



Planificación en Infraestructura

¿A DÓNDE QUEREMOS LLEGAR?

EL OBJETIVO ES CAMBIAR EL CONCEPTO: PASAR DEL “A DÓNDE PODEMOS LLEGAR”, AL “A DÓNDE QUEREMOS”. PARA ELLO HACE FALTA UNA PLANIFICACIÓN QUE TENGA UNA VISIÓN DE FUTURO. ¿CÓMO HACERLO? GENERANDO UNA POLÍTICA DE INFRAESTRUCTURA PÚBLICA Y CONFORMANDO UNA AGENCIA QUE VELE POR SU CUMPLIMIENTO.

Por Jorge Velasco Cruz _Fotos Viviana Peláez

A comienzos de la década del noventa se inició un gran impulso a la construcción, que implicó que hasta el año 2002 se llevara a cabo un periodo muy activo en el diseño y ejecución de proyectos. “Fue una etapa de gran creatividad, dinamismo y trabajo duro”, recuerda Carlos Hurtado, ministro de Obras Públicas entre 1990 y 1994, que impulsó el sistema de concesiones.

Si bien entre 2002 y 2005 comenzaron a disfrutarse los beneficios de las nuevas obras, empezó también a bajar la intensidad en la generación de iniciativas. “El MOP perdió confianza y dinamismo. Eso se ha pagado de a poco y caro”, reconoce Carlos Hurtado.

Y es que la materialización de grandes obras de infraestructura demora mucho tiempo; su ejecución implica diversos vaivenes: técnicos, políticos y administrativos. “Son proyectos muy complejos y pueden tomar décadas entre su concepción inicial y su puesta en marcha”, dice Hurtado. Es un proceso que se agudiza si a sus dificultades intrínsecas se les suman los rigores que exige la inmediatez propia de periodos cortos

de gobierno. “Hoy, cuando se licitan los proyectos, los estudios de la infraestructura todavía no están completos. Eso pone en jaque cierta calidad o efectividad de lo que queremos colocar como infraestructura. Tenemos modelos de gestión que han sido innovadores (concesiones), pero nos falta tener una planificación que vaya a la par con la gestión”, comenta Luis Valenzuela, director del Centro de Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibáñez.

DEL PUENTE A LA AUTOPISTA

Existen diversos ejemplos de cómo la falta de planificación ha dificultado la ejecución de proyectos en un país que crece al 5 % o 6 %. La Línea 6 del Metro demorará siete años en comenzar a funcionar desde que fue anunciada. El Hospital de Maipú, seis. El Parque la Aguada, una década. Y otras iniciativas apenas vislumbran un final.

Es el caso de la autopista Américo Vespucio Oriente. Las primeras propuestas se elaboraron en 2006, pero éstas fueron rechazadas sucesivamente hasta que en 2011

el ministro de Obras Públicas, Hernán de Solminihac, reactivó el proyecto con la idea de licitarlo a fines de ese año. La idea consiste en construir un túnel minero a quince metros de profundidad. Pero, debido a los reclamos de algunos vecinos, se decidió dividirlo en dos etapas. La primera, entre El Salto y Príncipe de Gales, recién se licitaría a fines de 2013. En definitiva, siete años después de que comenzaron las primeras gestiones, todavía no se sabe qué sucederá con la segunda parte. Por mientras, la congestión vehicular aumenta.

Ejemplos similares podrían citarse con la construcción del Puente sobre el Canal del Chacao o la ampliación del Aeropuerto Arturo Merino Benítez (ver recuadros). ¿Las razones para que las obras tarden tanto en llevarse a cabo? Son diversas. Al principio de la actual administración fueron el terremoto y el cambio de gobierno. “Es muy difícil tener proyectos novedosos en tres meses de trabajo”, decía a mediados de 2010 el entonces ministro de Obras Públicas, Hernán de Solminihac, quien para el periodo 2010-

EL PUENTE SOBRE EL CANAL DE CHACAO

La idea nació a fines de la década del cincuenta. Pero fue en 1997 que el MOP encargó un estudio de inversión preliminar para el Puente sobre el Canal del Chacao. En los siguientes seis años se realizaron estudios de ingeniería y demanda potencial. Finalmente, en 2005 se licitó el proyecto para concesionar el puente, el que se adjudicó al Consorcio Puente Bicentenario, compuesto por empresas de Francia, Alemania, Estados Unidos y Chile, por un monto de US\$678 millones de la época. Pero al realizar nuevos estudios, se determinó que –dados los aumentos de la tasa de interés y del costo del acero– el proyecto requeriría una inversión un 40% más cara. Ante esta situación, el MOP decidió extinguir el contrato.

En 2011, el Presidente Piñera decidió re estudiar el proyecto. Al año siguiente, se llamó a precalificación de empresas internacionales para el diseño y construcción del puente: precalificaron ocho consorcios. En noviembre de 2013 se realizó el acto de apertura técnica de la licitación, presentándose un solo consorcio compuesto por OAS, Hyundai, Systra, Aas-Jakobsen. Para el 9 de diciembre estaba contemplada la apertura de ofertas económicas.

