

**INSTITUTO DE ECONOMIA**  
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DE CHILE

**ICARE**

**SEMINARIO EXTRAORDINARIO**

**INFRAESTRUCTURA :  
DESAFIOS Y OPORTUNIDADES**

**TEXTO DE LA EXPOSICION DEL  
SR. EUGENIO VELASCO MORANDE  
PRESIDENTE DE LA  
CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION**

**Santiago, 12 de Septiembre de 1994**

-07467-  
**CAMARA CHILENA DE  
LA CONSTRUCCION  
Centro Documentación**

SEMINARIO ESPECIAL

"INFRAESTRUCTURA : DESAFIOS Y OPORTUNIDADES"

EXPOSICION DEL

SR. EUGENIO VELASCO MORANDE

PRESIDENTE DE LA

CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION

Muy buenos días.

Primeramente quisiera agradecer a ICARE y al Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile, por la oportunidad que nos han brindado de conocer las principales conclusiones del Informe sobre el Desarrollo Mundial 1994 elaborado por el Banco Mundial, donde se examinan los vínculos entre INFRAESTRUCTURA Y DESARROLLO, especialmente cuando tales conclusiones han sido expuestas por el propio director del equipo profesional que realizó el estudio, el Sr. Gregory K. Ingram, a quien me permito felicitar por el excelente trabajo y su clara e interesante exposición.

Desde sus orígenes, hace ya 43 años, en la Cámara Chilena de la Construcción hemos comprendido que existe una estrecha

vinculación entre la actividad constructora, y muy especialmente la de obras de infraestructura, y el desarrollo económico y el progreso social del país, por lo que desde entonces el tema de la infraestructura se ha constituido en una de nuestras preocupaciones permanentes, la que se ha materializado en la participación y organización de diversos seminarios, y en la elaboración de un gran número de documentos, publicaciones y ensayos, que hemos presentado tanto a las autoridades como a la opinión pública. (ANEXO 1)

Agradezco, pues, la oportunidad que se nos brinda de comentar la exposición del Sr. Ingram, y de transmitirles nuestras propias conclusiones ~~(respecto de la realidad chilena)~~ en relación con este tema tan trascendente.

*→ y sus implicaciones, como CUC, de los desafíos y oportunidades - en el Chile del hoy,*  
Nuestro comentario del Informe del Banco Mundial puede resumirse en una frase : Es un informe muy completo y documentado, con cuyas conclusiones concordamos plenamente, a lo que podríamos agregar que nos complace que un estudio tan profundo y serio, basado en el análisis de tantos antecedentes de tantos países, ratifique los planteamientos que hemos venido postulando.

#### INFRAESTRUCTURA: CRECIMIENTO ECONOMICO Y DESARROLLO SOCIAL

Con nuestros estudios hemos colaborado en la generación de un gran consenso respecto de que existen fuertes déficits en ciertas áreas de nuestra infraestructura básica, que hemos cuantificado en

un rango que va entre US\$ 783 a 1.148 millones por año, como lo anticipara el Presidente de nuestra Comisión de Infraestructura en un artículo publicado recientemente por El Mercurio.

También hemos contribuido a demostrar que la inversión en obras de infraestructura es un requisito esencial del desarrollo económico y del progreso social, tal como lo confirma este Informe del Banco Mundial.

La inversión en obras de infraestructura no sólo cumple una función crítica para el crecimiento material, sino que además constituye un medio eficiente para alcanzar una distribución más equitativa de la riqueza y para promover el desarrollo regional.

Por otro lado, la inversión en obras para los sectores de la salud, educación y sanidad ambiental tiene un fuerte impacto social, mientras que la infraestructura que provee servicios públicos como la energía, el agua y servicios sanitarios, mejoran la calidad de vida de la población servida.

Satisfacer las futuras demandas de una población en aumento y de una producción creciente, exigirá invertir en infraestructura, *en Chile,* más de US\$ 13.000 millones sólo en el próximo quinquenio.

Esta realidad merece definir a la infraestructura como uno de los ejes principales de nuestra estrategia nacional.

