

PLAN DE MOVILIDAD 2050: ¿qué país queremos?

CUADERNOS DEL CPI

CPI CONSEJO POLÍTICAS DE INFRAESTRUCTURA

*Este Cuaderno es el extracto del Diálogo del CPI número 50 sobre "PLAN DE MOVILIDAD 2050: ¿QUÉ PAÍS QUEREMOS?" realizado el 09 de octubre de 2020. En esta actividad se contó con las exposiciones de **Alfredo Moreno**, ministro de Obras Públicas, **Gloria de la Fuente**, presidenta de la Fundación Chile 21 e integrante del Consejo para la Transparencia, **Claudio Alvarado**, director ejecutivo del Instituto de Estudios de la Sociedad, IES, **Claudio Elórtégui**, rector de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.*

El Diálogo número 50 del Consejo de Políticas de Infraestructura, CPI, contó con la asistencia de más de 110 personas, entre especialistas e interesados en el tema.

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo	4
Exposición de Alfredo Moreno	6
Exposición de Gloria de la Fuente	9
Exposición de Claudio Alvarado	11
Exposición de Claudio Elórtogui	13
Comentario de cierre de Alfredo Moreno	15

Resumen Ejecutivo

El Diálogo N° 50 del Consejo de Políticas de Infraestructura, CPI, estuvo dedicado a conocer el Plan de Movilidad 2050 presentado en el encuentro por el ministro de Obras Públicas. El tema de la movilidad territorial presenta desafíos e impactos en diferentes áreas: actividad económica, calidad de vida de las personas, aspectos medioambientales y equidad regional, entre otros; es una materia sin dudas estratégica y que involucra grandes inversiones en infraestructura pública. El Plan aparece como una iniciativa robusta y oportuna que se hace cargo de su alcance y desarrollo bajo una perspectiva de acuerdos y participación ciudadana en una mirada de largo plazo. No obstante, debe superar aspectos complejos vinculados al contexto político y social del país.

El Plan fue observado por los expositores como una oportunidad para analizar sus principales requerimientos en un escenario político, económico y social altamente desafiante, donde los aportes interdisciplinarios deben ser bienvenidos, particularmente desde las ciencias sociales. Existen demandas por ajustes y correcciones significativas en los objetivos y procedimientos que debieran acompañar el devenir del país en los próximos años. Los expositores coincidieron en que el centro de tales asuntos radica en mejorar la calidad de vida de las personas. El Plan y su infraestructura asociada debieran orientarse por este principio. En el conversatorio se refrendó el necesario impulso a las materias medioambientales, de participación ciudadana y de equidad regional que supone la iniciativa. El adecuado manejo macroeconómico que ha entregado logros innegables en las últimas décadas es un factor que igualmente debe entrar en la nueva ecuación política y social del país.

En un ambiente cargado de desconfianza, el Plan puede representar una oportunidad para fortalecer el esfuerzo y la mirada comunes entre las principales partes

involucradas: Estado, sector privado y ciudadanía. El Estado requiere de una puesta al día en agilidad y eficiencia para cumplir el desafío. La asociatividad público-privada, con los recursos fiscales priorizados en los gastos de emergencia conocidos, es un mecanismo probado para abordar las nuevas inversiones, significa tanto una provisión de recursos como un pilar para ganar confianza social y atenuar la desconfianza, generar acuerdos y mejorar la calidad de vida de las personas.

EXPOSICIÓN DE ALFREDO MORENO

MINISTRO DE OBRAS PÚBLICAS

El Plan de Movilidad 2020-2050 debe entenderse principalmente como un plan de todos, un plan-país con continuidad en el tiempo y que recoge la opinión de la población. Antes, la participación fue desatendida por la agenda pública, pero hoy es una condición indispensable. Una iniciativa de estas características, por otra parte, no es algo nuevo y por eso hablo de continuidad. En 1997, especialmente, se diseñó una hoja de ruta de gran alcance en movilidad e infraestructura que cumplió positivamente sus metas, los proyectos de ese entonces están en operación y ahora en 2020 corresponde avanzar con nuevos proyectos y obras. También hubo programas y obras importantes bajo este enfoque en 2010, 2013 y 2018 y que cumplen su promesa de mejorar la calidad de las personas recogiendo lo realizado antes.

