

# INFRAESTRUCTURA: Claves para la recuperación del empleo

## CUADERNOS DEL CPI

# CPI CONSEJO POLÍTICAS DE INFRAESTRUCTURA

---

*Este Cuaderno es el extracto del Diálogo del CPI número 47 sobre “**Infraestructura**” realizado el 28 de Julio de 2020. En esta actividad se contó con la exposición de **Eduardo Frei R-T**, Ex Presidente de la República y presidente del Consejo de CPI, **Patricio Donoso**, presidente de la Cámara Chilena de la Construcción, **Carlos Cruz**, director ejecutivo de CPI, **Loreto Silva**, ex ministra de Obras Públicas, **Roberto Pirazzoli**, consejero de la Corporación de la Madera (Corma).*

*El Diálogo número 47 del Consejo de Políticas de Infraestructura, CPI, contó con una asistencia de más de 160 personas, entre especialistas e interesados en el tema.*

# CONTENIDO

---

<b>I.</b>	Resumen Ejecutivo	4
	Exposición de Eduardo Frei R.T.	5
	Exposición de Carlos Cruz	6
	Exposición de Patricio Donoso	9
	Exposición de Loreto Silva	10
	Exposición de Roberto Pirazzoli	11
<b>II.</b>	Diálogo	13



# I. Resumen ejecutivo

La inversión en infraestructura pública y viviendas sociales puede contribuir decisivamente a la reactivación económica y a la generación de empleo; otros sectores, como el forestal, también pueden jugar un rol relevante para un repunte de la actividad. Sin embargo, hay un clima de desconfianza que ha inundado el ambiente y está dificultando la continuidad de obras y la elaboración y ejecución de proyectos. El sistema de concesiones, por diversas razones, ha visto muy ralentizado su dinamismo de períodos anteriores; resulta indispensable reactivarlo y relegitimarlo. En lo inmediato, existe una importante cartera de iniciativas para concretar y se hace urgente destrabar los proyectos paralizados: el Estado y la legislación disponen de las facultades para actuar. Debe recuperarse el principio de buena fe en los contratos, evitando llegar a los tribunales o recurrir a paneles técnicos. Los criterios de sostenibilidad social y medioambiental, y de participación ciudadana, nuevamente fueron destacados. La institucionalidad del sector de la infraestructura, se reiteró, muestra déficits serios de coordinación, agilidad y ejecutividad.

La propuesta de reactivación y empleo desde la infraestructura que se presenta y que incluye una variedad de proyectos, de sectores económicos involucrados, de regiones del país y de plazos -y que está en línea con los grandes desafíos-país de aquí en adelante- puede y debe recibir otros aportes e incluir a más entidades a fin de marcar mayor fuerza y presencia. La industria de la infraestructura puede realizar una contribución significativa en la reactivación y en la provisión de empleos, se presentan en la propuesta cifras estimulantes de nuevas contrataciones posibles. Asimismo, y en medio de la estrechez de recursos fiscales, la asociatividad público-privada es una herramienta indispensable para afrontar los desafíos financieros y constructivos de los nuevos proyectos.

## EXPOSICIÓN DE EDUARDO FREI R-T.

Ex Presidente de la República y presidente del Consejo de CPI

Es necesario que nos preparemos para la post-pandemia, donde la infraestructura será vital para la reactivación y el empleo. Requerimos disponer de una propuesta compartida entre un grupo más grande y afiatado para llegar y ser escuchados con más fuerza en las instancias de decisión; de lo contrario, será sólo una propuesta más.

Hay muchas cosas que se pueden hacer ahora y existen muchos proyectos. Por otro lado, existe un temor inexplicable a las concesiones, pero resulta que el Fisco no tiene recursos y es indispensable desarrollar infraestructura de todo orden en el país. La propuesta que debemos impulsar tiene que ser muy concreta, bien afinada y con acuerdos en agendas corta y larga. En suma, una propuesta muy sólida y con proyectos definidos. Existe un clima de confrontación en el país. Entonces, asoman las preguntas: ¿qué tenemos que hacer?, ¿cómo lo vamos a hacer? La tarea es contribuir a cambiar el ambiente, sin descalificaciones a países ni empresas que desean invertir en el país. Ciertamente tenemos problemas, pero todos los países los tienen; debemos pensar en lo que le hace bien al país. Se dice ahora que todo lo realizado en 30 años estuvo mal: es un caso de falta de memoria histórica, parece que ahora nos quieren invitar a un salto al vacío. Sabemos que la infraestructura es la primera herramienta para los desafíos de reactivación y empleo, entonces tenemos que ir al frente sin miedo con nuestras propuestas. ¿La calle manda todo?, ¿hasta cuándo? Tenemos que enfrentar las circunstancias actuales, unir fuerzas para generar una buena propuesta y hacer oír nuestra voz.

