

**UNIVERSIDAD DE VIÑA DEL MAR
ESCUELA DE CONSTRUCCIÓN
Inauguración del Año Académico 1996**

"Inversión Privada en el Desarrollo de la Construcción en Chile"

VELASCO
19960408
01
cl

**Clase Magistral
dictada por el
Sr. Eugenio Velasco Morandé
Présidente de la
Cámara Chilena de la Construcción
08.04.96**

Antes de iniciar esta exposición, permítanme agradecer la gentil invitación que me ha cursado el Sr. Rector para compartir con Uds. la apreciación de la Cámara Chilena de la Construcción respecto del desarrollo que ha registrado en los últimos años la construcción en Chile, y su relación con el proceso de inversión en general, y de la inversión privada, en particular.

UN POCO DE HISTORIA

No puedo empezar esta charla sin antes hacer un poco de historia, que los ubique en la situación existente antes que uds. nacieran, descripción previa que me parece necesaria para que puedan dimensionar y valorar la magnitud de lo logrado hasta ahora.

Durante décadas la actividad de la Construcción en Chile presentó un desarrollo errático, estrechamente vinculado a las oscilaciones de los programas de gasto fiscal, derivados de las políticas de estabilización para enfrentar procesos inflacionarios, o de reactivación económica para abordar problemas de desempleo, en el contexto de una política macroeconómica orientada a la sustitución de importaciones y a la redistribución

del ingreso, con lo que el Estado asumía un rol "benefactor" y fuertemente intervencionista, dentro de una actividad económica cerrada al exterior.

En este contexto, el problema habitacional, que desde hace mucho ha sido prioritario entre las políticas de Gobierno, se abordó casi exclusivamente a través de programas públicos de construcción de viviendas, no existiendo, o siendo muy escasas, las alternativas de financiamiento para el desarrollo de un mercado habitacional privado, pese a que el financiamiento hipotecario ha ocupado desde siempre un lugar destacado en la intermediación financiera chilena.

En la década de los treinta, el financiamiento habitacional se producía a través de Bonos Hipotecarios, los que se vieron afectadas por la inflación, que convirtió las tasas nominales de interés de estos préstamos en tasas reales negativas, menguando el capital de los inversionistas, lo que a la postre representó una transferencia de riqueza en favor de los deudores hipotecarios, debido a lo cual estos bonos fueron desplazados del mercado, debiendo recurrirse a nuevas fuentes de recursos, la que se encontró en las Cajas de Previsión Social de la época, organismos públicos autónomos que recaudaban las cotizaciones obligatorias para la seguridad social, y otorgaban y pagaban las pensiones de jubilación y montepío en base a un sistema de reparto.

Estos organismos, que debían realizar reservas a largo plazo de las cotizaciones recaudadas para pagar las pensiones, invirtieron gran parte de su liquidez en préstamos habitacionales a los trabajadores cotizantes. Sin embargo, una vez más las tasas de inflación resultaron superiores a las tasas de interés cobrados por los préstamos habitacionales, lo que erosionó los fondos acumulados, que se recuperaban desvalorizados, afectando el valor de las pensiones y requiriendo de crecientes necesidades de

financiamiento público, financiamiento que en definitiva se constituiría en un subsidio encubierto a los deudores que eran privilegiados con dichos préstamos. Así, también las Cajas de Previsión debieron retirarse paulatinamente del financiamiento para la vivienda.

En atención a las serias consecuencias que este hecho significó para la construcción habitacional, con graves secuelas en la actividad económica general y sobre el empleo, y el aumento del déficit habitacional, en 1960 se estableció un régimen de corrección monetaria para las operaciones de largo plazo, con índices de reajuste para las operaciones activas y pasivas, entrando a operar el Sistema de Ahorro y Préstamos.

El Sistema de Ahorro y Préstamos, que contó con un capital semilla aportado por organismos internacionales y fondos fiscales del presupuesto público, llegó a tener un importante desarrollo como captador de recursos del público, a través de cuentas de ahorro, y revitalizó la actividad habitacional.

La penetración del sistema en el medio financiero, que en 1970 llegó a representar el 80% del financiamiento privado, se basó en un régimen de indexación de los ahorros, así como en el establecimiento de diversas ventajas tributarias, y al seguro otorgado por el Estado a las cuentas de ahorro, con lo que el público rápidamente captó la seguridad y rentabilidad del sistema.

Para movilizar la cartera hipotecaria se crearon los Valores Hipotecarios Reajustables y los Pagarés Reajustables, instrumentos financieros se constituyeron en el germen de un mercado secundario de los créditos hipotecarios, el que se desarrolló asociado a los pactos de retrocompra que asumía la entidad emisora de los títulos:

Rápidamente el sistema alcanzó niveles de autofinanciamiento, por lo que en 1968 dejó de recibir aportes del Gobierno. Este autofinanciamiento pasó luego incluso a constituirse en un exceso de liquidez, el que de acuerdo a lo pactado con los ahorrantes, debía ser rentable más allá de la inflación.

Al inicio de la década del 70 los ahorros se incrementaron, pero la incertidumbre política y económica hizo decaer notoriamente la demanda por créditos hipotecarios de largo plazo.

Para dar salida al exceso de liquidez sin seguir afectando las presiones inflacionarias, que por diversas circunstancias había devenido en hiperinflación, con una tasa anual entre 500 y 700%, las Asociaciones orientaron sus recursos a la compra de terrenos y a la edificación por cuenta propia, lo que congeló parte importante de los fondos acumulados, sumiendo al sistema en una posición de escasa liquidez para responder a los rescates de los instrumentos hipotecarios de su emisión, produciéndose un desajuste en los flujos, que el Estado, garantizador del sistema, se vió obligado a afrontar, debiendo finalmente decretar el bloqueo de los VHR.

Esto generó la desconfianza del público en el sistema y una drástica disminución de las captaciones, hasta el colapso final del sistema entre los años 76 y 78.

Una de las razones de fondo de este desenlace fue el hecho de que se financiaba operaciones hipotecarias de largo plazo con recursos captados, en la práctica, a corto plazo, debido a una falta de diversificación operativa que permitiera a las propias Asociaciones absorber la liquidez del sistema.

Durante su nacimiento y desarrollo, este sistema tuvo el monopolio del ahorro reajutable. Al extenderse éste al resto de las instituciones financieras, se afectó drásticamente el atractivo del sistema, produciéndose el descalce de los flujos. No obstante, deben reconocerse los importantes logros alcanzados por el sistema en términos de fomento del ahorro y de la actividad habitacional privada.

Así pues, hasta 1978, aproximadamente, la construcción de viviendas estuvo estrechamente ligada a los distintos programas habitacionales del Estado, fueran estos desarrollados por organismos especializados, como la Corporación de la Vivienda (CORVI) y posteriormente el Ministerio de la Vivienda, o por otros organismos, como las Cajas de Previsión, entonces también dependientes del fisco, las Municipalidades, y la Corporación de la Reforma Agraria (CORA) en su momento.

Si bien estos organismos no construían directamente, sino que encargaban la construcción a contratistas privados mediante licitaciones públicas, la función de estos agentes privados se limitaba a ejecutar los planos diseñados por profesionales funcionarios del Estado, en terrenos fiscales, con financiamiento de las obras mediante estados de pagos periódicos del mandante, el que a su vez asignaba las viviendas a los postulantes de los programas, a quienes financiaba con créditos blandos (con tasas de interés menores que la inflación) con lo que a la postre llegaban a representar importantes subsidios ocultos.

El financiamiento hipotecario para viviendas de mercado, como se anticipó, era limitado y también era estatal o controlado por el estado.

En este contexto era bastante lógico que la inversión privada en desarrollos inmobiliarios no alcanzara magnitudes importantes, salvo en algunas épocas, como por

ejemplo inmediatamente después de promulgadas la Ley Pereira y posteriormente el D.F.L. 2, que otorgaron algunas ventajas tributarias a la construcción habitacional, o durante la vigencia de las Asociaciones de Ahorro y Préstamos.