El Plan actual tiene cuatro grandes objetivos generales:

- **Eficiencia económica:** sabemos que la movilidad es una condición necesaria para el crecimiento económico y también que la selección de proyectos debe guiarse por el criterio de rentabilidad social.
- **Entorno medioambiental:** se persigue una disminución de contaminantes por menor congestión, por el uso de otros medios de transporte y nuevas tecnologías, todo lo cual se suma a metas ambientales de otros ministerios.
- **Equidad regional:** los beneficios tienen que ser equitativos para todas las regiones, teniendo presente su conectividad y el caso de las regiones extremas.

- **Alternativas y resiliencia:** existe la necesidad de rutas alternativas a las concesionadas así como para hacer frente a desastres naturales.

El Plan de Vialidad representa una inversión de US\$ 50.000 millones, de los cuales US\$ 38.000 millones corresponden a vialidad interurbana y aeropuertos -áreas bajo tuición del MOP- y el resto a ferrocarriles y puertos. Son muchas las obras proyectadas, pero es importante resaltar el impulso previsto para las vías longitudinales principales: norte-sur, costera e interior, y también las nuevas rutas transversales, todo lo cual redundará en un país con más y mejor movilidad, más conectado, más resiliente y con beneficios especialmente valiosos para las zonas alejadas.

Algunas otras cifras dan cuenta de la magnitud y significado concreto del Plan para el dinamismo de las actividades económicas y la calidad de vida de las personas:

- **Vialidad interurbana:** Inversión por US\$ 34.000 millones, 22.000 kilómetros en ampliaciones y nuevas rutas, se incluyen proyectos por razones de equidad.
- **Aeropuertos:** Inversión por US\$ 3.900 millones 1.100.000 m² en nuevas pistas, seis veces los 170.000 m² actuales, y ampliación de recintos, y un nuevo aeropuerto en la macrozona central.
- **Ferrocarriles:** Inversión por US\$ 6.500 millones, 1.400 kilómetros en nuevas líneas y mejoramiento, multiplicando por 13 la carga y por dos los pasajeros.
- **Puertos:** inversión por US\$ 5.000 millones, construcción del Puerto Exterior de San Antonio y otros puertos menores, duplicando la carga transferida.

Con un crecimiento moderado del PIB en el período -un 2,7% anual promedio, siguiendo las estimaciones especializadas, además de las elasticidades y el crecimiento de la población proyectado, de aquí al 2050 los pasajeros se multiplicarían por 1,9 y la carga transportada por 2,5. Esa es la demanda que se debiera satisfacer en lo que corresponde al MOP (no incluye puertos y ferrocarriles). ¿Pueden, por otro lado, las tecnologías y las nuevas tendencias del mercado afectar las demandas? Se provocarán impactos difíciles de predecir, pero la respuesta es que, en general, se espera que tengan un efecto positivo o neutro en la movilidad interurbana.

Respecto del financiamiento de los US\$ 38.000 millones correspondientes a vialidad y aeropuertos, estimamos una participación de 69% privado y 31% público, similar al 67% y 33% de la estructura de financiamiento de las obras del período 2000-2018. Un 45% de la inversión del Plan se concentra en 2020-2029 y resulta equivalente al 1,3% del

PIB, bajando después para representar un 1,0% en promedio, en el período 2000-2018, el promedio fue de 1,1% del PIB. La iniciativa entonces no presupone desviarse de la trayectoria más reciente de la inversión de infraestructura pública en el país ni modificar la participación y contribución de los sectores público y privado. Es un compromiso y un esfuerzo que ya se han enfrentado y que entregaron los resultados conocidos en obras y mayor bienestar.

El Plan requiere no sólo de inversiones significativas y de proyectos adecuados con una efectiva participación ciudadana, sino también de políticas públicas que mejoren la red logística, abran la competencia en el cabotaje, revisen y actualicen los modelos de concesión (tarifas, plazos, licitaciones en grupo, etc.), entre otras acciones complementarias. El plan de la década del '90 se cumplió en casi un 80%, quiero insistir en que para materializar este Plan de Vialidad 2020-2050 es necesario un acuerdo-país que trascienda los gobiernos de turno.

EXPOSICIÓN DE GLORIA DE LA FUENTE

PRESIDENTA DE LA FUNDACIÓN CHILE 21 E INTEGRANTE
DEL CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA

Un buen plan de infraestructura, como pretende serlo el asociado al Plan de Movilidad 2050, debe incluir una mirada más amplia e interdisciplinaria, se trata de ingeniería más el aporte de las ciencias sociales para así conseguir una adecuada perspectiva de largo plazo bajo criterios de sostenibilidad. Es un Plan ambicioso con impacto en materias medioambientales y de descentralización, lo cual requiere generar acuerdos sustanciales y la contribución, conviene reiterarlo, de distintas disciplinas. Es evidente, por cierto, el impacto en la calidad de vida de las comunidades y personas del entorno durante el desarrollo y operación del Plan, lo cual exige una atención preferente.