## EXPOSICIÓN DE CARLOS CRUZ

Director Ejecutivo de CPI

Estamos enfrentando una triple crisis en el país -hídrica, social y sanitaria- que ha derivado en una profunda crisis económica con importantes caídas en el empleo. La creación de nueva infraestructura es una poderosa herramienta para la reactivación económica y debe operar bajo criterios de sustentabilidad ambiental, valoración social (sociedad, comunidad) y garantías de transparencia y gobernanza. La propuesta que hemos entregado al ministro de Obras Públicas -y que reseñaré en este encuentro, además de algunas observaciones más generales- contiene una variedad de iniciativas de corto y mediano plazo, con proyectos de diferente envergadura en distintos sectores económicos, de acuerdo a criterios tanto de urgencia como estratégicos, y en muchas regiones del país. Incluye también propuestas institucionales de más largo aliento que, en todo caso, se cruzan muchas veces con las necesidades de hoy, y que debieran comenzar a abordarse.

Esta iniciativa se ha trabajado en conjunto con gremios, colegios profesionales, socios del CPI, entidades de la industria, ONG's y personas; la responsabilidad de esta presentación es mía. La propuesta -abierta a ser afinada y mejorada, y además con la colaboración de más entidades, que resulte en un documento a presentar a las autoridades- reafirma el positivo impacto de los proyectos de infraestructura pública en la actividad económica y el empleo.

**1. De aquí a fin de año** y para mitigar el impacto en el empleo, postulamos una fuerte inversión en vivienda social, junto con infraestructura y espacios urbanos que apunten a una mayor equidad; hablamos de proyectos a nivel municipal y de su integración con el ministerio de Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo. En áreas tradicionales,

consideramos obras de vialidad secundaria (CCHC identifica 331 proyectos por US\$ 7.900 millones); regadío menor y acceso al agua (con 224 proyectos por US\$ 933 millones); movilidad de personas y carga (US\$ 2.000 millones), con un número importante de proyectos (identificamos 75 proyectos disponibles); aceleración de proyectos de empresas del Estado con financiamiento propio (Codelco, EFE y Metro); en concesiones, activar mejoras de proyectos existentes, pagaderos con extensión de plazo (US\$ 2.000 millones), además de facilitar y acelerar proyectos concesionados en construcción.

En total, estimamos una movilización de US\$ 7.000 millones para inversión de aquí a diciembre del 2020, con una creación de 253.000 empleos estables anuales. El financiamiento corresponde a inversión pública por US\$ 3.400 millones, y privada o de empresas del Estado con recursos propios por US\$ 3.600 millones.

**2. En infraestructura a mediano plazo** a partir de 2021 y con una óptica vinculada a bienestar y productividad, se debe desplegar un amplio abanico de proyectos direccionados por varios criterios centrales: el cambio climático, por ejemplo, es fundamental, así como mejorar la equidad en la calidad de vida en las ciudades y la necesaria infraestructura en logística productiva y mayor competitividad. La falta de recursos financieros públicos, por su parte, exige relegitimar el mecanismo de concesiones y la asociatividad público-privada. En tal sentido, se hace necesario modernizar, entre otros aspectos, el sistema de contratación, el acompañamiento de proyectos y la resolución de controversias.

En vivienda social, se debiera explorar en terrenos del Estado dentro de las ciudades, con servicios cercanos ("a 15 minutos"). Existen necesidades y desafíos importantes que afrontar en la conectividad entre sectores productivos; en ferrocarriles de pasajeros y carga, con modos complementarios y resilientes; en aeropuertos y puertos (a gran escala); en recursos hídricos, donde además de administrar mejor lo existente se trata de aumentar la oferta a través de diversas iniciativas (gestión de cuencas, agua potable rural con "seguridad hídrica"; asegurar abastecimiento urbano, ampliar cobertura, embalses, trasvase y desalación, recarga de acuíferos). Casi todos estos aspectos hídricos representan una necesaria respuesta frente a los riesgos que enfrenta el sector agroexportador por déficits de agua.

