

SEÑOR CARLOS HURTADO RUIZ-TAGLE

**en el Consejo Nacional N° 109 de la
Cámara Chilena de la Construcción**

Santiago 12 de abril de 1991

Estimados amigos:

Después de aproximadamente un año de haberme reunido con ustedes, en una ocasión similar a la actual, parece importante hacer un balance honesto de nuestros logros y deficiencias, de los desafíos que tenemos por delante y de los proyectos y programas que estamos desarrollando para el futuro.

Creo que, tanto de parte de los dirigentes de la Cámara Chilena de la Construcción como de parte de los principales ejecutivos del Ministerio de Obras Públicas, ha existido un sano espíritu de apertura y transparencia para plantear los puntos de vista y posiciones de cada cual. Además, ha sido política del Ministerio entregar toda la información relevante sobre nuestro quehacer, no sólo con la finalidad de que las empresas constructoras puedan programar en mejor forma sus actividades, sino que también para que las diferentes instancias institucionales y políticas puedan controlar nuestros avances y ayudarnos en la tarea, no siempre fácil, de materializar oportunamente y en forma adecuada las metas que nos hemos propuesto o se nos han encargado. Creemos y esperamos mucho de una política de apertura y franqueza y de intercambio sano y constructivo de opiniones.

Hay tres grandes planos en que se ha movido nuestra acción.

En primer lugar, el institucional, orientado esencialmente a fortalecer la capacidad de gestión para abordar y resolver los problemas de infraestructura. Este es un esfuerzo que tiene un contenido de largo plazo que mira a las necesidades más allá de la presente Administración, y uno de corto plazo que busca corregir deficiencias y debilidades que existen en este momento.

En segundo lugar, el de la definición de programas de inversión y la búsqueda de recursos para su financiamiento, tanto de fuentes públicas como privadas.

En tercer lugar, el de asegurar que los programas de inversión y los presupuestos se ejecuten en forma eficiente y oportuna. Estamos conscientes que esta tarea no sólo resulta esencial para medir la efectividad de la actual Administración, sino que también para asegurar niveles adecuados de actividad en la industria de la construcción.

Les decía el año pasado que era tiempo de plantear con criterio amplio y espíritu pragmático, mirando a la realidad que se le presentará al país en las próximas décadas, que será especialmente compleja en el área ambiental y de la infraestructura, la necesidad de un reordenamiento institucional en el sector. Afirmaba además que no se trataba de hacer cambios para esta Administración, que es bastante breve, sino que, en un espíritu de consenso y unidad nacional y tomando prudentemente en consideración lo que existe, dejar el camino despejado para las que vengan. Hemos estado trabajando en esta materia y creo que estamos logrando avances de importancia.

Se ha contratado con el Departamento de Ingeniería de Sistemas de la Escuela de Ingeniería de la Universidad Católica, donde existen especialistas muy respetados y de reconocida experiencia en el área de la administración y la planificación estratégica, un diagnóstico independiente de los problemas centrales que debemos abordar y de la estrategia para hacerlo. Este grupo de trabajo cuenta con especialistas en las distintas áreas de infraestructura y en las diferentes problemáticas que cada una de ellas presenta.

La primera etapa de este estudio se concluirá a mediados de año y presentará una visión ordenada de las cuestiones institucionales pendientes en materia de manejo y uso de aguas, de conservación del medio ambiente, de desarrollo, conservación y gestión de la infraestructura de transporte, de procedimientos para la presentación, análisis y evaluación de proyectos, asignación de recursos y elaboración de presupuestos, y de gestión de las ciudades y del espacio físico tanto urbano como rural. Una vez finalizada esta etapa de diagnóstico y de tener la posibilidad de recoger en forma estructurada los distintos planteamientos e inquietudes de instituciones y personalidades del sector público y privado, se efectuará una recomendación institucional para cada sector y, en último término,

se harán proposiciones legislativas para materializar los cambios propuestos. Esta es una tarea que está siendo desarrollada por el Comité Interministerial de Infraestructura, por especial encargo del Presidente de la República, y que cuenta con el apoyo del Banco Mundial. El Ministro que les habla tiene vivas esperanzas de que, dentro de un espíritu de consenso y generosidad, sea posible modernizar a Chile en este aspecto tan relevante. No podemos con la institucionalidad actual abordar los esquemas y desafíos del futuro. Esta reforma es un compromiso con las futuras generaciones.

