

CUADERNOS DEL CPI

PLANIFICACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA: La propuesta del CPI y la experiencia de Australia

ENCUENTRO INFRASTRUCTURE AUSTRALIA



CPI CONSEJO POLÍTICAS
DE INFRAESTRUCTURA

EXPOSITORES:

Carlos Cruz: *Director Ejecutivo CPI*

Adam Copp: *Director Ejecutivo Infrastructure Australia*

David Tucker: *Jefe de Asesoría y Evaluación
Infrastructure Australia.*

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo	4
Exposición Carlos Cruz	5
Exposición Infrastructure Australia	8
Diálogo	10

Resumen Ejecutivo

La creación de una entidad dedicada a la planificación de la infraestructura de uso público, con un enfoque integral y de desarrollo económico de largo plazo, llegó a un punto de maduración. El actual gobierno ha reconocido esta necesidad y su proyecto del nuevo organismo está en etapa de definición más precisa y de los pasos institucionales y legales procedentes. **El Consejo de Políticas de Infraestructura (CPI)** ha sido activo en esta materia y generó una propuesta propia -la cual fue observada con especial atención por la autoridad- sobre las características, funciones y objetivos de la nueva entidad, partiendo por identificar insuficiencias notorias en el desarrollo de la infraestructura y donde se advierten, entre otras carencias, falta de planificación, de diálogo conducente, de criterios compartidos y de coordinación. El organismo, creado por ley como mejor alternativa, debiera encargarse, en lo principal, de la planificación de la infraestructura con una visión de largo plazo y dentro de una estrategia/país, integrar la planificación de ministerios, empresas públicas, gobiernos regionales y municipios, elaborar un Plan Nacional de Infraestructura y realizar su monitoreo, seguimiento y control. El Comité propuesto es una entidad autónoma que reporta directamente a la Presidencia de la República y las instrucciones que recibe son vinculantes con los organismos del Estado.

La experiencia de **Infrastructure Australia (IA)**, organismo que opera desde 2008, resulta muy instructiva. En un país conformado por seis estados y dos territorios autónomos -que concentran casi el 70% de la inversión pública en infraestructura- la entidad juega un rol amplio e integral como asesor independiente del gobierno. Así, define una lista prioritaria de obras de infraestructura -proyectos de alta calidad potencial- para que el país invierta en ellos, analiza información y dirige estudios para apoyar la toma de decisiones y la planificación en el sector, desarrolla una estrategia de largo plazo, identifica temas y brechas, hace seguimiento de los proyectos, promueve el mejoramiento continuo y monitorea las condiciones de mercado para evaluar el abastecimiento de los insumos necesarios de las obras. Los temas medioambientales y las relaciones con la comunidad, donde ayuda a los proyectos para medir su idoneidad y factibilidad, es otra labor crítica. La integración y complementación de un proyecto con otras obras menores también es un asunto relevante en el trabajo de priorización de IA.

EXPOSICIÓN DE CARLOS CRUZ

DIRECTOR EJECUTIVO CPI

La creación de un **Comité Asesor** de alto nivel para el desarrollo de la infraestructura en el país es una idea que ha sido analizada por diversas entidades, en particular y en extenso por el CPI, y finalmente ha sido acogida por la actual administración. Así, el Pacto Fiscal que se debate en estos momentos incluye una propuesta avanzada sobre este Comité y cuyos contornos más precisos están en proceso de definición.

El desafío de alcanzar resultados de mayor alcance en el desarrollo de la infraestructura pasa por identificar y superar insuficiencias arraigadas que se resisten a dar paso a estrategias más apropiadas que incorporen principalmente dimensiones de planificación y enfoque integral. Desde el CPI hemos recabado los principales factores que obstaculizan tal objetivo; la falta de coordinación a nivel del Estado y sector público es una materia que sobresale, no siendo en todo caso la única falencia importante. La falta de visión de conjunto y de planificación, por su parte, son temas mayormente ausentes.