La inversión privada en las distintas áreas de la producción, por su parte, se veía limitada por la falta de oportunidades, la que se explica por varios factores.

Uno de tales factores es el relativo al tamaño de los mercados. En el marco de una estrategia de desarrollo centrada en la sustitución de importaciones, cerrada el exterior, que no incentivaba las exportaciones y se rehuía el contacto con los mercados externos, el mercado disponible para los empresarios locales estaba limitado a atender la demanda doméstica, propia de un país pequeño como Chile.

Por otra parte, hasta mediados de los 70 el Estado mantuvo una fuerte intervención en los mercados domésticos de bienes y servicios, y una creciente participación en una gran parte de los sectores de la actividad productiva nacional, justificando esta participación por el carácter de monopolios naturales de ciertas áreas, como las comunicaciones y la energía, como regulador de precios en otras, como era el caso del comercio mayorista con la ECA, y los transportes (EFE, LAN, ETC), o por tratarse de sectores considerados estratégicos, como la gran minería del Cobre. De alguna forma, estos y otros sectores estuvieron vedados a la participación privada, y de hacerlo tenía que competir, la mayoría de las veces poco equitativamente, con el Estado.

Otro factor inhibitor de la inversión privada lo constituía la inestabilidad de precios, lease la inflación, que introducía incertidumbre al sistema, con efectos redistributivos y alteración de los precios relativos, afectando los retornos esperados de las escasas oportunidades de inversión.

Este factor distorsionador también afectaba negativamente, como antes vimos, el ahorro y el portafolio de inversión financiera, y con ello el desarrollo del mercado de capitales, que por décadas se mantuvo muy limitado, tanto en términos de flujos de financiamiento como en el horizonte de los plazos de los créditos. Por lo demás, los privados aquí también tenían que competir con el Estado para captar los créditos, toda vez que éste requería flujos adicionales de ingresos a los que le proveían los regímenes tributarios para financiar los programas públicos de inversión en vivienda y obras públicas, como para desarrollar los programas de inversión de las múltiples empresas públicas.

Las políticas fiscales, macroeconómicas y microeconómicas, afectaban tanto la percepción de oportunidades de inversión como su rentabilidad.

En definitiva, el resultado de este esquema de mercado cerrado con una alta participación del Estado, inhibió por largo tiempo el desarrollo de la inversión privada y limitó las posibilidades de crecimiento del país.

En materia de infraestructura de uso público, la totalidad del sector se mantuvo bajo la responsabilidad estatal, incluidas las inversiones en energía, comunicaciones, servicios sanitarios, riego y transporte, en todos sus modos.

LAS REFORMAS ESTRUCTURALES DE LA ECONOMÍA CHILENA

La grave crisis político-económica que vivió Chile a principios de los años 70 tuvo un abrupto desenlace. El gobierno militar abordó la tarea de transformar el sistema económico basado mayoritariamente en la acción del Estado, adoptando inicialmente medidas dirigidas a solucionar situaciones muy específicas como fueron la supresión de los

controles de precios, levantar las excesivas regulaciones, y devolver las empresas expropiadas o requisadas a sus dueños originales. Sin embargo, tales decisiones no estaban insertas todavía en una visión coherente del futuro económico chileno.

Sólo a mediados de 1975 comenzó a gestarse la transición a un nuevo esquema de economía de libre mercado, proceso que debió desarrollarse en circunstancias extremadamente adversas, como fueron la necesidad de recuperar los equilibrios macroeconómicos luego del fallido experimento socialista del Gobierno de la Unidad Popular, el aumento desmesurado del precio internacional del petróleo y la fuerte caída general de los términos de intercambio internacional, a las que se sumaban los costos inevitables de poner en marcha el nuevo modelo económico.

La crisis de 1975 fue enfrentada con un severo programa de estabilización, que incluyó una drástica disminución del gasto público, aumentos en las tasas de impuesto, una fuerte devaluación del peso y una política monetaria contractiva, todo lo cual permitió reducir el déficit general del sector público desde un 30% a un 2% del PIB, aunque ello significó luego una fuerte caída del producto, una disminución relativamente leve de las remuneraciones reales de un 2,7%, y un recrudecimiento del desempleo.

La emergencia macroeconómica generó la oportunidad política para comenzar a introducir gradualmente reformas estructurales en la economía chilena, las que se vieron abruptamente interrumpidas por la crisis internacional de la deuda, hacia fines de 1981, cuando hubo de iniciarse una segunda etapa de tales reformas, las que esta vez abarcaron esencialmente cinco áreas:

- 1) Una redefinición del rol del Estado, que eliminó los déficits fiscales crónicos, redujo el gasto fiscal y los impuestos, eliminó los controles de precios, liberalizó los mercados y privatizó la mayor parte de las empresas estatales, el sistema de seguridad social y, parcialmente, la educación y la salud;
- 2) La apertura de la economía al exterior mediante la eliminación de todas las barreras no arancelarias a las importaciones, la sustitución de una estructura arancelaria alta y diferenciada por una tasa baja y casi pareja, la aplicación de una política cambiaria realista, la reducción de los controles cambiarios y la abolición de todas las restricciones a las importaciones;
- 3) La creación de un mercado de capitales libre, mediante la supresión de límites a la tasa de interés y de los controles de crédito, la liberalización de la inversión extranjera, y posteriormente, a fines de los 80, el establecimiento de un Banco Central independiente;
- 4) La flexibilización de los mercados laborales, reducción del poder monopólico de los sindicatos laborales y la eliminación de barreras de entrada a las diferentes ocupaciones, disminución de restricciones a los despidos y eliminación virtual de la participación del Gobierno en las negociaciones de los salarios privados; y
- 5) El fortalecimiento de una "red social" para mejorar las condiciones de los más pobres y protegerlos de los efectos negativos del ajuste económico, a través de diversos programas sociales focalizados.

EFFECTOS ECONÓMICOS DE LAS REFORMAS

Como consecuencia de estas reformas, se generaron las condiciones de fomento al ahorro, especialmente debido a las medidas de liberalización financiera y la acumulación de capital que se gestó con el nuevo sistema previsional bajo administración privada, y se abrieron los canales para un proceso de inversión privada, sostenido en parte importante por un creciente flujo de inversión extranjera que permitió diversificar la producción exportable, explotando las ventajas comparativas presentes en distintos sectores de la economía chilena, especialmente en el área de la minería, la silvicultura, pesca y fruticultura.

Este proceso fue acompañado de nuevas inversiones en las empresas estatales privatizadas, como las del área de la energía eléctrica y las telecomunicaciones, y las empresas de diversos otros sectores que se reprivatizaron a partir de 1974, lo que permitió elevar las tasas de inversión en capital fijo desde un 13% del PIB en 1973 a un 23,2% en 1995, aunque en 1993 se llegó incluso a un 25,6%.

Como resultado de este importante aumento de la inversión y del crecimiento de las exportaciones que trajo como consecuencia, en los últimos 10 años el Producto Interno Bruto se ha expandido a una tasa promedio anual del 6,9%, llegándose en 1995 a un producto per cápita de US\$ 4.700, el nivel más alto jamás alcanzado en el país.

EVOLUCIÓN DEL SECTOR HABITACIONAL

Más allá de las reformas globales antes detalladas, hacia 1978 se inició un profundo proceso de reestructuración y modernización de la política habitacional y de los programas a través de los cuales ella se materializaba.

Con un aporte del AID, en 1976 el Banco Central encargó a la Universidad de Chile el estudio de un nuevo sistema de financiamiento habitacional.

Como resultado de este estudio, en 1977 se estableció el actual sistema de financiamiento hipotecario, el que se basa en préstamos bancarios de largo plazo, que normalmente oscilan entre 12 y 20 años, que se conceden en Letras de Crédito emitidas al portador, por el mismo monto y plazo y a igual tasa de interés del Mutuo Hipotecario a que da origen la operación.

Tanto las Letras de Crédito como los Mutuos están expresados en una unidad de cuenta reajutable, la Unidad de Fomento (UF), cuyo objetivo es mantener en el tiempo el valor real de los recursos prestados.