En infraestructura digital, disponemos de conexiones, pero hay desigualdad en el acceso y el desafío es llegar a todas partes y avanzar con la "última milla" (red nacional e internacional están en curso); también, se requiere estimular la demanda por fibra óptica para no arribar a situaciones de subutilización del recurso, como sucede con la fibra óptica en el sur del país.

Otras iniciativas de más largo aliento, pero a trabajar desde ahora, tienen que ver con reforzar la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, la vinculación entre política e infraestructura y el rol que pudiera tener el Senado en seguimiento, el desarrollo de un Plan Nacional de Infraestructura Logística-Hídrica, los recursos de inversión públicos en el largo plazo y recuperar el rol fundamental del Fondo de Infraestructura como fuente de financiamiento para una diversidad de proyectos en todos los sectores. También, se trata de analizar y reimpulsar bajo un prisma renovado el mecanismo de concesiones y la asociatividad público-privada, avanzando hacia un Plan Nacional de Concesiones que cuente con el apoyo del Fondo. La ley de Financiamiento Urbano Compartido, que abriría nuevas puertas a la modalidad concesional, es otra materia que merece ser abordada con urgencia. Asimismo, se hace necesario pensar en un plan de infraestructura regional.

Respecto de financiamiento, conocemos las restricciones en materia de recursos fiscales debido a las presiones por las demandas sociales y la expansión del gasto público corriente. El financiamiento privado está disponible bajo modalidades conocidas y otras innovadoras, y donde el mecanismo de concesiones debe jugar un rol preponderante. Resulta crucial, no obstante, disponer de una mirada estratégica y de largo plazo para las obras de infraestructura y su financiamiento.

## EXPOSICIÓN DE PATRICIO DONOSO

Presidente de la Cámara Chilena de la Construcción

El programa de inversiones, proyectos y obras que hemos presentado recoge muchas conversaciones entre diferentes actores; este espacio del CPI es valioso. Existen necesidades evidentes en infraestructura y tenemos la voluntad de abordarlas. La pregunta entonces es, ¿qué falta para concretar esta voluntad y ejecutar los proyectos? Existe un problema de confianza en el país y es necesario cambiar el ambiente enrarecido en que estamos viviendo.

Es importante que nos pongamos metas a corto plazo, pensando incluso en el 2020, y de ahí ir probando y recuperando la capacidad de construir sueños comunes. En la infraestructura, y además de los objetivos para los próximos meses, debemos establecer necesariamente una visión de mediano plazo. Tenemos que poner el foco en las personas: hablar menos de infraestructura y más de personas. También debemos hacernos cargo de los desafíos del desarrollo, a algunos de los cuales no hemos dado respuesta: un plan para las ciudades, por ejemplo, donde vive un 90% de la población, sin dejar de lado la clase media y los adultos mayores. Ahí deben estar nuestros focos.

## EXPOSICIÓN DE LORETO SILVA

Ex ministra de Obras Públicas

Tenemos muchos contratos afectados en nuestro sector y muchas obras detenidas. Al mes de abril, y solamente en la Dirección de Vialidad, tengo entendido que los contratos paralizados llegan a 70, con efectos gravísimos sobre el empleo, personas y empresas. ¿Cómo lo vamos a hacer para destrabarlos? Hay problemas serios en las obras en construcción y en operación, en los aeropuertos, por ejemplo. Es una materia urgente que debe entenderse como un problema institucional, tal como lo consideran en otras partes del mundo.

El Estado y el ministerio de Obras Públicas tienen las facultades para intervenir en los casos de paralización de obras. Tenemos que buscar caminos de solución. Está la figura del caso fortuito, con compensación o no para los contratistas. Hay que ver quién tiene la mejor capacidad para actuar en estos casos. Situaciones similares se presentan también en las obras concesionadas, donde corresponde encontrar el justo balance entre las prestaciones y el riesgo. Este déficit institucional se traduce en términos anticipados o paralización permanente de obras. Pero hemos entrado en un clima de desconfianza y cuestionamientos respecto a este tipo de modificaciones y eso hace que la autoridad tome distancia y trate de no involucrarse. El principio de buena fe en los contratos debe tener su real preeminencia con una adecuada interpretación y aplicación. La solución no pasa por los tribunales de justicia ni los paneles técnicos. A propósito del ataque a las Torres Gemelas, que impactó de forma menos dramática el tráfico aéreo que lo que sucede hoy en día, en el país se aplicaron mecanismos para mitigar impactos y distribuir riesgos e ingresos entre Estado y concesionarias frente a la coyuntura, pero con una mirada de largo plazo. La Contraloría ha abierto la puerta para ponderar estas situaciones en extremo imprevistas, pudiendo el Estado modificar los contratos, debemos utilizar este recurso en los casos pertinentes.