*Según el B.M. "la infraestructura ocupa un punto de trípode en el proceso de desarrollo".*

Reflejando la preocupación del Gobierno por esta situación, en su exposición al país hace dos semanas, el Ministro de Hacienda delineó las prioridades económicas y sociales del gobierno, entre las primeras de las cuales se sitúa la necesidad de incrementar la inversión en infraestructura.

Este estudio del Banco Mundial viene, pues, a refrendar la importancia y urgencia de esta problemática, y a asentarla como un área prioritaria en la agenda de nuestro desarrollo.

Las comparaciones internacionales indican que un alto nivel de inversión en infraestructura es un prerrequisito para conseguir tasas elevadas de crecimiento, aunque, como concluye con toda razón el Informe del Banco Mundial, ello sólo se logra cuando los servicios que proporciona la infraestructura responden a demandas reales, y siempre que lo hagan con eficiencia.

Con las diferencias propias de las distintas metodologías y datos empleados, nuestras cifras coinciden notablemente con el abundante material preparado por el Banco Mundial. Así, en la Cámara hemos identificado algunos costos asociados a la insuficiencia o deficiencias de nuestra infraestructura, algunos de las cuales afectan la competitividad de nuestras exportaciones, y otros que constituyen pérdidas de recursos y merman el producto nacional, en cifras que sobrepasan los US \$ 1.400 millones. (ANEXO 2).

INCENTIVOS PARA UNA GESTION EFICIENTE

En nuestros estudios usamos el mismo concepto de infraestructura que utiliza el Banco Mundial, aunque para fines analíticos ~~los~~ hemos agrupado los distintos subsectores en las siguientes categorías : (i) comunicaciones, (ii) energía, (iii) saneamiento, es decir, agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas servidas, (iv) riego y otras obras hidráulicas; y (v) transportes.

Tales estudios indican que en Chile la situación de los diversos tipos de infraestructura es muy distinta. En un extremo se encuentra la infraestructura que permite las comunicaciones y el suministro de energía eléctrica. En estas áreas, donde la propiedad de las instalaciones y la administración de los servicios corresponde al sector privado, no se detectan déficits, y los planes de expansión conocidos aseguran su desarrollo futuro.

En el otro extremo del espectro está la infraestructura para el transporte. En esta área las inversiones y la administración de los servicios están en manos del Fisco. La correlación cualitativa entre carencias y grado de participación pública y privada puede apreciarse en el siguiente GRAFICO (ANEXO 3), que ilustra muy claramente la conclusión del Banco Mundial en cuanto a que "la causa de los resultados deficientes, así como las posibilidades de mejorarlos, hay que buscarlas en los incentivos que motivan a los proveedores de servicios de infraestructura".

A partir de este diagnóstico, que compartimos plenamente, el Informe del Banco Mundial sugiere, como principios generales, "administrar la infraestructura como una empresa comercial y no como una burocracia; introducir elementos de competencia; y brindar a los usuarios cauces de opinión efectivos y responsabilidad real para asegurar la prestación de servicios de infraestructura que sean eficientes y a la vez sensibles a las necesidades".

Como nuestros comentarios sobre estas conclusiones serían redundantes, a continuación preferimos ejemplificarlos con las situaciones concretas que se dan en el caso de Chile.

#### ADMINISTRAR LA INFRAESTRUCTURA CON PRINCIPIOS COMERCIALES

El reconocimiento de la importancia económica y política de la infraestructura, el carácter de "bienes públicos" con que se consideraba a tales servicios, y otras consideraciones técnicas, sociales y estratégicas, llevaron al Estado a desempeñar un rol predominante en la provisión de servicios de infraestructura, lo que ha hecho de acuerdo a las restricciones que le son propias, como la necesidad de armonizar diversos objetivos económicos, sociales y políticos diferentes, en el marco de una gestión pública típicamente deficiente, donde más que los resultados se privilegian los procedimientos, normalmente burocráticos, que desincentivan la iniciativa innovadora y creadora, con el resultado por todos conocido, y tan claramente ilustrado por este Informe del Banco

Mundial, donde se concluye que "las deficiencias en la provisión de servicios de infraestructura por el Estado se originan en la existencia de objetivos confusos, en la falta de autonomía o disciplina financiera y al hecho cierto de que los organismos públicos responsables no sienten que tengan ninguna "factura final" que pagar por la insatisfacción de los consumidores".