Como uds. saben, la UF constituye una moneda teórica o de cuenta cuyo valor en pesos varía diariamente de acuerdo con las fluctuaciones que ha experimentado el Índice de Precios al Consumidor en el mes anterior.

Conviene detenerse aquí para analizar las razones que llevaron a este esquema de reajustabilidad, que se ha extendido en general a la mayor parte de las operaciones financieras que exceden los tres meses de plazo.

La experiencia en cuanto a indización en distintos países indica que no existe una solución única, y antes de definirse el actual esquema de reajustabilidad se barajaron distintas alternativas de índices de reajuste.

En el caso específico del financiamiento hipotecario para la vivienda, se trataba de buscar un índice de reajustabilidad que compatibilizara la necesidad de incentivar el ahorro, asegurando a quienes proveen los fondos de que estos no se desvalorizarán con el proceso inflacionario, y simultáneamente la de que el sistema no fracasara por falta de capacidad de los deudores de servir los créditos reajustables. Otro objetivo pudiera ser mantener constantes en términos reales los recursos financieros del sistema valorados en número de viviendas o m² posibles de construir, pero tal objetivo implicaba poner demasiadas condiciones lo que dificultaba la elección de un índice.

El Índice de Precios al Consumidor es en general el Índice más conocido por la población y es mensual.

El Índice de Costo de Edificación, que calcula mensualmente la Cámara Chilena de la Construcción (no existe un Índice oficial de esta naturaleza) ha evolucionado casi a la par con el IPC.

Otros índices son el Índice de Precios al por Mayor (Índice oficial menos conocido y utilizado que el IPC) y el Índice de Precios de Materiales de Construcción, también calculado por la Cámara Chilena de la Construcción como un subíndice del Índice de Costo de Edificación.

Finalmente, el índice que supera lejos a todos los anteriores, en cuanto a crecimiento en el período analizado, es el Índice de Remuneraciones, también oficial, que se obtiene de las planillas de pago de una muestra de empresas medianas y grandes de casi todos los sectores de actividad productiva.

Pese a que desde el punto de vista del ahorrante este hubiera sido el mejor índice, hay que señalar algunos de los problemas que trae asociados.

Por tratarse de un promedio (y este es un problema de casi todos los índices) no representa a ningún trabajador en particular. Para algunos la evolución de sus remuneraciones habrá sido mejor y para otros peor.

En segundo lugar, representa sólo a los ocupados, y dentro de estos, sólo a los trabajadores dependientes. Su metodología de cálculo se basa en dividir la planilla de remuneraciones por el número de asalariados, variando entonces no sólo con la evolución de las remuneraciones, sino también por la composición de la planilla.

Una consideración final sobre este tema de los índices de reajustabilidad:

En general, a la larga los países progresan, pese a las dificultades coyunturales y a las crisis transitorias, a veces periódicas. Este progreso, que se expresa entre otros aspectos en un crecimiento económico, involucra a la vez que existen incrementos de largo plazo en la productividad del trabajo y, por tanto, lo razonable es suponer que en el largo plazo las remuneraciones crecerán más allá que lo haga la inflación medida por cualquiera de los otros índices, como viene ocurriendo en Chile desde hace ya largos años.

De acuerdo con estas consideraciones, finalmente se optó por el IPC como índice de reajustabilidad, por las siguientes razones:

- a) Es el Índice más conocido en el país,
- b) Desde antes de la puesta en marcha del sistema, por las razones ya mencionadas, era aceptado por los ahorrantes. De hecho la UF se creó en 1967, aunque era usada sólo en ciertas operaciones, e inicialmente se calculaba trimestralmente, luego mensualmente y finalmente en forma diaria, como es en la actualidad.

Aunque este sistema de reajustabilidad ha tenido éxito, como verán más adelante, ha sufrido también duras pruebas y no ha estado exento de problemas, y periódicamente se alzan voces que piden suprimir la UF, sin entender que ésta es el termómetro y no la enfermedad, que es la inflación, y que sin reajustabilidad, al menos mientras no llegemos a controlarla y llevarla a los niveles que se registran en países desarrollados, desaparecería el ahorro y con ello las posibilidades de financiamiento de largo plazo, como el que requieren los compradores de vivienda.

En lo que se refiere a la política habitacional, el Estado asumió un rol esencialmente subsidiario y estableció diversos programas habitacionales fundados en el esfuerzo privado para atender a los distintos grupos socioeconómicos de la población, siendo así la vivienda uno de los primeros sectores que avanzó en una modernización profunda, y que se ha demostrado exitosa.

Bajo esta nueva conceptualización, se asume que la vivienda es un bien esencialmente privado, por lo que la intervención del Estado tiene un carácter subsidiario

y se origina en consideraciones de índole social por tratarse de un bien básico, de alto costo, y cuya satisfacción implica un mejoramiento sustancial en la calidad de vida de la población.

En su esencia, el programa habitacional chileno apunta a asegurar a todas las familias, cualquiera sea su condición social o económica, la igualdad de oportunidades para acceder a una vivienda propia y digna. La igualdad de oportunidades se refiere no a un mismo tipo de soluciones igualitarias, sino a que cada familia pueda acceder a la vivienda que mejor satisface sus aspiraciones y que su propio esfuerzo de ahorro le permite. Las normas, en tal sentido, son de carácter general, objetivas y ampliamente difundidas, garantizándose la impersonalidad y la no discrecionalidad para obtener el beneficio.

Por vivienda digna y mínima se entiende una vivienda unifamiliar, que permita a la familia vivir en condiciones de seguridad, salubridad y privacidad. Seguridad, en cuanto a estructura constructiva que resista las características sísmicas del país; salubridad, en cuanto debe tener conexión a los servicios de agua potable, alcantarillado, electricidad y vialidad urbana; y privacidad, en cuanto debe contar a lo menos con 2 dormitorios, estar-comedor, cocina y baño.

Históricamente, en los países en desarrollo como el nuestro, el obstáculo principal para solucionar los déficit de vivienda ha sido el de obtener el financiamiento necesario. La experiencia indica que la oferta de viviendas se activa rápidamente si la demanda está bien alimentada. El nuevo esquema habitacional tomó plena conciencia de esta realidad y estableció políticas para incrementar el flujo de recursos, especialmente privados, hacia la vivienda.

Siendo la vivienda el bien de más alto valor al que acuden las familias, y que satisface una necesidad básica del grupo familiar, requiere de sistemas idóneos de financiamiento de largo plazo para su adquisición, que permitan distribuir en el tiempo el gasto que demanda esta inversión.

En el caso de los recursos privados, las políticas persiguen estimular el ahorro personal y familiar para la construcción o la adquisición de viviendas, e incentivar a los inversionistas a destinar recursos hacia el sector, garantizando al ahorrante o inversionista la recuperación de sus fondos con una adecuada rentabilidad en términos reales.

Como hemos visto, esto supone la existencia de mecanismos de reajustabilidad que salvaguarden a los agentes de la incertidumbre que sobre el valor real de sus fondos produce la inflación.

Para atender el mercado del crédito hipotecario se han creado los instrumentos financieros como las Letras de Crédito y los Mutuos Endosables, títulos que mantienen un activo mercado secundario; las instituciones financieras privadas, como Bancos, Financieras y Administradoras de Mutuos, que participan crecientemente en el financiamiento; y los inversionistas institucionales como AFP y Cías. de Seguros constituyen una importante fuente de recursos para el sector, toda vez que tanto las garantías como los plazos de tales instrumentos satisfacen muy bien las necesidades de seguridad y el horizonte de tiempo que requieren sus inversiones.

Por su parte, los recursos públicos están consignados en el presupuesto anual de la Nación, que son canalizados por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, a fin de financiar subsidios directos a los sectores que requieren algún tipo de apoyo para obtener su vivienda.

Los subsidios son de monto previamente conocido y se otorgan por una sola vez, directamente al usuario de la vivienda, en lugar de otorgarlo a la empresa oferente, puesto que esto no garantizaría que el beneficio llegue realmente al que lo necesita. Estos subsidios son progresivos, es decir, benefician en un monto mayor a las familias de menores recursos relativos, y dentro de la distribución total de los recursos públicos, benefician a los estratos relativamente más necesitados.