Podemos presentar, a manera de diagnóstico de nuestra propuesta, una lista de problemas identificados:

- Dificultad para encontrar una **planificación integrada y sostenida en el tiempo.**
- Diferentes horizontes de planificación y **falta de criterios de decisión compartidos.**
- Ausencia de una **instancia de intercambio de puntos de vista** sobre el futuro del país.
- Discontinuidad de las **coaliciones gobernantes y falta de coordinación.**
- Débiles esfuerzos de **planificación sectorial y falta de integración entre entidades.**
- Políticas sectoriales parciales con **falta de visión integrada** y que no se sostienen al cambiar el ciclo político.
- Diferencias en los **planes estratégicos de las empresas del Estado.**

Hemos tenido propuestas previas en materia de planificación de infraestructura, las que coinciden en sus aspectos principales:

- 1. Propuesta de la Comisión Nacional de Productividad:**
Crear una Comisión de Infraestructura para asesorar en el desarrollo de infraestructura pública. Proponer estrategias y visión de largo plazo.
- 2. Propuesta Consejo Empresarial-Alianza del Pacífico: "Institucionalidad y gestión de proyectos de infraestructura pública":**
Crear una unidad asesora de la máxima autoridad política del país. Integrar a personas con experiencia en infraestructura.
- 3. Sugerencias realizadas por organizaciones internacionales como OCDE y BID:**
Formular una visión de largo plazo y objetivos de desarrollo. Advierte que la asignación de recursos se ve afectada por diferentes contingencias.

Por otra parte, y como factor a considerar dentro de la cultura institucional del país, existe un conjunto de organismos asesores en distintos ámbitos. Podemos nombrar a los siguientes: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Consejo Nacional de Desarrollo Territorial, Consejo Fiscal Autónomo, Comisión Nacional de Evaluación y Productividad, Comité Financiero, Consejo Consultivo Previsional, Consejo Superior Laboral, Comité Consultivo del PIB Tendencial, Comité Consultivo del Precio de Referencia del Cobre, Consejo Consultivo de Conalog. No es novedad entonces que se levanten propuestas, la que veremos del CPI entre otras, para la creación de una comisión asesora en materias de infraestructura de uso público, existe esta clase de comisiones en Australia (Infrastructure Australia), Canadá, Reino Unido, Nueva Zelanda, entre las más reconocidas.

En general, las comisiones existentes en el país están restringidas a sus temas sectoriales, aunque también algunas de ellas intentan desarrollar un enfoque más integral, particularmente aquellas cuya labor involucra aspectos prospectivos y estratégicos (tecnología, productividad, trabajo).

Creo que resulta muy pertinente destacar las buenas prácticas identificadas en los proyectos de inversión de infraestructura pública, las que contrastan con las insuficiencias señaladas anteriormente:

- **Importancia de establecer procesos de planificación adecuados y largo plazo.**
- **Visión estratégica y asesoramiento experto.**
- **Coordinación de proyectos de magnitud significativa, reporte y seguimiento de proyectos.**
- **Mejora en la entrega de servicios y optimización del ciclo del proyecto**

Nuestra visión de la organización y forma de trabajo del Comité sigue el siguiente diseño:

- Presidencia de la República | Ministerios | Gobiernos Regionales
- Comisión Asesora Independiente de Infraestructura (Directorio - Consejo Consultivo - Unidad Ejecutiva)

Entendemos que las funciones del Comité están enmarcadas dentro de los siguientes criterios rectores:

1. Enfoque de largo plazo dentro de una estrategia-país.
2. Integración de la planificación de ministerios, empresas públicas, gobiernos regionales y municipio.
3. Labor dentro de un Plan Nacional de Infraestructura a 25 años y con revisión/adaptación cada cinco años. Debe contemplar disponibilidad, urgencias, brechas, prioridades de inversión social y productiva, identificación de materias que limitan o promueven la entrega efectiva.
4. Asignación por instrucción del Presidente de la República a los ministerios (vinculante).
5. Monitoreo, seguimiento y control del Plan.
6. Reporte permanente al Presidencia de la República, Congreso Nacional y Hacienda.
7. Información oportuna hacia la comunidad.