La demanda por infraestructura, en tanto, al igual que la de los bienes privados, se deriva de las actividades de las personas y las empresas. Hoy en día existe rivalidad por su uso, el cual puede llegar a ser excluyente, lo que explica en gran medida la actual disposición a pagar por los servicios que ella presta.

Esta nueva realidad ha llevado al Banco Mundial a concluir que, en casi todos los casos, "para dar a los servicios de infraestructura una orientación comercial, esto es, concebirla como una industria que proporcione servicios a sus clientes de acuerdo a sus exigencias, se hace necesaria la participación del sector privado en la gestión, el financiamiento o la propiedad de las empresas de infraestructura".

Esta "privatización" en materia de infraestructura puede tomar diversas formas, tales como :

- a) Concesiones de Obras Públicas;

- b) Traspaso de la acción estatal directa a empresas estatales de servicio público que se crean especialmente para ello, a fin de que se pueda posteriormente traspasar su administración y propiedad al sector privado;
- c) Apertura a la inversión privada en entornos geográficos de dominio público, como bahías, bordes costeros y subsuelo;
- d) La delegación o contratación de empresas privadas para el desarrollo de actividades, funciones y responsabilidades hoy desempeñadas por funcionarios públicos, por ejemplo en las áreas de estudio, diseño, gestión, inspección, mantención, conservación y rehabilitación de obras de infraestructura.

Hay en Chile quienes se asustan de las privatizaciones, entendidas en el contexto amplio del concepto. Sin embargo, como el Banco Mundial, creemos que la privatización de empresas del sector de la infraestructura permitiría incrementar los recursos para el financiamiento de la infraestructura pública y mejorar la calidad de los servicios, entre otras por las siguientes razones:

- a) La venta de activos generaría nuevos recursos que permitirían al Estado atender otras necesidades urgentes en materia de salud, educación, vivienda, capitalización del Banco Central, o inversión en otras áreas de infraestructura, de acuerdo con sus prioridades de carácter político, económicas o sociales.

b) El Estado recibiría un flujo continuo de los mayores recursos tributarios que generarían las empresas privatizadas, más eficientes y emprendedoras que las estatales, ya que tendrían dueño, remunerarían mejor a sus trabajadores, y podrían planificarse hacia el largo plazo, como se requiere en este tipo de empresas, lo que ciertamente es muy difícil conseguir en empresas estatales, cuyas políticas, programas, prioridades y autoridades cambian cada vez que cambia el gobierno. La experiencia obtenida con las privatizaciones en los sectores de la electricidad y las comunicaciones constituyen una clara demostración de estas aseveraciones.

c) El Estado se liberaría de las cuantiosas inversiones necesarias para ampliar y mejorar la infraestructura en las áreas privatizadas.

Los servicios sanitarios constituyen un claro ejemplo de un área cuya privatización reportaría los beneficios antes enumerados: el sector requiere una inversión promedio del orden de los US\$ 450 millones anuales para continuar con el desarrollo de las empresas regionales y construir las plantas de tratamiento de aguas servidas. El financiamiento requerido sólo para sanear las aguas alcanza los US\$ 1.500 millones, inversión que es urgente realizar para poder concretar acuerdos comerciales con bloques o países desarrollados, como el NAFTA, donde este aspecto sanitario será una condición esencial.

En las actuales circunstancias, es difícil que las empresas públicas regionales de servicios sanitarios puedan obtener directamente el financiamiento necesario: aunque han mejorado en el último tiempo, sus balances no son muy saludables, y los organismos internacionales de crédito se inclinan cada día más a financiar los proyectos en estas áreas siempre que sean materializados por empresas con capacidad de planificación de largo plazo, lo que como antes se ha indicado, escapa a la esencia de empresas públicas dependientes del gobierno de turno.