El crédito de largo plazo, en cambio, es fundamentalmente de origen privado y sólo se utilizan recursos públicos en créditos hipotecarios si las instituciones financieras privadas no pueden atender algún estrato, por no reunir las condiciones mínimas para ser considerados sujetos de crédito. En cualquier caso se procura que estos créditos se otorguen a tasas de mercado.

Además pueden existir recursos externos, que están constituidos básicamente por los créditos de organismos financieros internacionales que se canalizan a través del Estado y, por principio, van dirigidos a los sectores de más bajos ingresos. Su otorgamiento depende de los programas específicos y de la eficiencia que pueda exhibir el Estado en su aplicación.

Por otro lado, uno de los problemas más dramáticos que observamos es el crecimiento explosivo de las ciudades y, dentro de éstas, la migración hacia las ciudades con mayores expectativas económicas y de empleo, todo lo cual viene representando un creciente deterioro de la calidad de vida en esas urbes.

Con este antecedente, la política habitacional chilena considera, por una parte, el otorgamiento de subsidios para asentar a los habitantes rurales y, por otra, el

otorgamiento de subsidios en proporción a la demanda habitacional de cada región del país, a fin de revertir el flujo migratorio, respetando las preferencias y la libertad de elección de las familias interesadas. En otras palabras, constituye también una herramienta de descentralización económica y social.

Como ya señalé, hasta 1977, en los sistemas de adquisición de vivienda con apoyo público, sólo la tarea de construcción era entregada a las empresas privadas, mientras que actualmente el Estado sólo se encarga de canalizar un subsidio, asumiendo un rol más activo en el caso de los planes de vivienda que van dirigidos específicamente a los estratos más pobres de la población, tales como el programa de Viviendas Básicas.

En este programa las viviendas son construidas por la empresa privada a través de licitaciones públicas, donde el Ministerio fija las características mínimas y el monto total disponible, dejando al empresario la responsabilidad de entregar el diseño y el número total de viviendas que ofrece por el monto prefijado. Naturalmente, se adjudica la licitación quien ofrece un mayor número de viviendas o, lo que es lo mismo, el menor precio unitario. Las viviendas deben ser ampliables. Los contratos son en unidades reajustables en UF.

En este tipo de programa, el Estado sólo asume la función de agrupar la demanda, especificar los requisitos mínimos que deben cumplir las viviendas y entregar los subsidios y el crédito a los beneficiarios, entregando la responsabilidad del diseño, el terreno, y el financiamiento de la obra a los constructores.

La asignación y venta de las casas se realiza mediante un sistema de postulación regional, en que las familias son seleccionadas en función de su tamaño, de su

ingreso y otras características socioeconómicas, de acuerdo a una pauta preestablecida y ampliamente conocida, habiéndose logrado una alta focalización hacia los estratos que se intenta favorecer.

El resultado de este sistema ha sido extraordinariamente eficiente desde el punto de vista de utilización de los recursos, por la gran especialización que han logrado las empresas, ofreciendo diseños con aprovechamiento integral de los espacios y los materiales, a la vez que una eficaz administración de las obras, lo que ha permitido obtener importantes bajas de los costos por m² construido, del orden del 25% desde que se inició el programa.

El otro tipo de acción estatal en la vivienda, lo constituyen las distintas modalidades de subsidio habitacional, donde se limita sólo a la asignación del subsidio, dejando el resto de las etapas de producción y comercialización al sector privado.

El sistema de subsidios a la demanda se ha constituido en un excelente mecanismo catalizador del ahorro familiar privado, entre quienes quieren acceder a la vivienda. Actualmente existen más de un millón cien mil cuentas de ahorro para la vivienda, que acumulan US\$ 574 millones de ahorro, y tienen pactado contratos para ahorrar US\$ 1.400 millones en los próximos años.

Por su parte, la existencia de un mercado de capitales activo, los incentivos al ahorro y el paulatino crecimiento del ingreso se han constituido en factores que generan una creciente demanda de viviendas de mercado, al margen de los programas públicos antes reseñados, lo que ha posibilitado el desarrollo de un mercado inmobiliario privado en aumento.

Las políticas que conforman el programa habitacional, a cuya formulación la Cámara Chilena de la Construcción tuvo la oportunidad de concurrir con su aporte técnico, se han caracterizado especialmente por su estabilidad y perseverancia, no obstante haber estado sometidas continuamente a un proceso de evaluación y perfeccionamiento, a través de los 17 años que llevan en aplicación.

Por último, en el presente año está entrando en operaciones un nuevo sistema de acceso a la vivienda. Se trata del Leasing Habitacional, esto es, un "Sistema de Arrendamiento de Viviendas con Promesa de Compraventa", que se aplicará tanto para propiedades nuevas como usadas.

Este sistema abre un canal más flexible para acceder a la vivienda propia, estimulando el ahorro con este fin, y con claros beneficios para aquellas familias actualmente arrendatarias que no seguirán haciendo un gasto sin destino, como las parejas jóvenes que no disponen de ahorro previo suficiente para comprar con crédito hipotecario, y todos aquellos trabajadores independientes y pequeños empresarios con buenos flujos de ingresos, pero que no son sujetos de crédito por no tener empleador.

En este sistema, el interesado o arrendador pactará, a través de un contrato con una sociedad inmobiliaria, el acceso inmediato al uso de una vivienda, obligándose a efectuar un depósito metódico mensual mínimo, no mayor del 25% de su ingreso, en una cuenta individual de ahorro, denominada "cuenta de ahorro para arrendamiento de vivienda con promesa de compraventa", abierta en algún banco, sociedad financiera o caja de compensación, quien, a su vez, pagará mensualmente al arrendador (Empresa Inmobiliaria) el valor del arriendo acordado, con cargo a los fondos existentes.

Para la administración de estos fondos, la sociedad administradora de las cuentas individuales de ahorro recurrirá a las Administradoras de Fondos para la Vivienda, (AFV), sociedades anónimas de giro exclusivo, cuyo objetivo es administrar los aportes hechos por los ahorrantes, invirtiéndolos en el mercado de capitales tal cual lo hacen hoy las AFP con los fondos de pensiones.

Estas AFV implicarán un importante avance para el desarrollo del ahorro popular, esperándose que generen un significativo aumento en la tasa de ahorro privado, así como una mayor competencia para las actuales libretas de ahorro, toda vez que se espera que el ahorro para la vivienda puede tener una rentabilidad de largo plazo similar a la que tienen las AFP.

Los titulares podrán hacer depósitos voluntarios, en cualquier momento o regularmente a través de un descuento por planilla. Estos depósitos adicionales acelerarán el término del contrato y la obtención del título de propiedad.

Para sectores de ingresos medios y bajos que accedan a este sistema, el Estado apoyará el acceso a la vivienda con el subsidio habitacional que complementará los aportes de los beneficiarios, depositándose mensualmente en Unidades de Fomento, con un valor presente neto (VAN) que será similar al que se otorga en el Sistema de Subsidio Unificado, y con una forma de postulación también similar.

Las sociedades inmobiliarias deberán ser personas jurídicas constituídas como sociedades filiales de bancos; sociedades anónimas inmobiliarias de giro específico y con acciones que puedan ser adquiridas por los Fondos de Pensiones; agentes administradores de mutuos hipotecarios y cajas de compensación de asignación familiar.

Bajo este nuevo mecanismo el Gobierno proyecta entregar 10.000 subsidios este año, incrementándolos gradualmente hasta alcanzar de 30 a 40.000 nuevas soluciones habitacionales anuales hacia fines de la década.

La actual orientación de la política habitacional busca generar nuevos instrumentos financieros, acordes con la dinámica de funcionamiento de la vivienda social, incrementando el número de instituciones oferentes de financiamiento, actualmente radicado en los bancos y algunas financieras, al incorporar a las compañías de Leasing, las administradoras de mutuos hipotecarios endosables, e incluso a las Cajas de Compensación.