Sin embargo, no estamos sólo preocupados del largo plazo. Ustedes mejor que nadie conocen las deficiencias que, como Ministerio, tenemos en la actualidad para llevar adelante en forma eficiente incluso nuestras tareas más urgentes y apremiantes. Esto nos llevó a presentar ante el Parlamento un proyecto para modificar la ley orgánica del Ministerio de Obras Públicas, que fue aprobada por unanimidad en ambas Cámaras del Congreso. Ello muestra la buena acogida que los problemas de infraestructura tienen en el Poder Legislativo.

Esta iniciativa, fuera de permitirnos algunos aumentos indispensables en algunas plantas de profesionales y técnicos, y de subsanar problemas operativos con respecto al manejo del personal, nos hace posible adecuar la organización del Ministerio, que respondía a desafíos del pasado, a los requerimientos de nuestros actuales programas. Esta modernización, para la cual se cuenta con recursos adicionales en último término, se harán proposiciones legislativas para materializar los cambios propuestos. Esta es una tarea que está siendo desarrollada por el Comité Interministerial de Infraestructura, por especial encargo del Presidente de la República, y que cuenta con el apoyo del Banco Mundial. El Ministro que les habla tiene vivas esperanzas



de que, dentro de un espíritu de consenso y generosidad, sea posible modernizar a Chile en este aspecto tan relevante. No podemos con la institucionalidad actual abordar los esquemas y desafíos del futuro. Esta reforma es un compromiso con las futuras generaciones.

Sin embargo, no estamos sólo preocupados del largo plazo. Ustedes mejor que nadie conocen las deficiencias que, como Ministerio, tenemos en la actualidad para llevar adelante en forma eficiente incluso nuestras tareas más urgentes y apremiantes. Esto nos llevó a presentar ante el Parlamento un proyecto para modificar la ley orgánica del Ministerio de Obras Públicas, que fue aprobado por unanimidad en ambas Cámaras del Congreso. Ello muestra la buena acogida que los problemas de infraestructura tienen en el Poder Legislativo.

Esta iniciativa, fuera de permitirnos algunos aumentos indispensables en algunas plantas de profesionales y técnicos, y de subsanar problemas operativos con respecto al manejo del personal, nos hace posible adecuar la organización del Ministerio, que respondía a desafíos del pasado, a los requerimientos de nuestros actuales programas. Esta modernización, para la cual se cuenta con recursos adicionales modestos, se está efectuando con el apoyo de consultores especializados en la materia, quienes han efectuado un análisis objetivo de los requerimientos de personal en distintas áreas y de los perfeccionamientos que parecen indispensables en la organización. La ley también hace posible mejorar algunos grados y, en consecuencia, parcialmente las remuneraciones que perciben algunos funcionarios. Es preciso reconocer que seguirán subsistiendo deficiencias serias en esta materia.

Parece pertinente destacar que la modernización del Ministerio, más que requerir aumentos en la dotación total de personal, hace necesario de incrementos en la productividad que tendrán que venir de la reasignación de cargos administrativos hacia cargos de profesionales y técnicos. Esta es una tarea que se abordará en forma persistente, tomando en consideración los análisis ya efectuados, o en proceso de concluirse, en cada una de las reparticiones del Ministerio. La reestructuración que está en marcha se está desarrollando con la mayor transparencia para evitar favoritismos arbitrarios y con un pleno respeto a los derechos adquiridos del personal.

La segunda gran tarea del Ministerio, que ha sido desarrollada principalmente dentro del Comité Interministerial de Infraestructura, en colaboración con los Ministros de Vivienda y Urbanismo, de Transportes, de Planificación, de Hacienda, CORFO y ejecutivos de otras instituciones relacionadas con el uso o asignación de recursos para infraestructura, ha consistido en definir el alcance de los programas de inversión para este sector. Se ha optado, en dicha materia, por el esquema de planes trienales móviles.

MIDEPLAN encabezó el grupo de trabajo para elaborar la primera versión de este plan que debe servir de base para las discusiones presupuestarias de 1992. Las cifras del programa son tentativas y están sujetas no sólo a la maduración técnica de los proyectos sino que también a las condiciones impuestas por el comportamiento macroeconómico del país. Ellas, sin embargo, incluyen los proyectos y programas que, de acuerdo a los análisis ya efectuados, parecen prioritarios y posibles de realizar durante los próximos tres años con financiamiento del sector público, incluyendo los desarrollados para empresas como EMPORCHI o las sanitarias que tienen ingresos propios. No se incluyen algunos megaproyectos como la pavimentación de 1.000 kilómetros adicionales en la red interurbana, o la construcción de una nueva línea del Metro cuya ejecución depende de análisis de factibilidad económica y financiera en proceso. Hay, además, proyectos de infraestructura que se pretende abordar por el sistema de concesión que deben adicionarse a este programa.