Por otra parte, desde 1988 se han dictado~~s~~ varios cuerpos legales, como la Ley General de Servicios Sanitarios, que regula el régimen de concesiones y las condiciones de prestación de los servicios sanitarios; la Ley de Tarifas, que estableció el nuevo régimen tarifario y de aportes reembolsables; la ley que creó la Superintendencia de Servicios Sanitarios para la regulación y fiscalización del sector; y la Ley de Subsidios para usuarios residenciales de escasos recursos, todo lo cual estructura un marco legal, completo, moderno y coherente, para el desarrollo del sector, que posibilita el traspaso de estos servicios al sector privado, reservando al Estado, como en los sectores eléctricos y de telecomunicaciones, las funciones de formulación de políticas, regulación normativa y fiscalización de calidad y cobertura. El sector privado ha demostrado su interés en participar en la generación, distribución y tratamiento de los servicios sanitarios, lo que aseguraría la realización de la inversión necesaria y

elevaría sus niveles de eficiencia.

Creemos, pues, que no se puede seguir dilatando con nuevos estudios una definición respecto de la privatización del sector sanitario. Sólo cabe proceder.

Sin embargo, es en el sector de la Vialidad, donde se precisa un mayor esfuerzo de inversión, y hacia donde el Estado deberá orientar los recursos públicos destinados a la infraestructura, tratándose de un área no privatizable en los términos antes planteados para el subsector de los servicios sanitarios.

Por ahora se ha abierto una instancia de participación privada en el sector, con la puesta en marcha de la Ley de Concesiones de Obras Públicas y su reglamentación, básicamente asociada, aunque no exclusivamente, al desarrollo de la infraestructura vial.

Sin embargo, transcurridos casi tres años desde la promulgación de la Ley, las señales de su aplicación no han sido alentadoras, al haberse licitado hasta la fecha sólo tres contratos, de los cuales se han adjudicado sólo dos.

Ello podría explicarse por tratarse de un mecanismo nuevo en el país; pero considerando la prioridad del tema y el tiempo transcurrido, estimo que las autoridades, los funcionarios, los inversionistas y los constructores, debemos hacer, ahora, un gran

esfuerzo y asumir el compromiso de agilizar y perfeccionar el sistema, tanto en los aspectos jurídicos como operativos, ya que la experiencia internacional lo confirma, si la puesta en marcha de las concesiones es auspiciosa, el sistema se consolida; de lo contrario, una partida fracasada puede sepultar la idea.

Así, si se tiene presente el enorme déficit de infraestructura vial existente y la incapacidad financiera del Estado para abordarlo, no viene al caso plantearse en términos de una competencia entre el sector público y el privado por la ejecución de los mejores proyectos: en principio, todo proyecto cuyo uso sea susceptible de tarificar para permitir la recuperación de la inversión que involucra, puede y debería ser concesionado.

Esto incluye, también, aquellos proyectos donde el flujo de ingresos provenientes de los cobros a los usuarios sean insuficientes para solventar los costos de construcción y operación, pero que debido a su alta rentabilidad social o conveniencia estratégica, el Estado desee promover, complementando los flujos económicos de tales proyectos con subsidios, garantizando una demanda mínima por un cierto período, o a través de alguna combinación de estas y otras posibilidades.

Sin embargo, no tiene sentido que el Estado se reserve los proyectos económicamente más rentables, puesto que la Ley permite establecer en el contrato de concesión los mecanismos para que el

concesionario le traspase vía tarifa a los usuarios, o le pague al propio Estado, el exceso del valor económico del proyecto que exceda un retorno legítimo y razonable para el concesionario, en libre competencia con los interesados en materializar dichos proyectos. Aunque el pago al Estado es una de las alternativas aceptadas en la legislación, en cierta forma equivale a imponer un tributo fuera de la ley, impuesto que deberán pagar los usuarios a través de un recargo por sobre la tarifa necesaria para financiar la obra. La equidad y la lógica sugieren, por el contrario, la conveniencia de regular la utilidad de los concesionarios por la vía de traspasar a los usuarios, a través de menores tarifas, la rentabilidad sobre normal que pudieran presentar estos proyectos económicamente más rentables, regulación que se produce en forma automática en la COMPETENCIA que se genera entre los eventuales interesados en materializar la obra.

Un análisis objetivo de la Ley de Concesiones de Obras Públicas señala la necesidad de introducir algunas modificaciones para flexibilizar las bases de licitación y resolver algunas dificultades administrativas y tributarias que entraban su desarrollo, de modo de hacerla verdaderamente operativa y permitir la masificación del sistema, pero previamente debe existir una cabal comprensión de que las concesiones constituyen un servicio que se otorga y no son sólo obras que se contratan, y de que el factor relevante, y el más escaso, es el inversionista dispuesto a incursionar en este nuevo negocio.