Reforzando estos objetivos, el Programa Habitacional 1995-2000, contempla entregar 606.000 subsidios habitacionales en 6 años, y busca fomentar el desarrollo de nuevos instrumentos y sistemas, también en etapa de estudio y/o puesta en marcha:

Este paquete de medidas establece un nuevo enfoque de la subsidiariedad en materia habitacional, reforzando el traspaso de responsabilidades al sector privado, tanto en materia de la producción de las viviendas sociales como en el de su financiamiento, reservándose el Estado la función de otorgar y focalizar los subsidios y de asumir los riesgos propios del financiamiento de los sectores de menor capacidad económica.

Por otra parte, las medidas en marcha, como la neutralidad de los subsidios, que propende a la apertura de un mercado secundario de viviendas sociales, abre interesantes perspectivas para lograr la movilidad habitacional, lo que permitirá el escalamiento de las familias de acuerdo con los cambios en sus aspiraciones, necesidades y capacidad económica, redundando en un mejor aprovechamiento del parque habitacional

existente y en un amplio desarrollo del mercado inmobiliario, y desplazando paulatinamente la construcción hacia viviendas de mayor superficie y mejores estándares.

El año pasado se inició la construcción de aproximadamente 125.000 nuevas viviendas en el país, de las cuales 32.000 fueron contratadas por el Estado, 50.000 corresponden a los programas de subsidios habitacionales, y 43.000 al mercado privado. Este volumen de construcción contrasta espectacularmente con las 38.000 viviendas que se iniciaron en 1973, a las que el mercado privado aportó 17.000 unidades.

Sólo en los seis años que median entre 1990 y 1995 se han construido 634 mil viviendas, más de lo que se edificó en toda la década del 80, y a un ritmo promedio anual que triplica lo que se construía como promedio en la década de los 70.

Este ritmo de construcción representó en 1995 una inversión habitacional de US\$ 2.670 millones, el 82,3% de la cual fue aportada por el sector privado, incluidos tanto los desarrollos inmobiliarios privados como los ahorros previos y créditos complementarios de los beneficiarios de los programas habitacionales del Gobierno.

Entre 1973 y 1995, la inversión privada en vivienda se ha incrementado desde US\$ 157 millones a US\$ 2.197 millones, esto es 14 veces, al tiempo que la inversión pública en el sector ha podido bajarse de US\$ 725 millones a US\$ 473 millones, liberando recursos fiscales para atender otras carencias sociales, lo que viene a resumir el éxito de las políticas habitacionales, que contrastan notoriamente con lo sucedido en el resto de los países del continente.

Para este año se proyecta la construcción de unas 143.000 viviendas, con una superficie estimada del orden de los 8,2 millones de m², y hacia fines de siglo estaremos produciendo más de 160.000 soluciones al año, con una inversión estimada de US\$ 3.654 millones, dentro de los cuales la inversión privada representará más del 85%. Con ello estaremos absorbiendo buena parte del déficit habitacional, que pese a los logros alcanzados, aún subsiste en el país.

INVERSIÓN PRODUCTIVA PRIVADA

Como ya señalara, las reformas estructurales iniciadas hacia mediados de los 70, y que se perfeccionaron a lo largo de 10 años, generaron renovadas oportunidades de inversión al sector privado.

Estas se materializaron inicialmente sólo en las empresas públicas privatizadas o devueltas a sus originales dueños.

En el sector de la energía, mercado que constituye un monopolio natural, se definió una estrategia para cubrir las necesidades y lograr un máximo bienestar, mediante el establecimiento de condiciones de eficiencia, en un marco de subsidiariedad del Estado, donde éste ahora ejerce sólo funciones normativas y reguladoras, velando por la calidad y la cobertura de los servicios, aún cuando todavía mantiene una participación menor en la producción.

La creciente participación privada en este sector ha logrado alcanzar una situación financiera sana y una operación rentable, una alta cobertura, tanto en las áreas urbanas como rurales, un aumento sostenido en productividad y eficiencia, y avances importantes en la calidad del servicio.

Gracias a esta moderna institucionalidad, la demanda futura de energía, íntimamente relacionada con el crecimiento del producto nacional, será plenamente satisfecha, pues los proyectos privados para atender estos requerimientos ya existen.

En materia de generación, entre 1996 y el 2000 se construirán 12 centrales hidroeléctricas, con una potencia instalada que supera los 2.000 MW, incluídas algunas ya en ejecución o en etapa de término. También están confirmados 5 proyectos de centrales térmicas, con una potencia de 760 MW, y dos centrales de ciclo combinado, con otros 750 MW de potencia. En conjunto se prevé una inversión de US\$ 2.861 millones en generación eléctrica en el presente quinquenio.

En cuanto a transmisión y distribución, se contemplan 7 proyectos por un total de US\$ 290 millones incluídas líneas de transmisión, transformadores y subestaciones.

Asociados a las necesidades de suministro para el desarrollo de centrales térmicas y de ciclo combinado y a la expansión de las redes de distribución, hay un conjunto de proyectos en el área energética del gas, por otros US\$ 675 millones, a materializarse de aquí al 2000.

En conjunto, en el sector de la energía se proyecta una inversión de más de US\$ 3.800 millones en los próximos años, buena parte de los cuales corresponde a obras que deberán ejecutar empresas constructoras y de montaje industrial. Debe considerarse, además, que existen otros proyectos en carpeta por más de US\$ 6.000 millones, algunos de los cuales podrían iniciar su ejecución antes de fines de siglo.

La gran capacidad demostrada por los operadores privados en esta área ha permitido que las empresas eléctricas chilenas hayan expandido sus operaciones más allá de nuestras fronteras, y estén incursionando con éxito en países vecinos, adonde han canalizado una parte de sus inversiones.

El subsector de las telecomunicaciones, que hasta 1984 era operado casi exclusivamente por empresas estatales, también debidamente regulado hoy está totalmente bajo la responsabilidad del sector privado, lo que ha conducido al notable crecimiento y desarrollo que hoy exhibe.

Por una parte, se ha ampliado drásticamente la cobertura de teléfonos, y por otra se ha producido un desarrollo sustancial en la eficiencia y nivel tecnológico de los servicios, al punto que en este aspecto hoy exhibimos niveles semejantes a los que se registran en los países más avanzados en esta área.

Las empresas del sector tienen planes de inversión de largo plazo, los que les permitirán mantener las ventajas competitivas que el sector aporta al desarrollo del resto de las actividades productivas, y con ello al crecimiento económico nacional. Las inversiones privadas previstas en este sector para el quinquenio 1996-2000 alcanzan a US\$ 1.180 millones, a lo que debe agregarse la eventual materialización de proyectos en estudio por otros US\$ 1.300 millones.

La apertura económica al comercio internacional abrió nuevas oportunidades a los inversionistas privados, y el Estatuto de la Inversión Extranjera ha posibilitado atraer crecientes flujos de capitales externos para desarrollar proyectos en casi todos los ámbitos de la actividad productiva y de servicios.

El Catastro de Proyectos Privados de Inversión en infraestructura productiva que mantenemos en la Cámara, detecta un flujo creciente de inversión hacia los próximos años, alcanzando su máximo en 1997 para ir declinando paulatinamente de ahí en adelante, lo que en parte se explica por el término de variados proyectos medianos y menores en áreas como la industria y la edificación comercial y de oficinas, proyectos que por su naturaleza son de horizontes de plazo breves, respondiendo rápidamente su generación a las condiciones macroeconómicas imperantes, que hacia el futuro próximo se muestran favorables luego del período de ajuste registrado el año 1994.

Ratificando las cifras de inversión extranjera autorizada en los últimos años, la **Minería** es el segundo sector en importancia, después de la energía, respecto de la demanda de inversión en construcción, representando más del 26% de la inversión catastrada en obras de construcción. A la anterior actualización del Catastro se han incorporado nuevos grandes y medianos proyectos cupríferos y aumentos de inversión para obras de ampliación de otros proyectos ya en explotación. En total, para el período 1996-2000 está confirmada la inversión de US\$ 4.687 millones, y existen proyectos a nivel de idea por otros US\$ 2.966 millones.

