

Intervención de Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en la inauguración del taller nacional Plan Chile 30/30 Obras Públicas y Agua para el Desarrollo
28 de agosto de 2017

CEPAL

Alberto Undurraga, Ministro de Obras Públicas del Gobierno de Chile,

Patricio Sanhueza, Rector de la Universidad de Playa Ancha y Presidente de la Agrupación de Universidades de Chile,

Jocelyn Fernández, Directora de la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas de Chile,

Luis Pezoa, Alcalde de Municipalidad de San José de Maipo,

Carlos Cruz, Secretario Ejecutivo del Consejo Políticas Infraestructura,

Sergio Bitar, Consejero,

Gabriel Aldoney, Intendente de Valparaíso,

Representantes gubernamentales y académicos,

Representantes de la sociedad civil,

Colegas de la CEPAL y del sistema de las Naciones Unidas en Chile,

Amigas y amigos,

Reciban nuestra más cordial bienvenida a la sede de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, casa de las Naciones Unidas en la región.

El tema que nos reúne hoy –la infraestructura y el desarrollo– es una dimensión clave para nuestra región y uno de sus mayores desafíos. Uno que nos obliga a repensar la planificación de nuestra infraestructura con miras a maximizar su aporte al urgente reto de nuestro desarrollo sostenible.

Cambiar en este plano el actual escenario y planificar con horizontes de largo plazo supone pensar no solo en las brechas existentes de infraestructura, sino también en los desafíos actuales y futuros relacionados con la sostenibilidad, el cambio climático, la innovación y las tecnologías, la dinámica de las regiones y las ciudades, y el papel de la ciudadanía, entre otros temas relevantes.

Es por ello que felicito al Gobierno de Chile y al Ministro Alberto Undurraga, quien a través del Ministerio de Obras Públicas ha ido construyendo para el sector de infraestructura una visión de país, con un horizonte a 2030 y con un vínculo constructivo y dinámico con las legítimas ambiciones del desarrollo nacional.

Las infraestructuras impactan en el desarrollo social, favoreciendo el acceso de la población más vulnerable a los servicios de educación y salud, facilitando el suministro de agua potable y energía, protegiendo la salud pública o asegurando una mayor defensa contra los desastres naturales. Finalmente, condicionan los patrones de consumo de sus usuarios y, por lo tanto, determinan el consumo energético, así como el nivel de emisiones.

Estos efectos transversales que ejercen la disponibilidad y funcionalidad de la infraestructura sobre el desarrollo sostenible son reconocidos en la Agenda 2030.

El Objetivo 9 y sus metas, referentes al desarrollo de infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad, señala que el ritmo de crecimiento y urbanización también está generando la necesidad de contar con nuevas inversiones en infraestructuras sostenibles que permitirán a las ciudades ser más resistentes al cambio climático e impulsar el crecimiento económico y la estabilidad social.

Además de la financiación gubernamental y la asistencia oficial para el desarrollo, se está promoviendo la financiación del sector privado para los países que necesitan apoyo financiero, tecnológico y técnico.

Pero no se trata solo del Objetivo 9; la infraestructura y su efecto transversal en las dimensiones del desarrollo sostenible están presentes también en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 6, 7 y 11, que tienen referencias explícitas, en las que se destaca la necesidad de “garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos”,

de “garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos” y de “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”. Pero, como ya ha sido señalado, por su impacto multidimensional, la infraestructura tiene incidencia directa e indirecta en todos los ODS y en todas las dimensiones, económica, social y medioambiental, reforzando la noción de transversalidad que distingue esta agenda.

Las inversiones en infraestructura (transporte, riego, energía y tecnologías de la información y las comunicaciones) son fundamentales para lograr el desarrollo sostenible y empoderar a las comunidades en numerosos países. Desde hace tiempo se reconoce que, para conseguir un incremento de la productividad y de los ingresos y mejoras en los resultados sanitarios y educativos, se necesitan inversiones en infraestructura.

Aunque hubo mejoras importantes en la última década, el panorama que ofrece aún la infraestructura de América Latina y el Caribe reproduce y fortalece nuestros acusados desequilibrios estructurales. Contribuye a la mantención de una estructura productiva poco diversificada, al rezago en el esfuerzo y el desempeño en materia de innovación, la alta concentración del ingreso y la riqueza, y nuestra vulnerabilidad ante el cambio climático.

En su estado actual, la infraestructura es un reto para las grandes ambiciones del desarrollo de la región, como el cambio estructural, que nos llama a modificaciones en la estructura productiva que aumenten la participación de los sectores intensivos en conocimientos e innovación, que garanticen el crecimiento económico inclusivo y sostenido, que promuevan la creación de empleos de calidad con derechos y que se asocien a sectores que impulsen la producción de bienes y servicios ambientales.