Además, los inversionistas precisan de un razonable nivel de seguridad de que futuras decisiones del Estado no vayan a alterar significativamente las condiciones originales bajo las cuales se estudió, licitó y contrató el proyecto, afectando su rentabilidad.

La tarifa o peaje es un factor decisivo para poder ejecutar obras públicas por concesión. En los proyectos viales las tarifas de las obras concesionadas son competitivas y/o complementarias con la tarificación de la red vial pública, por lo que la política de fijación de peajes incide significativamente en la viabilidad de las obras por concesión. Por tal razón, el Ministerio debiera establecer e implementar criterios de tarificación objetivos y técnicos (TON/KM/EJE), ojalá determinados y regulados por una instancia técnica independiente.

Finalmente, considerando la importancia que se espera asuma el sistema de concesiones como mecanismo de generación y gestión de la infraestructura, es indispensable reforzar la dotación profesional y capacidad de la unidad técnica responsable, la que debiera ser altamente tecnificada, eficiente y autónoma.

INTRODUCIR ELEMENTOS DE COMPETENCIA

*y Autosuficiente*

Como bien lo señala el Informe del Banco Mundial, "la COMPETENCIA promueve la eficiencia y ofrece a los usuarios opciones que, a su vez, dan a los que prestan los servicios un mayor grado

de responsabilidad". Claros ejemplos de este aserto en Chile se dan en el caso de las privatizaciones de los sectores de la energía eléctrica y las telecomunicaciones, y también fue este factor el que inspiró la modernización portuaria en la década de los 80, proceso que nos permitió alcanzar notables avances, que nos llevaron a liderar en el concierto latinoamericano en esta área.

Sin embargo, el dinamismo exportador que ha desarrollado nuestra economía desde entonces, ya ha superado los avances logrados, y nuestro actual modelo portuario está lejos de garantizar, en un contexto dinámico, la mantención de sus ventajas comparativas y de eficiencia portuaria.

De acuerdo a estándares internacionales, actualmente los principales puertos del país presentan congestión. Junto con la pérdida de competitividad que ello representa, está el costo de oportunidad de una segunda modernización. La actual situación portuaria se verá agravada por la necesidad de movilizar un creciente volumen de carga, generada por la mayor actividad de comercio exterior; por la conveniencia de dar servicio a países vecinos, muchas veces necesaria para conformar una masa crítica que permita financiar las tecnologías de punta y aprovechar las economías de escala; y por el aumento del cabotaje interno que debiera producirse cuando se exija al transporte carretero pagar por los costos de infraestructura y ambientales que provoca.

Además del desafío de movilizar un mayor volumen de carga portuaria, se precisan adaptaciones a las nuevas tendencias mundiales en materias tecnológicas, comerciales e institucionales. Así, por ejemplo, en los tráficos principales continuará la tendencia al uso de buques de mayor tamaño y de contenedores de mayor capacidad, lo que llevará a reducir el número de recaladas, las que se limitarán sólo a ciertos puertos, previéndose que en el futuro habrán puertos mayores, conectados a todo el mundo, y puertos menores que sólo estarán conectados con el puerto mayor.

Los países que no tengan puertos mayores a la larga verán su carga sometida a doble manipuleo. Por su importancia geopolítica, urge formular una estrategia que defina cual de nuestros puertos es el más apropiado para asumir el rol de puerto mayor, y establecer la tecnología portuaria avanzada necesaria, adecuada para atender también a las naves tradicionales.

En materia de prácticas comerciales, la necesidad de contar con información oportuna y reducir costos de papeleo imponen el intercambio electrónico de datos (Electronic Data Interchange, EDI), al que puedan acceder los distintos servicios involucrados y, especialmente, los propios USUARIOS; y la necesidad de reducir costos de inventarios está imponiendo el concepto del Just In Time, (JIT, Justo a Tiempo) como elemento condicionante de cada transacción comercial. Además será necesario adaptar nuestra reglamentación para permitir un sistema de transporte multimodal efectivo.