Quiero despejar desde ya que la creación de un Comité de Infraestructura con estas características y funciones enfrenta algunas primeras preguntas complejas sobre su condición institucional/legal -nuestra preferencia es que sea creado por ley, para asegurar su validación y estabilidad-, sobre su dependencia, sobre quién es el jefe y sobre cuál es su valor agregado. También, sobre la forma en que podría administrar y conciliar su autonomía e influencia, un aspecto nada de fácil en el área pública, agregando injerencias posibles en temas de permisos, impactos en el territorio, entre otras materias sensibles. Son asuntos que desde el CPI y nuestra propuesta los hemos considerado, estamos conscientes de su carácter crucial y los observamos atentamente. Este encuentro tiene por objeto seguir aclarando tales aspectos, y otros relevantes, para una iniciativa de este alcance.

El Comité propuesto está integrado de la siguiente forma:

- **Directorio** de siete profesionales seleccionados por Alta Dirección Pública, con renovación cada seis años intercalados.
- **Presidente del Directorio** nombrado por el Presidente de la República.
- **Consejo Consultivo** compuesto por ministerios ejecutores y gobiernos regionales.
- **Secretaría Técnica** permanente, con profesionales expertos.

EXPOSICIÓN INFRASTRUCTURE AUSTRALIA

Australia es una federación de seis estados y dos territorios. La constitución otorga ciertos poderes al gobierno nacional, mientras algunos son compartidos con los estados y territorios. La mayoría de los poderes, no obstante, reside en los estados y territorios, los que tienen un grado significativo de autonomía. El gobierno nacional, por su parte, tiene una base significativa de ingresos como para influenciar los resultados de las diversas iniciativas.

Un dato significativo sobre la infraestructura en Australia es que los gobiernos estatales y territoriales -los seis estados y dos territorios autónomos mencionados- son responsables de casi un 70% de la inversión pública (en Chile es un 12%). También resulta muy relevante que la inversión en infraestructura ha venido creciendo sostenidamente en los últimos años, pasando de representar un poco más del 2% de PIB en 2016 a un 5,5% en 2023. Este es el escenario en el que ha venido operando Infrastructure Australia (IA).

Señalemos que IA fue establecida en 2008 como un organismo asesor independiente del gobierno en asuntos de infraestructura y respecto de proyectos y reformas de importancia nacional o, también, cuando un proyecto está buscando financiamiento por más de US\$ 175 millones.

Entre sus funciones clave, el organismo asesor define una lista prioritaria de obras de infraestructura -proyectos de alta calidad potencial- para que el país invierta en ellas. Además, analiza información y dirige estudios para apoyar una mejor toma de decisiones y planificación en el sector. IA no es responsable de las decisiones de financiamiento.

Dentro de un esquema de cadena de valor, el trabajo de IA está vinculado directamente con las siguientes dimensiones:

- **Visión del Gobierno**
- **Necesidades de Evaluación**
- **Estrategia y Planificación**
- **Priorización**
- **Aseguramiento y Monitoreo**

La entidad entrega un conjunto de productos que dan cuenta del valor entregado en tales dimensiones:

1. Definición de las prioridades gubernamentales de inversión y las áreas de focalización, identifica temas y brechas.
2. Desarrollo de una estrategia de largo plazo.
3. Seguimiento de los proyectos de los estados y territorios.
4. Consistencia en el enfoque nacional sobre la evaluación de las propuestas.
5. Aseguramiento de las inversiones.
6. Mejoramiento continuo.
7. Monitoreo de las condiciones de mercado.