Una iniciativa de esta envergadura supera la acción de un gobierno: es la encarnación de una política de Estado de largo plazo. Un aspecto especialmente relevante tratándose de obras de infraestructura pública es la acción conjunta y coordinada entre los sectores público y privado. Tiene que ver con el calibre de las obras, pero, tanto o más importante, con la desconfianza instalada en el país a nivel general e interpersonal. Se requieren fuertes señales de confianza y ahí debiera jugar un rol clave la vinculación público-privada en iniciativas concretas de alto impacto y trascendencia. El Estado debe poner las reglas del juego, pero necesita del mundo privado operando con esas reglas claras.

El Plan debe ser sostenible. Significa la participación activa de la ciudadanía, de los diversos stakeholders y del empoderamiento de los ciudadanos. Las grandes obras son vistas por las comunidades como intervenciones discrecionales, no siempre bienvenidas, el caso de las autopistas concesionadas y la quema de pódicos de peaje con ocasión del estallido social fue una señal significativa sobre el real alcance del tema, en tanto devinieron en símbolos de intervención y conflicto. Las personas, en muchos casos, no han

incorporado estas obras desde el valor social ni la contribución que pueden hacer a su calidad de vida. Un plan de infraestructura y movilidad debe poner en su centro el mejorar la calidad de vida de las personas, un factor que es fundamental en una política pública.

Estamos atravesando por un período de incertidumbre que nos acompañará por varios meses. El Plan de Movilidad requiere de la construcción de paz social en el país, un componente clave para abordar los programas trascendentes y estratégicos. Mejorar la calidad de vida de las personas, a propósito de este Plan y de otras acciones en diversas áreas, resulta esencial para la paz social.

EXPOSICIÓN DE CLAUDIO ALVARADO

DIRECTOR EJECUTIVO DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS DE LA SOCIEDAD

La hoja de ruta que ofrece el Plan de Movilidad contiene la necesaria mirada de largo plazo al momento de enfrentar los desafíos en infraestructura. Es un atributo destacado y también requerido en otras iniciativas de gran alcance. Los aportes multidisciplinarios, como se destacó, debieran incorporarse a aquellos planes y proyectos que provocan impactos más allá de la nueva infraestructura creada.

Sin embargo, el Plan enfrenta tres importantes dificultades de contexto para su avance y materialización:

- **El factor Estado:** la hoja de ruta del Plan supone un Estado en forma. Sin embargo, lo que tenemos es un Estado débil, quizás hasta fallido, y muchas veces capturado. Le pedimos mucho y se demuestra incapaz para responder. Las personas son las que sufren cada día las insuficiencias del Estado; su reclamada modernización ha sido muy puntual y termina “pasando la cuenta” en muchos ámbitos. Existe un acuerdo transversal al respecto, pero que no muestra avances significativos. El primer desafío fundamental que tenemos todos los actores públicos y privados que participamos del debate público es empujar decididamente la modernización del Estado.
- **El factor social:** en la agenda del Plan se incluye un grado importante de involucramiento de la ciudadanía, el que, sin embargo, va a resultar difícil de conseguir a partir del instrumental analítico disponible hoy para descifrar los fenómenos sociales asociados al estallido social. Se trató de una expresión sin

orgánica, voceros ni interlocutores. En tal sentido, es ambigua y “asocial”. La participación e involucramiento de la ciudadanía tiene dinámicas complejas que son difíciles de “leer” y representan un desafío para la acción del Estado en sus iniciativas. Se requieren por tanto nuevos lentes y perspectivas para entender a la ciudadanía.

- **El factor político:** el Plan no sólo presupone una activa participación de los privados en la provisión de bienes públicos, sino también la disposición de los actores políticos para lograr acuerdos ante iniciativas de largo plazo y gran alcance. Sin embargo, hay sectores que quieren restringir la actividad de privados en la oferta de bienes públicos. Por otra parte, no se advierte hoy la voluntad de acuerdos característica de la década de los '90, por tanto, debe entenderse que quedan en entredicho los proyectos-país que demandan acuerdos sustanciales en la esfera política y no se reedite una lógica en esa dirección.