“El proceso de licitación se ha desarrollado conforme a un cronograma y sobre las bases, donde se destaca la seriedad, la búsqueda de factibilidad para alcanzar la meta propuesta, lo cual es requerido para que haya un desarrollo eficiente y eficaz en las etapas de licitación... Los errores, hasta el momento no se han percibido, de una manera determinante para que entrase el proceso de licitación que está en curso” señala al respecto Selim Barría, presidente del Comité Pro Puente Chacao, quien no escatima en elogios en relación a los beneficios que traerá la obra.

“Se potenciará el crecimiento económico, la inversión privada, caminos primarios y secundarios. Habrá un mayor dinamismo en las caletas e islas interiores, aumentará el turismo. Es una gran oportunidad para la isla y su gente, sobre todo para la ciudad de Ancud. Pero, al mismo tiempo de las ventajas, implica un desafío, donde las autoridades y la comunidad organizada ya nos encontramos trabajando”.



2014 había anunciado un ambicioso plan de inversiones de US\$ 14 mil millones para obras de infraestructura y concesiones.

Lo cierto es que, en definitiva, si bien ha habido logros, éstos son escasos en relación a lo que se podría haber hecho. Así, del programa de concesiones 2010-2014 que contemplaba US\$ 11.739 millones, sólo se habrán licitado US\$ 2.500 al final del actual periodo presidencial. Y es que en infraestructura parece que todo cuesta y mucho. “La visión de la Cámara es que la infraestructura no ha tenido el desarrollo y el impulso que debiera haber tenido”, afirma Juan Enrique Ossa, presidente de la Comisión de Infraestructura de la Cámara Chilena de la Construcción, que asesora a la Mesa Directiva de la entidad gremial.

Para Carlos Hurtado, la problemática radica más bien en falta de sintonía (“es casi un arte con el que no todos los gobiernos son bendecidos”) entre el mandante de los proyectos, los equipos ejecutores y los financistas. Sin embargo, en opinión de otros expertos lo que escasea es mucho más profundo: una falta de visión de largo plazo para la infraestructura. “No hay una planificación de lo que queremos para el territorio, su vinculación a los temas económicos y a las grandes producciones y economías que tenemos localizadas para, de acuerdo a esa visión, establecer cuál es la infraestructura que necesitamos”, dice Luis Valenzuela. “No hay una visión de a dónde queremos llegar, sino de a dónde podemos llegar”, resume Juan Enrique Ossa.



Foto Cristóbal Avendaño

“EL PUENTE SOBRE el Canal del Chacao es una gran oportunidad para la isla y su gente, sobre todo para la ciudad de Ancud. Pero, al mismo tiempo de las ventajas, implica un desafío, donde las autoridades y la comunidad organizada ya nos encontramos trabajando”, dice Selim Barría, presidente del Comité Pro Puente.

Para lograrlo, se hace necesario generar consensos que proyecten el desarrollo de infraestructura hacia el futuro. Selim Barría, presidente del Comité Pro Puente Chacao, señala que para proyectos de alta envergadura -como el puente sobre el Canal del Chacao- se debe considerar el elemento geopolítico y la visión de Estado. El mejor ejemplo, señala, es la construcción del viaducto del Malleco, impulsado por el Presidente Balmaceda.

“Tenemos que volver a establecer una planificación moderna, acorde a los tiempos de hoy y a la inversión en infraestructura que necesitamos”, apunta Luis Valenzuela. Así las cosas, la inversión debiera representar un 3,5 % del PIB en lugar del 2% actual (descontados los sectores de energía,

telecomunicaciones y sanitarias). “Con eso -concluye Ossa- solucionaríamos todo el déficit actual de infraestructura y tendríamos al país con un nivel adecuado para las tasas de desarrollo que se plantean”.

AGENCIA DE INFRAESTRUCTURA

En opinión de la Cámara Chilena de la Construcción, para resolver el problema se necesita un ente que ayude a agilizar la ejecución de los proyectos. Un primer paso en este sentido fue la conformación en agosto del Consejo de Políticas Públicas (CPI), compuesto por expertos (profesionales, ex ministros, académicos, empresarios) vinculados al mundo de la construcción, de la ingeniería, de la arquitectura y de la infraestructura.

Su gran objetivo consiste en proponer los

elementos centrales de una Política de Infraestructura (proyectos, institucionalidad pública y alternativas de financiamiento), que garantice su planificación a largo plazo y asegure su oportuna materialización. Entre sus funciones está el tener una voz crítica frente al quehacer de la infraestructura pública, generar conocimientos e información en cuanto al avance de proyectos de ley y la consecución de metas en la materia, organizar debates y seminarios, y realizar propuestas.

Sus principales líneas de acción se relacionan con la integración social al interior de las ciudades, la descentralización del país, la mejora en la conectividad de los sectores aislados, y el desarrollo de la infraestructura de sectores productivos para aumentar la competitividad de las regiones y de las ciudades.