En el sector **Industria** se prevé un aumento de las inversiones, básicamente orientadas a ampliaciones de su capacidad de producción y a innovaciones tecnológicas, destacando los proyectos anunciados por las industrias cementeras para satisfacer las necesidades de la demanda interna que se proyecta para un sector construcción en expansión, una planta de Metanol en el extremo austral, Plantas de Tableros de Madera Aglomerada y Muebles, y las modernizaciones de las plantas industriales de empresas petroquímicas. En el subsector de la industria alimenticia sobresalen los planes de inversión en industrias embotelladores y de bebidas, y en la producción industrial de

productos lácteos. En conjunto, los numerosos proyectos de inversión en el área industrial totalizan US\$ 2.340 millones, más otros US\$ 413 millones en cartera de inversión todavía como ideas de proyectos.

Se proyectan también importantes inversiones en **Edificación No Habitacional** asociados a grandes centros comerciales a desarrollarse en la capital y en otros grandes centros urbanos, en tanto que se registra una importante inversión en la **Industria Turística Hotelera** en proyectos de desarrollo inmobiliario en diversas regiones del país. En estos sectores el horizonte de inversión es normalmente de corto plazo, por lo que seguramente dicha inversión queda subvaluada en un análisis quinquenal como el presente. Estos proyectos comerciales y turísticos suman US\$ 1.900 millones, aunque ya están en estudio de factibilidad otro proyectos por US\$ 350 millones.

Así pues, hasta Febrero recién pasado se habían confirmado proyectos cuyo flujo de inversión para el quinquenio 1996 - 2000 asciende a más de US\$ 15.700 millones. A este monto se agrega una inversión estimada en otros US\$ 12.000 millones, que totalizan proyectos que aún se encuentran a nivel de idea, la mayor parte de los cuales se estima se materializarán en el transcurso de la presente década.

Los montos de inversión detectados en proyectos confirmados, informados y a nivel de idea implican un gasto en Construcción de US\$ 8.125 millones, a materializarse entre 1996 y el año 2000, cifra a la que se debe sumar la inversión asociada a numerosos proyectos de orden menor que el catastro no detecta, la de aquellos otros proyectos que aún no se conocen y con aquellos que paulatinamente se irán integrando en futuras actualizaciones del catastro, de modo que esta área de la inversión productiva privada presenta interesantes desafíos para el sector construcción.

INFRAESTRUCTURA PÚBLICA

Sin embargo, la modernización y el progreso que registra tanto en el sector de la vivienda como la infraestructura productiva privada, no se ha producido todavía en muchas áreas de la infraestructura, como consecuencia de lo cual nuestra competitividad internacional y nuestro potencial de desarrollo están siendo seriamente limitados por las carencias e insuficiencias existentes, las que nos generan costos y pérdidas de recursos del orden de US\$ 1.645 millones anuales, equivalentes a casi un 2,5% del PIB nacional, o bien, el 10,3% de lo que exportamos el año pasado.

Para evitar estas pérdidas y generar nuevas oportunidades de desarrollo es necesario invertir unos US\$ 12.964 millones, en el período 1996-2000, en los sectores de la infraestructura que se mantienen todavía mayoritaria o totalmente bajo la responsabilidad estatal, lo que significa más que duplicar los actuales niveles de inversión en estas áreas, especialmente en la infraestructura de transporte y en plantas de tratamiento de aguas servidas, que es donde se presentan los déficits más graves

Conciente de esta necesidad, el Gobierno ha asignado a la inversión en Obras Públicas una de las principales prioridades económicas y sociales del país, y se ha comprometido a realizar un esfuerzo macizo en esta materia, pero en la imposibilidad de afrontar el desafío sólo en base a recursos públicos, se hace preciso el concurso del sector privado, a través de su participación en la generación, construcción y gestión de obras de infraestructura pública.

A continuación pasemos a revisar las condiciones actuales, las necesidades de inversión y los desafíos pendientes en las diferentes áreas de esta infraestructura que aún permanece en manos estatales.

Ferrocarriles

Nuestro país fue precursor del transporte ferroviario en el continente. Sin embargo, por diversas razones hoy la infraestructura ferroviaria está siendo utilizada sólo a menos de un 20% de su capacidad, con bajas densidades de tráfico y elevados costos fijos, y se encuentra gravemente deteriorada por falta de mantenimiento debido a la incapacidad financiera de la Empresa de Ferrocarriles del Estado que la administra y opera, la que durante años viene sufriendo pérdidas que deben ser cubiertas por el Estado.

Para resolver este problema y modernizar la infraestructura ferroviaria, se requiere una inversión estimada en US\$ 460 millones. Hace algunos años se promulgó una nueva Ley de Ferrocarriles que, vía concesiones, y pagando a la EFE una tarifa por el uso de la vía y los servicios asociados, permite la participación privada en la operación de transporte de carga. Bajo esta modalidad, desde fines de 1994 opera la primera concesión de transporte de carga, adjudicada a un consorcio mixto constituido por la propia EFE y empresarios privados, los que tienen una participación mayoritaria.

Por otra parte, y en el marco del proceso de modernización que la misma ley impulsa, la Empresa de Ferrocarriles del Estado tiene en marcha un programa de inversiones para la recuperación de las vías y del material rodante, por un monto total de unos US\$ 100 millones, el que en todo caso es insuficiente ya que los requerimientos mínimos estimados son muy superiores. El año pasado EFE contrató la ejecución de un importante proyecto para reemplazar parte del soporte de las vías por un moderno sistema de durmientes de hormigón.

Actualmente las autoridades analizan las alternativas más satisfactorias para la privatización de FERRONOR, estimándose que en este caso también se mantendrá bajo responsabilidad estatal el control de la vía ferrea.

Se está evaluando, además, la posibilidad de concesionar también parte del transporte de pasajeros en aquellos tramos donde la demanda haga rentable la operación por inversionistas privados, y el desarrollo de nuevas vías a través de un mecanismo de concesiones como el Obras Públicas, estimándose que por este sistema se podría ejecutar un proyecto de ferrocarril de alta velocidad entre Valparaíso y Santiago. Existe también la alternativa de desarrollo ferroviario de tipo suburbano en las principales ciudades.

Aeropuertos

En materia de aeropuertos, para atender los crecientes flujos de pasajeros y de carga el país cuenta con una infraestructura aeroportuaria integrada por el aeropuerto internacional de Santiago y una red troncal de 15 aeropuertos.

La integración de Chile al mundo en los últimos años y el crecimiento de la actividad económica, han significado que en 1995 el número de pasajeros en las rutas aéreas nacionales haya aumentado a 2 millones, más del doble que en 1985; que el tráfico internacional de pasajero haya crecido a un ritmo aún más fuerte, llegando a 2,2 millones, mientras que el tráfico de carga en los últimos 10 años se ha sextuplicado.

Esta fuerte expansión de la demanda aérea está superando la capacidad aeroportuaria, por lo que la mayoría de los aeropuertos requieren ampliaciones y modernizaciones importantes, las que según nuestras estimaciones representan una inversión superior a los US\$ 173 millones en el período 96-2000.

No existe un sistema de tarificación en el sector, sino un sistema de tasas, derechos, concesiones comerciales, arriendos y otros impuestos cargados a las líneas aéreas y usuarios privados, que financian el presupuesto de la Dirección General de Aeronáutica Civil para desarrollar sus programas de inversión y gastos operacionales. Todas las demás decisiones de planificación y control también están entregadas a organismos estatales.

La red de aeropuertos deberá ser concesionada en gran parte, para que los privados realicen las inversiones requeridas por un sector aerocomercial eficiente, competitivo y con reglas claras no distorsionadas por objetivos dispares, como las necesidades propias de la defensa nacional en materia aérea.