EXPOSICIÓN DE CLAUDIO ELÓRTEGUI

RECTOR DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE VALPARAÍSO

Es importante la mirada estratégica y de largo plazo contenida en el Plan de Movilidad, algo que hemos ido perdiendo en el último tiempo. Tanto o más importante es el contexto en el cual se ubica. Así, vivimos en Chile un momento crucial y muy determinante de la evolución del país en las próximas décadas. Hemos observado hace varios años una pérdida del dinamismo en el crecimiento económico, con sus inevitables efectos sobre el empleo y las remuneraciones. No se han encontrado respuestas oportunas a problemas sociales fundamentales, principalmente en el ámbito de la seguridad social, del sistema de salud, del sistema de transporte público y segregación urbana. Esto se suma a una preocupante pérdida de legitimidad y confianza de las instituciones por parte de la población: fue un factor que contribuyó a la gestación del estallido social.

Los desafíos anteriores deben abordarse sin deteriorar algunos elementos centrales que han caracterizado el funcionamiento de nuestra economía: estabilidad macroeconómica, sostenibilidad fiscal y límites al crecimiento de deuda pública. Asimismo, y según lo muestra la experiencia a nivel internacional, la redistribución sin crecimiento económico no sirve. Y sabemos que la inversión en infraestructura es un componente principal de la formación de capital y el crecimiento económico. Influye además en los niveles de productividad, la que enfrenta un peligroso estancamiento en el país. Es necesario conversar y lograr acuerdos sobre estos temas estratégicos y en los cuales el CPI, a través de encuentros como el de hoy, ha jugado un rol significativo por varios años.

Considerando la estrechez de recursos fiscales, la inversión debe asumirse como un desafío conjunto para el Estado y los privados. Así, en un renovado marco de acuerdos, resulta clave la asociatividad público-privada para abordar el esfuerzo de inversión en infraestructura, la que debe incluir criterios de inclusión y equidad consistentes con políticas públicas basadas en gradualidad y eficacia. Y sobre eficiencia, se pueden anticipar mejoras posibles en costos y tiempos en las obras, un estudio nuestro comprobó los altos costos de la inversión pública frente a la privada.

Se deben reorientar inversiones hacia servicios en las ciudades, reducciones en inequidades urbanas y segregación de los sectores más vulnerables, carencias de áreas verdes, deficiente conectividad del transporte público, entre otros. También existe un desafío pendiente en equidad regional, donde tenemos varios ejemplos en la V Región (el metro no se ha extendido ni un kilómetro, un caso emblemático frente a la realidad de la Región Metropolitana).

Es importante priorizar proyectos enfocados en oportunidades de empleo y superación de la pobreza, atendiendo siempre, y en toda clase de proyectos de infraestructura, los asuntos sociales y medioambientales implicados, en línea con los criterios orientadores para las inversiones de Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, debe evitarse en todo caso que los temas medioambientales se transformen en impedimentos para la inversión y el crecimiento.

COMENTARIO DE CIERRE DE ALFREDO MORENO

Creo que existen coincidencias importantes entre los expositores y lo que he señalado en la presentación del Plan de Movilidad. Efectivamente, es una iniciativa ambiciosa, entendida como una política de Estado y provista de una mirada estratégica y de largo plazo. También comparto sobre aquellos asuntos que hay que atender con alta prioridad, particularmente lo relativo a la participación ciudadana y el diálogo. Este Plan -y cualquier otra iniciativa de gran alcance- no es posible pensarlos sin una amplia e intensa participación ciudadana. De hecho, el Plan no va a concluir hasta que haya finalizado el diálogo con todos los actores interesados; la etapa de obras también considera instancias de participación ciudadana.

Estamos en otro contexto respecto de los grandes proyectos y la calidad de vida de las personas. Hasta hace poco, los impactos de las obras sobre la gente no estaban en la agenda. Ahora sí, y se hace notar. Nadie quiere verse afectado por ruidos, polvo y otros contratiempos, y los reclamos se observan en todos los niveles socioeconómicos. No es aceptado, la gente no quiere un deterioro en su calidad de vida.

Satisfacer todas estas expectativas no es un asunto sencillo: son varias conversaciones con distintas personas, son peticiones de grupos distintos y hoy, además, resulta más difícil ser autoridad y el Estado no pasa por su mejor momento de legitimidad. Pero es el trabajo que hay que hacer, no hay que renunciar a hacerlo, y tenemos que avanzar sobre la base de acuerdos. A pesar de las dificultades, hay que hacerse cargo y volver a intentarlo. El Plan de Movilidad es un buen ejemplo que se puede replicar en otros ámbitos e iniciativas.



CUADERNOS DEL CPI

NÚMERO
128



www.infraestructurapublica.cl