La infraestructura es también un reto para la ambición regional del gran impulso (o *big push*) ambiental, que debe estar compuesto por un paquete de inversiones públicas y privadas coordinadas en distintas áreas que genere nuevos patrones energéticos y de producción, un renovado diseño de ciudades sostenibles y pautas de consumo menos contaminantes, basado en el aprendizaje y la innovación. En síntesis, apostar por una economía circular, con pleno empleo.

Y finalmente, lo es para alcanzar uno de nuestros mayores anhelos: la igualdad para todas y todos.

Sin embargo, en la actualidad, la infraestructura es, en primer lugar, insuficiente. Por ejemplo, en 2015, más de 23,9 millones de personas (3,8% de la población de los 33 países de la CEPAL) no tenían acceso a fuentes de agua para consumo mejoradas. Si se mantiene la brecha, en 2017 la población no cubierta por un servicio básico de agua llegaría a 24,3 millones de personas. En la misma línea, en 2015, 22,7 millones de personas de la región (3,66% de la población de 27 países) quedaban sin acceso a electricidad. Si se mantiene sin cambios el porcentaje de la brecha, para 2017 el número de personas sin cobertura llegaría a 23,3 millones.

En relación con la conectividad terrestre, la densidad vial de la región en su conjunto, el promedio regional de 22,8 kilómetros de red vial por cada 100 km² nos mantiene muy por debajo del estándar de los países europeos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (que es de 102) e, inclusive, de algunos países del sudeste de Asia, como la República de Corea (108,7).

En segundo lugar, la región cuenta con una infraestructura que está en la base de patrones ambientalmente insostenibles en sectores claves para el consumo de energía, como el sector transporte.

El reparto modal en el transporte de carga está dominado por el transporte por carretera (hasta un 90% del reparto modal interno en algunos países de la región y el 81% en términos de volumen de las operaciones de transporte interior del comercio intrarregional en América del Sur), que tiene mayor impacto en producción de carbono.

Asimismo, las ciudades de la región tienen el gran desafío de mantener el rol todavía preponderante del transporte público frente a las tasas crecientes de motorización y uso de transporte individual.

En tercer lugar, la región posee una infraestructura que sigue siendo un cuello de botella en las transacciones económicas internas e internacionales y que es percibida como uno de los puntos más débiles de la región a ojos de sus principales socios comerciales.

Finalmente, y de manera mucho más preocupante, se trata de una infraestructura que todavía sigue teniendo como su función de base el apoyar el modelo primario exportador, facilitando la salida de materias primas sin valor agregado y dificultando los encadenamientos productivos. Por lo tanto, es uno de los factores inerciales que reproducen los patrones insostenibles de producción.

Una, pero no la única, causa de esta situación es el hecho de que la región no ha podido movilizar los recursos financieros necesarios para el desarrollo de infraestructura, a pesar de los períodos de crecimiento económico y los altos precios de los productos básicos exportados.

En otras palabras, no se ha logrado traducir el importante patrimonio natural consumido en un patrimonio tan importante como la infraestructura.

Los mayores coeficientes de inversión en infraestructura en la región se observan en los años ochenta, cuando la suma de la inversión pública más la privada alcanzó sus valores más altos (un promedio del 3,6% del PIB y un máximo del 4,1% del PIB en 1987).

Después de un esfuerzo fiscal considerable, y luego de la declaración de la insostenibilidad de la deuda externa en los años ochenta, la inversión pública en infraestructura como porcentaje del PIB redujo su participación en la inversión total, pasando el sector público a tener un rol más pasivo que el que había tenido hasta entonces. Al mismo tiempo, la inversión privada respondió con un mayor dinamismo, pero sin llegar a compensar la caída de la inversión pública, lo que determinó que la inversión total en infraestructura disminuyera notoriamente, sin haber logrado cerrar las brechas en la región.

Después de un largo período de estancamiento desde los años noventa, a partir del año 2000 la región experimentó el superciclo de precios de los productos básicos y hasta 2011 se registraron diez años de crecimiento económico sostenido, con la excepción del año 2009.

La inversión en infraestructura tuvo dos recuperaciones mayores, la primera en 2009 (cuando los Gobiernos aplicaron políticas contracíclicas) y otra un poco menor entre 2012 y 2014, para luego presentar una desaceleración en el año 2015.

La crisis global de 2008 puso en evidencia un nuevo escenario de crecimiento económico mundial, con nuevas restricciones e incertidumbres en todas las regiones.

Nuestras estimaciones nos indican una caída de la inversión en infraestructura en 2015, lo que demuestra que el desafío de la inversión en infraestructura se exagera aún más en el contexto actual de la región, ahora en la fase menos dinámica del ciclo económico, marcada por la menor demanda externa, la tendencia a la baja de los precios de los productos básicos y la volatilidad de los mercados financieros, así como el proceso de desaceleración de la demanda interna, con caídas de la inversión y el consumo.