Afortunadamente, aquí también se están haciendo algunos avances para atender parte de las necesidades de inversión en este sector, a través de proyectos a ejecutarse vía Concesiones de Obras Públicas, mecanismo mediante el cual los privados pueden participar en la construcción de nuevas instalaciones, ampliación de las existentes, habilitación de establecimientos comerciales y estacionamientos, entre otras posibilidades, es decir, en todos los servicios anexos a la llegada y salida de las naves desde las losas, manteniéndose el control de las operaciones aeronáuticas y de seguridad bajo la responsabilidad de la DGAC. Los concesionarios privados que ejecuten proyectos bajo esta modalidad, recuperarán sus inversiones mediante el cobro de un determinado porcentaje de las tasas de embarque.

A la fecha ya se han licitado las concesiones para el desarrollo de terminales de pasajeros en 2 aeropuertos. El calendario de licitaciones de concesiones contempla para 1996 concesiones similares en otros 3 aeropuertos, y para 1997 la ampliación del

terminal de pasajeros nacionales del aeropuerto Arturo Merino Benítez, de Santiago. Estos proyectos, sin embargo, cubren sólo una parte de la inversión requerida en el sector, por lo que se esperan nuevas iniciativas para una mayor participación privada en el sector.

Puertos

Chile ha tenido un notable desarrollo exportador en los últimos años, con lo que se ha hecho insuficiente la modernización portuaria desarrollada en la década de los 80, que permitió la participación privada en la operación de algunas de las actividades portuarias. Más aún, la actual capacidad portuaria se verá presionada por el creciente volumen de carga que generará la mayor actividad de comercio exterior que se prevé.

Nuestro país tiene una posición geográfica privilegiada respecto del continente americano y el océano Pacífico, y hoy tiene la oportunidad histórica de aprovechar la reestructuración y apertura económica de nuestros vecinos para integrarlos al fuerte desarrollo de los países asiáticos, prestando aquellos servicios que faciliten el intercambio comercial entre ambos continentes.

De los 32 puertos y terminales que constituyen la infraestructura portuaria nacional, los 10 principales puertos del país están bajo administración del Estado a través de la Empresa Portuaria de Chile (EMPORCHI).

Excluido el cabotaje, en 1995 se movilizaron 45 millones de toneladas de carga de comercio exterior, movilización compartida casi por igual entre los puertos estatales y privados, sólo que los primeros transfieren el 85% de la carga general compuesta por nuestros principales productos de exportación, lo que explica la relevancia de EMPORCHI en el comercio internacional y su implicancia en la competitividad de

nuestras exportaciones, la que se está viendo afectada ya que gran parte de los puertos que administra presentan congestión.

Hace poco el Gobierno envió al Congreso un proyecto de ley para modernizar el sector, transformando la estructura legal y operativa de EMPORCHI, de modo de promover la competencia entre cada uno de los 10 puertos que administra, y terminar así con las ineficiencias y subsidios cruzados que hoy existen.

Aunque por ahora se ha desechado la alternativa de privatizar, optándose por mantener la propiedad estatal de los puertos, se introducirán importantes cambios, al descentralizar la gestión de EMPORCHI en nueve filiales autónomas, y abiertas a la participación de capitales privados en la inversión y administración portuaria a través de un sistema de concesiones, tanto de sitios de atraque existentes así como para el desarrollo de nuevos frentes de atraque.

Para promover una competencia leal efectiva, debieran licitarse todos y no sólo algunos frentes de atraque, e igualmente traspasarse totalmente a la responsabilidad privada el desarrollo y operación del almacenaje. Tanto las concesiones como su forma de otorgarlas debieran ser partes de la ley y no quedar sujetas a un decreto posterior.

Pese a esta y otras objeciones, el proyecto constituye un avance que puede ser perfeccionado con los planteamientos técnicos que el sector privado está en condiciones de aportar, esperándose que tenga una tramitación ágil para hacer posible la participación de capitales privados, de modo de concretar las inversiones requeridas en el sector, las que se estima debieran alcanzar los US\$ 500 millones de aquí al año 2000, lo que, junto con expandir la capacidad portuaria, permitirá generar nuevos incentivos para mejorar la gestión y eficiencia en nuestros puertos.

Vialidad

La Red Vial Interurbana chilena tiene una extensión de 80.000 kms., de los cuales sólo 13.000 están pavimentados (16%). A estos bajos niveles de pavimentación y estándar de los caminos, se agrega su deficiente estado de mantención. En la actualidad la red vial es similar a la existente a principios de los años 70, no obstante que el flujo vehicular casi se ha cuadruplicado.

Para resolver esta situación es necesario abordar un plan de inversiones en conservación vial, ejecutar un plan mínimo de mejoramiento de estándares, y aumentar la extensión de la doble calzada de la red troncal.

Además se requiere materializar nuevos accesos expeditos y seguros a cada una de las ciudades que sirve dicha red troncal en sus 3.100 kms. de longitud. También deben realizarse otras obras anexas, como señalizaciones, demarcaciones, iluminación, etc., así como el mejoramiento de los accesos a los principales puertos del país.

A pesar de que un programa como el descrito no es ambicioso si se considera la actual situación de la infraestructura vial interurbana, la inversión necesaria para su ejecución implica duplicar los flujos de recursos que en promedio se destinaron a este fin entre 1994 y 1995, elevándolos desde US\$ 508 millones anuales a US\$ 1.210 millones por año de aquí al año 2000.

En materia de Vialidad Urbana se precisa resolver serios problemas existentes en los principales centros urbanos. Aquí las soluciones deben conjugar un conjunto de medidas, tanto para incrementar la inversión para expandir la oferta, como para racionalizar la demanda y mejorar la gestión. Sólo en el próximo quinquenio se precisará invertir US\$ 2.520 millones en vialidad urbana, esto es, a razón de US\$ 504 millones

anuales, en circunstancias que el promedio invertido entre 1994 y 1995 fue sólo US\$ 226 millones por año.

Para abordar estas inversiones con la participación del sector privado, se ha puesto en marcha la Ley de Concesiones de Obras Públicas, sistema básicamente asociado al desarrollo de la infraestructura vial, el que para los próximos 3 años contempla un programa de licitaciones por US\$ 3.341 millones, de los cuales US\$ 3.040 millones corresponden a proyectos viales .

Se está promulgando un proyecto de perfeccionamiento de la Ley de Concesiones, para hacerla más ágil y operativa, y el Ministerio de Obras Públicas ha hecho avances en su adecuación administrativa para manejar esta actividad, con lo que se espera que en el futuro próximo ella habrá de alcanzar verdadera relevancia en la solución de nuestras carencias viales

Por otra parte, recientemente fue promulgada una Ley que modifica diversas otras leyes relacionadas con el mercado de capitales, con el objeto exclusivo de facilitar el financiamiento de infraestructura de uso público.

Conforme con esta Ley, las Administradoras de Fondos de Pensiones podrán concurrir al financiamiento de las concesiones de obras públicas a través de diversas modalidades, estimándose que del total de los fondos de pensiones, que actualmente alcanzan a los US\$ 26.000 millones, se podrían invertir del orden de US\$ 3.000 millones en este tipo de proyectos, cifra bastante significativa respecto de las necesidades financieras del programa de concesiones de obras públicas.

A esto se suman los incentivos que el mismo texto legal contiene para que las Compañías de Seguros y los Fondos de Inversión de Capital Extranjero de Riesgo participen en este nuevo mercado.

Adicionalmente, se está activando el trámite legislativo de un proyecto de ley para establecer un sistema de tarificación vial como medida para descongestionar el uso de las vías, y para obtener, de los propios usuarios, los recursos necesarios para la construcción y conservación de la infraestructura vial urbana e interurbana.

Finalmente, siempre en la idea de descongestionar las calles, existe la iniciativa de concesionar el subsuelo en terrenos de uso público para construir estacionamientos subterráneos, otra iniciativa que ha despertado el interés de inversionistas privados.