La inversión considerada para el trienio es de US\$ 1.660 millones. Esto incluye las siguientes grandes partidas:

Riego	134 millones
Servicios Sanitarios	274 millones
Transporte Aéreo	41 millones
Puertos y Caletas Pesqueras	80 millones
Transporte urbano	259 millones
Vialidad Interurbana	715 millones
Ferrocarriles	77 millones
Arquitectura	26 millones
Cuencas y M. Ambiente	55 millones

Este programa considera una ampliación muy significativa de lo ejecutado en infraestructura por el sector público en los últimos años. Su materialización implica un incremento de la inversión en 1992 con respecto a lo presupuestado para el presente año de 30%. La ejecución de este programa está encargado a las distintas instituciones del sector público relacionadas con el sector de infraestructura.

Existe conciencia muy clara que, a pesar de este incremento, las inversiones presupuestadas se encuentran por debajo de lo que se considera necesario. Llegar a tales cifras ha significado un esfuerzo muy grande de racionalización, en los distintos sectores, exigido por la necesidad de que el gasto público total no exceda límites compatibles con la acción inversora que se espera del sector privado, o lo que es lo mismo, se traduzca en niveles de tributación o endeudamiento que perjudiquen un equilibrio razonable en las cuentas globales de la economía. Además, el sector público tiene otras necesidades de gastos apremiantes y urgentes, especialmente relacionadas con los programas sociales, que resulta prioritario atender.

En este punto quisiera detenerme para reflexionar, una vez más, con ustedes, sobre los problemas que plantea el financiamiento de los programas de infraestructura.

Dentro del esquema de economía social de mercado en que el país ha decidido encuadrar su desarrollo, resulta crítico asignar de un modo eficiente las tareas propias del sector público y el privado. Esta asignación está definida, más que por criterios o principios apriorístico, por realidades tecnológicas que establecen ventajas o desventajas de hacer las cosas de un modo u otro. Para las obras que debe realizar el Estado es preciso obtener recursos suficientes, y debo reconocer que en esta materia no estamos satisfechos, pero también resulta fundamental que las disposiciones legales y administrativas hagan posible y atractiva la participación del sector privado cuando ella es deseable.

Este es un punto que se ha decidido abordar con profundidad a través de una modificación de la legislación que regula las concesiones de obras públicas y de una política activa de incorporación de inversionistas privados a la ejecución y operación de obras. Su participación no sólo permite allegar más recursos sino que incentivar la eficiencia.

Deseo agradecer a la Cámara Chilena de la Construcción y muy especialmente a los señores Sergio Melo y Sergio Orellana por su contribución a la elaboración de este nuevo texto legal que, tengo la satisfacción de anunciar, además de haber sido aprobado por unanimidad en la Cámara de Diputados, lo ha sido también, con algunos mejoramientos muy valiosos, por la Comisión de Obras Públicas del Senado. Esperamos tener muy pronto una ley que haga posible llamar a licitaciones para concesiones en forma flexible, que haga atractiva la participación en este tipo de contratos, de modo que la competencia estimule la eficiencia, que no ponga barreras que limiten la posibilidad de participación de las empresas constructoras y que dé plenas garantías legales a los concesionarios.

En esta materia hemos trabajado también en la elaboración de esquemas de concesión para

proyectos concretos. Siempre que las reformas legales se aprueben de acuerdo a lo previsto, esperamos llamar a licitaciones por concesión en lo que resta del año para proyectos por un monto aproximado de US\$ 100 millones. Entre los proyectos que se están considerando con este propósito y en los que existen estudios relativamente avanzados se encuentran el túnel El Melón, el camino de Nacimiento a Santa Juana y Concepción, la red de servicios sanitarios entre Coquimbo y Tongoy, los servicios sanitarios en los litorales norte y sur de la V Región y la construcción de facilidades portuarias en Corral. Se está revisando la posibilidad y conveniencia de ejecutar por el sistema de concesión, también con licitación dentro de este año, la circunvalación a Coronel y la doble calzada entre Coronel y Lota con un mejoramiento hasta Polcura, y la construcción y operación de sistema de interceptores y tratamiento de aguas servidas en Valdivia. Para comienzos del próximo año se proyecta llamar a licitación la concesión de la Ruta de Los Conquistadores. Hay otros proyectos que se están considerando para ejecución en esta modalidad cuyos antecedentes están menos maduros.

Tenemos el convencimiento que estamos abriendo una nueva modalidad para la ejecución y administración de obras que tendrán gran éxito. Ya sabemos de muchas empresas privadas chilenas, tanto del sector financiero como del productivo, incluyendo naturalmente empresas constructoras, que se están preparando para participar en esta modalidad de trabajo.