Pero las restricciones presupuestarias no son la única razón del estado de la infraestructura de la región. Las fallas fundamentales en las políticas públicas relacionadas con el desarrollo de la infraestructura en los países de la región merecen el mismo nivel de preocupación que la falta de movilización de los recursos financieros.

Como lo ha destacado la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en sus estudios y sus actividades de asistencia técnica en el ámbito de la infraestructura, las políticas y los planes nacionales de infraestructura de los países de la región, cuando existen, se caracterizan por:

- i) la ausencia de criterios de sostenibilidad, especialmente ambiental, en las políticas de los servicios de infraestructura, lo que afecta directamente la capacidad de la región de implementar el gran impulso ambiental y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en su conjunto y resulta en una falta de visión a largo plazo;
- ii) la dispersión y multiplicidad de las acciones y visiones públicas en la infraestructura y sus servicios, y la consecuente falta de integralidad en el abordaje de las políticas, en su concepción, diseño, implementación, seguimiento, fiscalización y evaluación;
- iii) la presencia de fallas y dificultades institucionales y regulatorias, tanto en la conducción de las políticas como en la organización de los mercados, y
- iv) el desaprovechamiento de la tecnología y la innovación en varios sectores de la infraestructura económica.

En resumen, lo que caracteriza a los países de la región son los planes e iniciativas fragmentados y, muchas veces, descoordinados, sin una visión de largo plazo, lo que lleva a constatar una ausencia de una política de Estado en el ámbito de la infraestructura.

En este sentido, la CEPAL ha planteado la necesidad de dos cambios fundamentales.

El primero es el cambio en la mentalidad, para pasar de los planes al enfoque de políticas de Estado, es decir, de un esfuerzo nacional, coordinado, con una visión de largo plazo, independiente de vaivenes políticos, pero con flexibilidad y herramientas de planificación que se adapten rápidamente a un sector de tanta complejidad.

El segundo es el paso indispensable de la mejora en la gobernanza de la infraestructura, es decir, una transformación profunda en el conjunto de procesos tanto de toma de decisiones como de implementación de dichas decisiones. Se trata de abordar los desafíos de fondo, como la construcción de la visión de futuro, institucionalidad y legitimidad de las instituciones, sistema de pesos y contrapesos, integración y empoderamiento de todas las partes involucradas y la definición del rol y la presencia del Estado.

Amigas y amigos, la gobernanza de la infraestructura es un tema que todavía está incipiente en el diálogo político de América Latina y el Caribe. La primera Semana de la Gobernanza de los Recursos Naturales y de la Infraestructura tuvo lugar del 7 al 11 de noviembre de 2016 en la sede de la CEPAL, con la participación de 22 delegaciones ministeriales que solicitaron a esta Comisión su acompañamiento en este proceso, mediante la realización de un programa de investigación que facilite la discusión sustantiva, acciones de cooperación técnica y fortalecimiento de capacidades y la promoción del Diálogo Regional de Alto Nivel sobre Gobernanza de los Recursos Naturales y de la Infraestructura, de manera sistemática y periódica.

Es en este contexto que quisiera hacer las observaciones en cuanto al Plan Chile 30/30.

Sin lugar a dudas, se trata de una iniciativa muy valiosa, que busca lidiar con los desafíos de fondo en el tema de la infraestructura, en línea con lo que se ha reflexionado en conjunto con la CEPAL. También es un esfuerzo destacable de un liderazgo y de un diálogo inclusivo y

participativo articulado a nivel de las regiones y localidades para construir una visión común e identificar las iniciativas estratégicas.

Es un avance significativo en el análisis del desafío de la gobernanza de la infraestructura que aterriza este concepto —un concepto global— a la región de América Latina, dándole una identidad propia, lo que implica también hacerse cargo de los desafíos específicos inscritos en el progreso de la región hacia un mejor Estado y una mejor sociedad.

Es fruto y parte de un proceso de larga data y una reflexión que ha necesitado un buen tiempo de maduración. Muchos de los temas que serán comentados hoy han sido parte de la discusión de trabajos previos con la CEPAL, como el taller “Hacia una política integral de transporte: institucionalidad, infraestructura y logística”, que se organizó con Chile en 2009, o los trabajos recientes sobre la brecha de infraestructura y las políticas de infraestructura y logística. Espero que en la discusión de hoy emerjan propuestas e ideas sobre cómo seguir llevándolas adelante.

Finalmente, quisiera destacar que este es un proceso que no se termina hoy ni mañana y que no se limita únicamente a Chile. Por ello los invito a reflexionar sobre en qué forma este proceso brindará insumos sustantivos al diálogo regional sobre la gobernanza, contribuyendo al desarrollo sostenible de la región en su conjunto.

Las deseo una jornada fructífera.

Muchas gracias.