Servicios Sanitarios

Según nuestros cálculos, para llevar a cabo los planes de desarrollo del sector sanitario se requiere una inversión de US\$ 470 millones anuales en los próximos 5 años, cifra que incluye la urgente necesidad de construir plantas de tratamiento de aguas servidas, las que representan inversiones que oscilan entre los US\$ 800 y los 1.500 millones, dependiendo de la cobertura que alcance dicho tratamiento y de la tecnología de tratamiento que se adopte.

El déficit de infraestructura existente en este campo, y la necesaria modernización y mejoramiento de la gestión de las empresas públicas del sector, hacen indispensable la participación del sector privado en esta área de servicios.

El Gobierno ha definido recientemente una nueva estrategia, y ha propuesto algunas modificaciones legales para adecuar la institucionalidad de este sector donde operan 13 empresas estatales, que hoy mantienen una participación del 93% del total de estos servicios.

Nos parece indispensable que las normas que se definan para la participación privada en esta área favorezcan y optimicen la rapidez y operatividad del sistema, faciliten la obtención de financiamiento, y, al mismo tiempo, maximicen para el Estado el valor de los activos que va a transferir.

En este sentido, consideramos que la mejor alternativa para optimizar el valor patrimonial de las empresas sanitarias al momento de su enajenación, es que ellas puedan ser totalmente privatizadas, y no se obligue por ley a que el Estado mantenga un 35% de la propiedad, como lo establece el mencionado proyecto. Ello evitaría los obstáculos que se podrían presentar en el caso que los programas de inversión de estas empresas requieran ampliaciones de capital o emisión de bonos convertibles.

Con el propósito de evitar una eventual concentración de la parte de la propiedad que será privatizada, el proyecto original establecía una serie de restricciones a la participación de los inversionistas interesados, criterio que ha sido modificado luego de su estudio por parte de las Comisiones unidas de Economía y Obras Públicas del Senado.

Creemos que estas restricciones eran innecesarias, ya que ese objetivo puede lograrse mejor a través de una adecuada segmentación de las concesiones, que obedezca a criterios de racionalidad económica que permitan internalizar las economías de escala, haciendo posible estructurar empresas de tamaño óptimo que puedan operar con tarifas menos onerosas para los usuarios.

Estas segmentaciones, sean horizontales y/o verticales deberán analizarse caso a caso, teniendo en cuenta criterios de economías de escala, facilidades de gestión, y, fundamentalmente, la validación de los marcos reguladores y su perfeccionamiento.

A nuestro juicio, aunque el proyecto debe ser mejorado en muchos aspectos, constituye un avance importante y esperamos que ayudará a resolver los déficits hoy existentes en el área.

De todo lo expuesto se concluye que existe una gran necesidad de inversión en las áreas de la infraestructura de uso público actualmente bajo el control mayoritario del Estado, sectores que paulatinamente se están abriendo a la participación privada.

Conviene tener presente, sin embargo, que para que esta participación pueda materializarse, deberán adoptarse medidas para incorporar nuevas tecnologías de avanzada en la gestión pública en aquellos sectores donde el Estado mantenga participación, y además, especialmente en las áreas de servicios sanitarios y puertos, son necesarias modificaciones legales importantes, las que en nuestro país son objeto de largas tramitaciones en el Parlamento, que suelen demorar años y que atentan contra la oportunidad de su puesta en vigencia.

Pese a todo, estimamos que en el futuro próximo se presentan interesantes oportunidades de negocios en esta área, oportunidades que también están abiertas para los inversionistas extranjeros, quienes pueden acogerse a un Estatuto de Inversión Extranjera, que establece beneficios y garantías para la internación y reexportación de capitales, un trato no discriminatorio, libre acceso al mercado de divisas y la no intervención del Estado en sus actividades.

Sólo muy recientemente se ha venido a abrir una parte de la infraestructura pública a la inversión privada, con las primeras concesiones viales y de ferrocarriles. Esta apertura se está ampliando gradualmente, y expandiéndose al resto de los sectores del transporte y los servicios sanitarios.

Para satisfacer los requerimientos detectados y evitar que la infraestructura se transforme en un cuello de botella del desarrollo, el sector privado está llamado a ejecutar fuertes inversiones en esta área, estimándose que del total de la inversión a materializar hasta el 2000, más de un 40% debiera ser llevada a cabo por inversionistas privados.

Para la construcción este subsector representa el desafío de llevar adelante obras por casi US\$ 11.800 millones sólo en estos 5 años.

Este desafío debe abordarse simultáneamente con la ejecución de la construcción habitacional proyectada, y las obras que demandan los proyectos de infraestructura productiva en ejecución o por iniciarse en lo que queda de este siglo.

REFLEXIONES FINALES

Aunque seguramente esta exposición ha sido demasiado extensa, lo que me ha parecido necesario para que puedan apreciar la dimensión y el alcance del esfuerzo desplegado hasta ahora y la magnitud de los desafíos del futuro próximo, para terminar permítanme hacer una recapitulación comparativa de lo que ha significado hasta ahora, y representará en el futuro, el proceso de inversión privada para el desarrollo de la actividad de la construcción, toda vez que las obras de construcción constituyen una parte relevante en casi todos los proyectos de inversión.

En el período inmediatamente anterior a las reformas estructurales de nuestra economía, la inversión en obras de construcción alcanzaba a poco más de US\$ 3.000 millones por año, y la participación de la inversión privada en ella representaba del orden del 50%.

El año pasado la inversión en construcción llegó a los US\$ 6.590 millones, a los cuales los proyectos privados o financiados por inversionistas privados aportaron con US\$ 4.635 millones, esto es, más del 70% de la inversión materializada.

Hacia el año 2000, la inversión en construcción alcanzará a los US\$ 8.500 millones, y la participación privada en ella será cercana al 80%.

Ahora bien, me parece pertinente finalizar esta exposición haciéndoles notar el desafío que les espera como futuros profesionales o empresarios de la construcción.

El empleo del sector, que hacia fines de 1977, luego de la crisis internacional del petróleo en 1975, había caído a menos de 100 mil trabajadores ocupados en la construcción, y que posteriormente sufrió otra recaída a raíz de la crisis de la deuda, en 1982, se ha venido incrementando paulatinamente hasta alcanzar un total de más de 410 mil trabajadores empleados en la actividad, con lo que la tasa de desocupación, que hacia fines de 1982 alcanzaba al 50% de los trabajadores de la construcción, actualmente oscila en torno al 8% de la masa laboral del sector.

Estamos pues frente a una situación prácticamente de pleno empleo en el sector, considerando que por las modalidades de contratación el desempleo normalmente duplica las tasas de cesantía general.

Nuestros socios en la Cámara se disputan a los trabajadores y profesionales calificados, categorías ocupacionales donde ya se presenta una notoria escasez.

En la Cámara estamos empeñados, por esto, en una campaña de acelerada capacitación de operarios y de trabajadores de la construcción en general.

Considerando el envejecimiento natural de la pirámide poblacional y nuestras moderadas tasas de crecimiento vegetativo de la población, se prevé una expansión bastante modesta de la fuerza de trabajo hacia el futuro, bastante inferior a la registrada en los últimos años y que permitió a la construcción abordar demandas exigentes, pero menos cuantiosas que las que se nos vienen encima.

La única herramienta que nos queda, además de los esfuerzos de capacitación, es aumentar nuestra productividad y eficiencia, precisamente a través de una mejor calificación de la fuerza de trabajo e incorporando nuevas tecnologías.

Es precisamente por esta razón que he aceptado con gusto la oportunidad de compartir con uds. estas reflexiones esta mañana.

No es un mero slogan el dicho que asevera que en la juventud del presente está el futuro de Chile. Creo, por mi parte, que en Uds., actuales estudiantes de las carreras de la construcción, próximos profesionales o empresarios, es donde está el futuro de la construcción y buena parte de las posibilidades de cumplir con los desafíos que les he reseñado, sin cuya superación no podremos alcanzar los niveles de crecimiento económico y desarrollo social al que todos aspiramos.

Los invito entonces, a perseverar en vuestros estudios y salir adelante con sus carreras, que la construcción los espera para cumplir las metas del país y para brindarles la satisfacción de un auspicioso desarrollo personal.

Muchas gracias.