Quisiera detenerme más en el examen de cada uno de los programas de inversión del sector de infraestructura que están considerados para el futuro; pero como eso ya lo hemos examinado en otras ocasiones, la brevedad del tiempo hace aconsejable que entremos de lleno al análisis de la tercera gran tarea que nos corresponde como Ministerio, la de ejecutar en forma eficiente y oportuna los programas de inversión que tenemos a nuestro cargo. Se que este es un tema que interesa muy vivamente a las empresas contratistas del sector y naturalmente constituye la preocupación central del Ministro.

En 1990 el Ministerio de Obras Públicas ejecutó un presupuesto de inversión de \$ 89.179 millones de pesos (En moneda de 1991). Del total presupuestado se desembolsó un 97%, cifra similar a la de años anteriores. Esto fue posible aún cuando se produjeron demoras iniciales importantes en las asignaciones presupuestarias que dilataron el proceso de llamado a licitaciones durante el primer semestre del año. El porcentaje desembolsado habría sido aún mayor si no hubieran existido demoras que eran inevitables en el proceso de construcción del edificio del Congreso Nacional.

El presupuesto de inversión aprobado para 1991 es de \$ 98.942 millones, o sea, un 11% mayor en términos reales al de 1990. En esta cifra se incluyen \$ 5.530 millones que son transferencias que debe hacer el Ministerio para apoyar los programas de las empresas de obras sanitarias. En dicho presupuesto se incluyen recursos adicionales importantes para el sector riego, que multiplica su actividad en 7 veces con respecto al año anterior, y para obras portuarias que incrementa en 5.6 veces su presupuesto. En cambio arquitectura, cuyo presupuesto había sido incrementado muy significativamente como resultado de la construcción del Congreso, lo disminuyó en un 80%. En lo que se refiere al presupuesto de la Dirección de Vialidad, que es la más importante del Ministerio, el incremento real ha sido de 24%.

De acuerdo al programa trienal de inversiones el presupuesto del Ministerio deberá experimentar incrementos reales adicionales durante 1992. No es posible adelantar, como se explicó previamente, cifras definitivas, pero los montos que se visualizan sugieren un aumento con respecto a 1991 de aproximadamente 30%. Ojalá las posibilidades presupuestarias permitan un incremento mayor. Este programa fortalecido está exigiendo durante este año 1991 la elaboración de una cantidad

de proyectos de ingeniería sustancialmente mayor que lo que la tradicional. Se han adoptado medidas para fortalecer la capacidad del Ministerio en este sentido.

Desde el punto de vista de la ejecución del presupuesto del presente ejercicio debemos reconocer que lo desembolsado durante el primer trimestre se encuentra por debajo de lo inicialmente programado. La diferencia es de aproximadamente un 13%. En esto ha influido la dificultad de asignar algunos contratos de importancia, debido a demoras ocasionadas por problemas de interpretación legal respecto a la validez de las ofertas de los diferentes proponentes. Hay importantes trabajos detenidos, como la doble calzada entre Concepción y Coronel y entre Penco y Lirquén, cuyo propósito es ampliar las vías más congestionadas del país, en las que se producen numerosos accidentes fatales todos los años. Esta demora no puede continuar. Aquí existe ya una grave situación de emergencia y procederemos de acuerdo a las normativas legales que se aplican en estos casos, cautelando sí la transparencia que consideramos indispensable en el actuar del Ministerio.

Para evitar que este tipo de situaciones se repita a futuro, estamos procediendo a simplificar las bases de licitación. Las existentes constituyen una herencia no muy afortunada. No puede ser que las licitaciones públicas terminen convirtiéndose en un concurso sobre las minucias de documentos de importancia secundaria o las sutilezas legales sobre estas. Hay que concertar el proceso en los elementos sustanciales que constituyen los aspectos de fondo de las ofertas. Creo que esto, además de acelerar las adjudicaciones, contribuirá a simplificar el trabajo de las empresas contratistas.

A pesar de lo anterior, creo importante destacar que, de acuerdo con las informaciones de la Dirección de Planeamiento del Ministerio, durante el primer trimestre de 1991 se han adjudicado propuestas por un monto de \$ 23.106 millones de pesos, cifra superior en un 77%, en términos reales, respecto a lo adjudicado en el primer trimestre del año anterior y muy superior a lo adjudicado en períodos similares de otros años.

