transitando bajo un modelo de asociatividad público-privada para su financiamiento con excelentes resultados.
11. Las concesiones deben utilizar el criterio de "justicia procedimental", esto es, diferenciar entre la calidad del trabajo realizado (las obras mandatadas), sus ejecutantes (las empresas) y quién paga por los servicios obtenidos (los usuarios y/o los contribuyentes). Así, se evitarían conflictos o se sabría dónde radican, facilitando las soluciones.
12. Una vez más corresponde exigir avances al Fondo Desarrollo País (ex Fondo de Infraestructura) sobre su involucramiento y relevancia en el financiamiento de infraestructura de uso público.

ALGUNAS PROPUESTAS CONCRETAS

El encuentro entregó un conjunto de iniciativas posibles para avanzar en una infraestructura de uso público bajo criterios de regionalización, participación activa de los gobernadores/as, viabilidad financiera y calidad de vida, entre otras dimensiones indispensables. Se pueden señalar las siguientes propuestas:

- a) Hacer las reformas necesarias a la Ley de Financiamiento Urbano Compartido para ser puesta en práctica por los gobiernos regionales, se propone avanzar en esta materia el año 2023 con la Asociación de Gobernadores/as,
- b) Llevar el mecanismo de concesiones a nivel regional, con una propuesta simplificada y/o un reglamento,
- c) Lograr avances concretos en coordinación intersectorial y gobernanza para la infraestructura en regiones. El CPI ha generado una propuesta para la creación de una Comisión Asesora de Infraestructura Nacional con un marcado énfasis de los proyectos desde los territorios, la idea es que esta iniciativa se transforme en proyecto de ley.

CUADERNOS DEL CPI

NÚMERO
143

CPI CONSEJO POLÍTICAS
DE INFRAESTRUCTURA

www.infraestructurapublica.cl