También tenemos varios problemas de eficiencia en el uso de las instalaciones portuarias. Aunque el sector privado se ha dedicado a lograr mejores rendimientos portuarios, innovando en los sistemas e incorporando maquinaria especializada, en aquellos tipos de carga que requieren instalaciones semifijas al costado de los muelles, por indefiniciones políticas los privados no han podido realizar las inversiones y estas no se han hecho, con el resultado de tener rendimientos de sólo 10 a 12 contenedores por hora, contra 35 a 40 que se movilizan en los puertos importantes del mundo.

Otra fuente de ineficiencias son los conflictos operativos que genera la exclusividad que tiene Emporchi para el servicio de almacenaje en el interior de los recintos portuarios, ya que en los modernos procesos de manipulación de carga portuaria, cada vez es más difícil separar los eslabones de desestiba, descarga, movilización y almacenaje.

Nuestra posición geográfica, junto a la estabilidad política y económica, la disponibilidad de empresas eficientes en servicios de estiba y desestiba, agenciamiento de naves y aduanas, y servicios de comunicaciones, nos otorgaban una tremenda ventaja para convertirnos en el corredor para unir América y Asia, ventaja que hoy se ve amenazada por los rápidos avances que están experimentando los puertos de otras naciones del continente en materia de desregulación y concesiones portuarias, que están atrayendo los capitales chilenos, y nuestro know how y dinámica empresarial.

Para hacer frente a tal amenaza, se debe complementar el actual modelo de COMPETENCIA al interior de los puertos chilenos, con una COMPETENCIA entre ellos, desterrando el actual esquema de subsidios entre puertos, y centrando en el sector privado el esfuerzo necesario para compatibilizar el desarrollo portuario con las necesidades de nuestro comercio exterior.

La implementación de tal modelo implica hacer cambios legales, reglamentarios e institucionales, destinados a establecer una Autoridad Portuaria normativa desligada de la operación portuaria; a entregar garantías de un Estado subsidiario en la operación e inversión portuaria; a establecer un sistema de concesiones marítimas que entregue algún tipo regulado de propiedad por un plazo compatible con las inversiones de largo plazo requeridas en el sector; a transformar cada uno de los puertos que actualmente dependen de Emporchi en una organización autónoma dedicada a administrar la infraestructura, con participación de las fuerzas vivas locales de las ciudades-puerto en la toma de decisiones, regida por normas económicas claras, transparentes y estables, que permitan la inversión privada y la COMPETENCIA entre puertos; a establecer un sistema tarifario claro y predefinido, calculable de acuerdo a principios económicos, para los servicios de aguas abrigadas, amarre, estadía, transferencia de carga y acopio de mercaderías, medidas todas que apuntan a posibilitar tanto la inversión privada como la introducción de tecnologías de punta, así como para mejorar la eficiencia en la administración de los puertos.

No se trata, pues, de privatizar <sup>todo</sup> los puertos, pero si de concesionar los distintos servicios portuarios sobre bases que efectivamente den a los privados las garantías suficientes para desarrollar la inversión de largo plazo que allí se requiere.

#### PARTICIPACION EFECTIVA Y RESPONSABILIDAD REAL DE LOS USUARIOS

Señala el Banco Mundial, también con mucho acierto, que "en los casos en que las actividades relacionadas con la infraestructura tienen efectos externos importantes, para bien o para mal, o allí donde la disciplina del mercado es insuficiente para garantizar la responsabilidad ante los consumidores u otros grupos afectados, los gobiernos tienen que tomar en cuenta sus preocupaciones por otros medios. Los usuarios y demás partes interesadas deberían estar representados en los procesos de planificación y regulación de los servicios de infraestructura, y, en ciertos casos, incluso tener una participación importante en su diseño, explotación y financiamiento".

Un ejemplo muy preciso para ilustrar este punto lo encontramos en nuestro sector aeroportuario, donde también caben algunas instancias de participación privada, siempre pensando en términos de eficiencia y del desarrollo de las inversiones necesarias.

Por lo pronto, se aprecia en el sector la falta de un plan de desarrollo de la red que permita afrontar su necesario crecimiento

en forma armónica y equilibrada en el tiempo, especialmente en las áreas de atención al público, pasajeros y carga, plan en el que los usuarios debieran tener una activa participación, tanto en su formulación como en su control, para asegurar por ejemplo, que se incorporen criterios comerciales modernos en el diseño de los nuevos edificios o en la ampliación de los existentes, con vistas a satisfacer los requerimientos de servicios adecuados a las necesidades de la industria.