La nueva estructura de gobernanza de Infrastructure Australia y que entrará en vigencia antes del 15 de junio de 2024 tiene el siguiente diseño:

Infraestructura - Transporte - Desarrollo Regional - Comunicaciones - Artes
Ministro responsable
Comisionado Jefe - Consejo Asesor (hasta siete integrantes)
Comisionados Asistentes (2)
Director Ejecutivo

Diálogo

Después de las exposiciones hubo comentarios y preguntas dirigidas a los ejecutivos de IA. Un asistente advirtió sobre las dificultades que enfrentaría un Comité de Infraestructura en Chile dado el carácter exclusivista y reticente a compartir y colaborar de las entidades del sector público. Los ministerios, por ejemplo, tienden a sentirse dueños de ciertos temas e iniciativas, sobre todo si son de alto impacto y otorgan cuotas exclusivas de decisión y poder. Los comités, por otro lado, muchas veces contienen materias diversas e inconexas, no ajustadas a una idea integral. En su opinión se requiere una reingeniería completa al interior del Estado donde, por ejemplo, se creará un Ministerio de Infraestructura con amplias competencias y relevancia regional y sectorial. En todo caso, agregó, se trata de no malograr una oportunidad valiosa como la de un Comité de Infraestructura.

Otros de los temas conversados fueron:

1. Se consultó a IA sobre varios aspectos y las respuestas subrayaron que la entidad no entrega proyectos, sino que evalúa sus méritos dentro de criterios de: **a)** idoneidad técnica del proyecto, es decir, existe la necesidad y este proyecto es la solución, integrándose, además, adecuadamente a la red, **b)** impacto social y beneficios, comunitarios y, **c)** sostenibilidad, factibilidad y lógica estratégica.
2. IA recibe propuestas, por ejemplo, sobre una región en materia de agua, y analiza su necesidad y urgencia y si el mercado puede suministrar los insumos; esta propuesta es publicada cumpliendo así objetivos de transparencia y población informada, además de la asignación de responsabilidades. Evaluar el mercado y su capacidad de oferta, haciendo recomendaciones, compartiendo datos y generando modelos, es un sello distintivo del trabajo de IA.

3. Un aspecto destacado es que se cautela una relación de confianza y respeto con los organismos y ministerios, además de colaborativa y con sujeción a las dependencias entre las diversas entidades. También, se respetan las decisiones tomadas por los gobiernos anteriores. El monitoreo y los criterios de actualización ha sido un tema complejo y fue un problema en sus inicios, en tanto hay que conocer muy bien el sector, tener apoyo político, mucha experiencia y saber colaborar; hay oportunidades de mejorar, pero se acumulan datos y antecedentes en tiempo real y entonces la auditoría cada cinco años casi ya no sirve.
4. IA se comunica con los estados una vez al mes, “somos comunicadores también, la comunicación es un componente integral del trabajo”. Un tema recurrente es la relación de IA con el “poder económico” y la independencia del organismo: es un esfuerzo constante y un juego fino de equilibrio, entendiendo que los ministros son los clientes. El liderazgo de IA tiene diferentes enfoques, desde muy independiente hasta muy cercano de los actores involucrados, manteniendo siempre buenas relaciones.
5. La idoneidad estratégica de un proyecto también contempla la integración, el impacto y la complementación con otros proyectos menores y con la comunidad. Se trata de promover relaciones respetuosas y de confianza. Es difícil a veces integrar los planes regionales y sectoriales para el trabajo de AI. Puede ser que exista un plan de energía, pero no de agua y transporte. El organismo presenta un marco de evaluación para guiar a los gobiernos regionales sobre cómo presentar sus proyectos, además de hacer recomendaciones desde el comienzo sobre el involucramiento de la comunidad, medioambiente, ubicación y entorno, y así estimar la probabilidad de éxito.

CUADERNOS DEL CPI

NÚMERO
154

CPI CONSEJO POLÍTICAS
DE INFRAESTRUCTURA

www.infraestructurapublica.cl