También interesa a ustedes la cantidad de propuestas llamadas, ya que ellas son un índice de las adjudicaciones que se materializarán en los próximos meses. Durante el primer trimestre se han llamado a lo largo del país 80 propuestas por un valor de \$ 8.530 millones de pesos. Para el segundo trimestre del año se proyecta llamar, con fondos sectoriales, 151 propuestas por un valor de \$ 23.000 millones. En todo caso el programa actualizado de llamado a licitaciones que, como es natural, está siempre sujeto a ajustes se encuentra a disposición de todos los interesados. El Ministro que les habla insistirá en la mayor transparencia de la información en esta materia. Es importante que se conozcan las programaciones para que exista un control público del cumplimiento.

Antes de concluir deseo referirme a un tema de gran trascendencia que constituye una preocupación muy central del gobierno y de distintos sectores de la población del país.

Cuando la actual administración asumió el Gobierno se encontraba en proceso de desarrollo un cambio muy radical en la legislación que regula al sector de obras sanitarias. La transformación había eliminado la institucionalidad histórica para manejar el sector sin haber puesto en marcha una nueva de reemplazo. Fue necesario optar entre una rápida vuelta atrás, que habría requerido demoras y difíciles reformas legales, o implementar y perfeccionar la nueva con todas las dilaciones y dificultades que ello implicaba. Se optó por lo segundo. Se consideró positiva la regionalización de los servicios de obras sanitarias y su conversión en sociedades anónimas, se estimó útil la existencia de una Superintendencia de Servicios Sanitarios para controlar el sector en el que existen algunas empresas privadas importantes y, con algunas reservas de importancia, se aceptó el nuevo enfoque para la determinación de las tarifas del agua potable, del alcantarillado y de disposición y tratamiento de las aguas servidas.

Desgraciadamente el nuevo esquema tenía dos debilidades que era virtualmente imposible corregir en el corto plazo. Por una parte desarticuló por completo la legalidad del sistema tradicional de financiamiento de las inversiones en el sector, basado en préstamos internacionales operados a través del Ministerio de Obras Públicas y en subsidios cruzados entre las diferentes regiones del país. Por otra, estableció un sistema de subsidios para los sectores de bajos recursos absolutamente inoperante. Esto dificultó la materialización de las inversiones programadas en el sector. Además, la puesta en marcha de las nuevas empresas, como era natural, no estuvo exenta de dificultades.

Afortunadamente, se ha avanzado de manera muy significativa en la normalización del sector. Recientemente hemos acordado con el BID un esquema de operación de los créditos vigentes, que también es aplicable a los nuevos créditos que están en proceso de negociación, que hará posible sostener financieramente el programa de inversiones de las empresas. Además se encuentra en el Congreso un proyecto que reforma la mecánica de distribución de los subsidios, lo que hará compatible los esquemas tarifarios requeridos para el financiamiento de las empresas con el debido resguardo de los sectores más desposeídos. Todo lo anterior permitirá normalizar en el muy corto plazo el proceso de llamados a licitaciones para obras en este sector.

Además, el Presidente de la República ha ordenado la constitución de un Comité Operativo constituido por el Ministro que les habla, el de Vivienda y el de CORFO, que operará con un Secretario Ejecutivo bajo la conducción del Gerente de Empresas CORFO. Habrá una conducción muy firme y un seguimiento muy estricto de los programas de este sector.

Hace un año que estoy ocupando este cargo de Ministro. En el proceso he visto y aprendido muchas cosas nuevas y con seguridad he cometido errores.

Al recorrer Chile mirando lo que hay, que es poco, y lo que falta, que es mucho, observando los problemas que la gente tiene y la forma apremiante en que los manifiesta, y al comparar eso con lo que efectivamente se puede hacer, ustedes podrían pensar que se va gestando un sabor de pesimismo y desánimo en el espíritu.

Pero no es así. Uno al mismo tiempo va conociendo miles de nuevos rincones, descubriendo la patria que tenemos, admirando su diversidad y belleza, la paciencia, tenacidad y vigor de sus habitantes, y sobre todo un hilo invisible de esperanza y deseo de ayudar a construir un futuro mejor que une a todos los chilenos. Eso fortalece, vigoriza y estimula el ánimo.

Estimados amigos, estoy muy conciente que la realidad dada su complejidad multifacética siempre admite variadas interpretaciones. Cada cual mira el mundo desde su ángulo particular y con su propia sensibilidad. Así, aunque la realidad sea una, las verdades pueden ser muchas. De allí que sea importante dialogar, intercambiar opiniones y enriquecerse con las visiones ajenas. Hay que hacerlo con humildad para poder recibir y con franqueza para poder dar. Esto es lo que siempre he encontrado y espero seguir encontrando en esta casa de ustedes.