Por otra parte, en general las pistas de la red tienen limitantes de capacidad de soporte y/o longitud para la aviación comercial, por lo cual deben ser operadas con peso reducido. Se carece, además, de un sistema de mantenimiento preventivo, de ejecución periódica y regular, que mantenga cada complejo aeroportuario permanentemente operativo.

Una buena parte de la red aún tiene sólo operación diurna, y el resto no está dotada con los instrumentos y equipos de tierra necesarios para facilitar la operación de las líneas de acuerdo a la actual capacidad de las flotas en uso, conformadas en parte con las más modernas aeronaves de la industria, y capacitadas para operar bajo condiciones adversas, por lo que resulta indispensable dotar a las pistas de todas las ayudas visuales terrestres, así como del equipamiento electrónico faltante, tales como Radio Faros, VOR e ILS.

La actual legislación tiene vedada una participación real y seria de los usuarios privados en las decisiones de inversión en este subsector de la infraestructura, al cual paradójicamente financian en gran medida. Las líneas aéreas y sus usuarios aportan más del 70% de los ingresos de la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC) vía Tasas Aeronáuticas y Derechos, y casi la totalidad del resto de los fondos también es aporte de los privados, que pagan por concesiones comerciales dentro de los aeropuertos, espacio reservado para la explotación exclusiva de la DGAC, en tanto que el aporte fiscal es sólo del 1% de los ingresos, pese a lo cual todas las decisiones y el control están entregados a organismos estatales, como la Junta de Aeronáutica Civil, que planifica, dirige y aprueba inversiones y convenios operacionales, la Dirección de Aeropuertos del MOP, que estudia los proyectos y contrata la construcción, y la citada DGAC, que califica, aprueba las obras, controla y fiscaliza los aeropuertos y el tráfico aéreo, dicta normas, recauda los derechos y tasas aeronáuticas, modifica y controla los presupuestos, y propone las tasas y derechos que luego cobra y percibe como fuente de financiamiento del sector.

Un enfoque a futuro de la industria aeronáutica pasa, obligatoriamente, por una reestructuración del marco institucional que la rige y por la creación de un organismo moderno, con participación privada, para atender los actuales requerimientos, que exigen que tanto la industria aérea como la red aeroportuaria se constituyan en uno de los factores más esenciales y dinámicos de desarrollo

y crecimiento, en especial dada nuestra extendida geografía y localización espacial, así como al dinamismo exportador de las regiones en rubros donde el tiempo, más que el volumen, es vital para la subsistencia en el mercado.

La red de aeropuertos como un todo, incluido el de Santiago, debiera ser concesionada, para que las empresas privadas puedan realizar las inversiones requeridas por un sector aerocomercial eficiente, competitivo y con reglas claras y no distorsionadas. El Estado, en su rol subsidiario, y a través de las instituciones existentes, debe asumir su rol normativo y regulador, estimulando la competencia privada.

#### UN NUEVO ROL DEL ESTADO PARA LOS NUEVOS TIEMPOS

Por razones de tiempo no me he referido en esta ocasión a los subsectores de Riego, Ferrocarriles ni Vialidad Urbana, no obstante que para cada uno de ellos, especialmente para esta última área, a la que asignamos la mayor importancia, también tenemos algunas propuestas, las que básicamente se enmarcan dentro de los principios generales enunciados en el Informe del Banco Mundial que nos ha servido de referencia para esta exposición.

Al referirme a las otras áreas de la infraestructura que sí hemos abordado, las hemos vinculado, tal vez arbitrariamente, con alguno de los tres principios señalados como los mensajes funda-

mentales del Informe del Banco Mundial, no obstante que, como habrán podido apreciar, para todas y cada una de ellas resultan válidos los tres principios: administración comercial, competencia y participación de los usuarios, todos los cuales se reducen a fomentar la participación privada en la generación, construcción y gestión de las obras de infraestructura pública.