LA CChC PROPO-
ne impulsar una Agencia
de Infraestructura, que
dicte pautas claras, moni-
toree lo que se está ha-
ciendo en infraestructura
y exija metas, dejándole
al gobierno de turno una
función destinada prefe-
rentemente a la ejecución
de iniciativas.

Pero éste es sólo un primer paso. El obje-
tivo ideal consistiría en generar una Política
de Infraestructura: un itinerario de diseño y
construcción de infraestructura pública al
año 2030.

Para ello, la Cámara Chilena de la Cons-
trucción propone impulsar una Agencia de
Infraestructura, con una estructura similar
a la del Banco Central, que dicte pautas
claras, monitoree lo que se está haciendo
y exija metas, dejándole al gobierno de tur-
no una función destinada preferentemente
a la ejecución de iniciativas. Esta agencia
debería estar compuesta por profesionales
del área respetados, con alto nivel técnico y
experiencia, remuneraciones adecuadas y
recursos suficientes para ejercer sus funcio-
nes (estudios de diseño y control).

De esta manera, el desarrollo de la in-
fraestructura no quedaría supeditado al
vaivén del acontecer diario, sino a una vi-
sión de país, una situación que bien podría





Izquierda: Juan Enrique Ossa, presidente de la Comisión de Infraestructura de la CChC.
Derecha: Luis Valenzuela, director del Centro de Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibáñez.



ocurrir en el próximo periodo presidencia. “El gobierno que viene ha prometido hacer transformaciones muy profundas en distintas materias. Se corre un riesgo no menor de dispersión y de descuidar temas importantes que no necesariamente estarán en forma prioritaria en la pantalla, ocupada preferentemente por los temas que dadas las presiones ‘no pueden esperar’. Estos temas ‘impostergables’, de sabor callejero, es probable que traten de tomar recursos de otras áreas como la de infraestructura”, comenta el ex ministro Carlos Hurtado.

MEDIDAS URGENTES

Mientras se piensa en cómo conformar una Agencia de Infraestructura, existen otra serie de medidas más inmediatas que se podrían tomar. La primera, opina Carlos Hurtado: tener un ministro empoderado en la cartera de Obras Públicas, con buena conexión con la futura presidenta, y que defina

muy bien la agenda. De esta manera, serviría de base para continuar con otras tareas, como el reimpulso del sistema de concesiones, el perfeccionamiento de las asociaciones público-privadas o la mejora del Sistema de Evaluación Social de Proyectos (RS). Este último, según Juan Enrique Ossa, hoy no considera las externalidades positivas de los proyectos y, por lo tanto, no evalúa tanto los beneficios futuros de una obra, sino cómo satisface los requerimientos del presente. No tiene, por lo tanto, una visión de largo plazo.

Junto con ello, también podrían mejorarse los sistemas de concesiones y licitaciones. “Las mega obras debieran hacerse bajo un sistema de concesiones que permita que se le entregue al privado todo lo que signifique el desarrollo del proyecto, la gestión, la responsabilidad y el riesgo financiero que hay involucrado detrás. Que se saque el problema de encima y se lo entregue al mejor es-

AMPLIACIÓN AEROPUERTO ARTURO MERINO BENÍTEZ

En 2001 se inauguró el actual terminal aéreo de Santiago, concesionado bajo SCL en 1999. Pero desde entonces, su futura ampliación ha sufrido una serie de cambios. A fines de 2009, el MOP presentó un plan maestro del nuevo aeropuerto, que se licitaría en 2014 y estaría listo en 2017. Pero en noviembre de 2011 se extendió la concesión a SCL, que vencía en 2013, hasta 2015 (cuando se licitaría de nuevo), a cambio de que la concesionaria se hiciera cargo de las obras de mitigación. Sin embargo, en 2012 las autoridades avisaron que la ampliación se licitaría en 2012 y que el nuevo terminal estaría concluido en 2019 para cuadruplicar su capacidad. Finalmente, en junio de este año se iniciaron obras de mejoramiento para aumentar su capacidad a 16 millones de pasajeros en 2015. La licitación de la nueva concesión de AMB se realizaría el primer trimestre de 2014.

pecialista”, explica Juan Enrique Ossa. Estos sistemas, en el caso de las grandes ciudades, podrían ser impulsados con fuerza por una autoridad metropolitana que ejecute en forma autónoma los planes de infraestructura y concesiones.

Cualquiera sean los caminos que se escojan, los cambios son urgentes. “Dimos un salto muy grande cuando empezamos a tener mayor inversión en infraestructura en Chile, a raíz de las concesiones. Todos vivimos un incremento en nuestra calidad de vida. Pero si no se sigue invirtiendo, se verán afectados el transporte urbano y los sistemas económicos productivos. Veríamos indicadores de calidad de vida que disminuirían sustancialmente y tendríamos pérdidas económicas importantes en algunos sectores económicos. En definitiva, no vamos a ser tan productivos como pudiésemos haber sido”, finaliza Luis Valenzuela, de la Universidad Adolfo Ibáñez.