Quienes tienen temor de esta "invasión" privada en un campo hasta ahora reservado a la gestión del sector público, deben comprender que con este proceso no se busca, ni por mucho, la desaparición del Estado, ni siquiera su "jibarización", sino que su necesaria adecuación y modernización, que lo hagan fuerte y eficiente en todas aquellas áreas donde es verdaderamente irremplazable en sus roles de dirección estratégica, subsidiario, normativo, regulador y fiscalizador.

Sólo así podremos derrotar la pobreza y enfrentar los desafíos del mundo globalizado de hoy, donde compiten los países y ya no sólo las empresas, para que el Estado y los privados podamos avanzar unidos a la conquista del desarrollo.

\*\*\*\*\*

Santiago, Septiembre 12 de 1994

ANEXO I

**BIBLIOGRAFIA SOBRE INFRAESTRUCTURA  
GENERADA O PRODUCIDA CON PARTICIPACION  
DE LA CAMARA CHILENA DE CONSTRUCCION**

- SITUACION VIAL EN EL ULTIMO DECENIO	.....	1964
- INVERSION PUBLICA 1964 - 1967	.....	1966
- ANALISIS DE LA INFRAESTRUCTURA DEL PAIS	.....	1967
- POLITICA DE INFRAESTRUCTURA	.....	1971
- INFRAESTRUCTURA Y DESARROLLO ECONOMICO	.....	1978
- BASES PARA LA FORMULACION Y ANALISIS DE LA POLITICA DE OBRAS PUBLICAS	.....	1979
- INFRAESTRUCTURA Y DESARROLLO : EL ROL DEL ESTADO	.....	1980
- ANALISIS DE LA PARTICIPACION DEL SECTOR PRIVADO EN LA INFRAESTRUCTURA DE OBRAS PUBLICAS	.....	1981
- PLAN TRIENAL DE INFRAESTRUCTURA	.....	1983
- INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURA DE RIEGO	.....	1987
- LA INVERSION EN EL DESARROLLO DEL PAIS	.....	1987
- INVERSION EN CONSTRUCCION EN CONEXION CON EL DESARROLLO ECONOMICO 90 - 95	.....	1989
- LA INFRAESTRUCTURA COMO FACTOR DE LA DISTRIBUCION DEL BIENESTAR	.....	1990
- CRECIMIENTO, INVERSION E INFRAESTRUCTURA PUBLICA	.....	1992
- INFRAESTRUCTURA PARA EL DESARROLLO	.....	1992
- INFRAESTRUCTURA PUBLICA, UNA META PARA EL DESARROLLO	.....	1993
- INFRAESTRUCTURA PARA EL DESARROLLO : DIAGNOSTICO Y DEMANDAS FUTURAS	.....	1993
- LA CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION ANTE EL DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA NACIONAL	.....	1994
- INFRAESTRUCTURA, COMPETITIVIDAD Y MOP	.....	1994
- LA INFRAESTRUCTURA PUBLICA, UN DESAFIO PARA EL PAIS CONSIDERACIONES TECNICAS NECESARIAS PARA ABORDAR EL PROBLEMA	.....	1994
- LAS TAREAS DE HOY : INFRAESTRUCTURA PARA EL DESARROLLO	.....	1994

ANEXO 2

PERDIDAS DE COMPETITIVIDAD  
POR CARENCIAS DE INFRAESTRUCTURA

CONCEPTO	MM US\$
CONGESTION EN SANTIAGO	400
DAÑOS FISICOS POR ACCIDENTES	120
DAÑOS A LA FRUTA EN CAMINOS	100
DEMORA EN CARRETERAS	430
DEMORAS EN PUERTOS	65
EFFECTOS SOBRE LA SALUD	200
ENF. GASTROINTESTINALES	100

TOTAL ITEMS CONSIDERADOS 1,415

ANEXO 3

SITUACION RELATIVA DE LA INFRAESTRUCTURA (1993)

	INVERSION TOTAL MM US\$	INVERSION PRIVADA % del Total	GRADOS DE CARENCIA
COMUNICACIONES	450	<- 98% ->	NO HAY
ENERGIA	500	<- 74% ->	NO HAY
RIEGO	50	<- 10% ->	MEDIO
S. SANITARIOS	140	<- 24% ->	ALTO
TRANSPORTE	527	<- 5% ->	ALTO