## EXPOSICIÓN DE ROBERTO PIRAZZOLI

Consejero de la Corporación de la Madera (Corma)

El sector forestal se ha planteado objetivos importantes dentro de las circunstancias por las que atraviesa el país. Es un programa amplio que persigue la creación de 75.000 nuevos empleos y 14.000 capacitaciones laborales, mejorando al mismo tiempo la calidad de vida rural y la sostenibilidad de las pymes; el resguardo de las exportaciones y los avances en la productividad son otros objetivos de este programa.

**El fomento al empleo desde la forestación** implica el desafío de plantar 20.000 hectáreas anuales y manejar otras 20.000 hectáreas de bosque nativo, generando 15.000 puestos de trabajo, principalmente en comunas rurales, aportando con ello a las metas-país de captura de carbono, potenciando los aspectos sociales y ambientales.

**El fomento al empleo desde el sector industrial de la madera**, bajo el criterio de “construcción sustentable”, significa incorporar 10.000 nuevas viviendas en madera al año, generando 60.000 puestos de trabajo y ayudando al desarrollo de pymes regionales que podrían abastecer el mercado de la construcción en madera. Son viviendas de calidad, sustentables y eficientes en el uso de la energía (40% menos), con materia prima renovable y captura de cinco toneladas de CO2 por casa, y que reducen en un 30% los tiempos de construcción, sin generar residuos.

**La inversión en infraestructura social y productiva** significa el mejoramiento de la red de infraestructura de carga, tanto en vialidad (principal y secundaria), como en trenes, puentes para vehículos de 75 toneladas de carga, acceso a puertos y caminos rurales. La generación de proyectos asociativos público-privados es un mecanismo de primera

importancia, en tanto se trata de invertir en grandes obras. La construcción y pavimentación de caminos secundarios también resulta prioritario.

**Respecto del acceso al agua potable rural**, deben tenerse presente los déficits de acceso en las regiones de La Araucanía (71%), Biobío (68%), Los Lagos (64%) y Los Ríos (62%).

**La capacitación y reconversión laboral** significa realizar acciones para un universo de 14.000 trabajadores, en una iniciativa conjunta de gremios, centros de formación técnica, Sence y ministerio del Trabajo.

## II. Diálogo

Las materias institucionales vinculadas a la construcción y operación de la infraestructura pública –obras paralizadas y próximos proyectos– fueron ampliamente mencionadas entre los asistentes al Diálogo. “¿Cómo coordinar la institucionalidad del sector?”, se preguntó. “Se trata de hacerla operar, no de cambiarla necesariamente”. Varias entidades –el CPI entre ellas– han planteado este tema y podría avanzarse hacia una “ventanilla única” para las gestiones. Muchos proyectos están detenidos por la insuficiencia institucional, impactando a la reactivación y el empleo.

Se insistió en los contratos afectados en este tiempo, y la necesaria intervención del Estado con sus facultades para encontrar soluciones. No debieran seguir aumentando los litigios, “con desconfianza no avanzamos”, se señaló.

Un asistente se refirió a la escasez de oferentes en los proyectos vía concesiones. Otra intervención mencionó los desafíos para recomponer el mecanismo de las concesiones. Al respecto, y sobre las próximas obras, se abren dos caminos válidos y complementarios: seguir por la ruta de las grandes obras y, a la vez, entrar al área de los proyectos menores. Podrían incorporarse al sistema de concesiones, por ejemplo, edificios públicos en regiones y así superar los islotes de entidades, todas en locaciones diferentes; esta opción podría vincularse al Fondo de Infraestructura, lo mismo con los caminos secundarios y puentes (aunque en estas obras se exige rentabilidad privada positiva). En cualquier caso, se apuntó, resulta necesaria la revalidación del sistema de concesiones y las tarifaciones, abriendo a su vez nuevas áreas de proyectos concesionables, bajo el criterio de una amplia colaboración público-privada.

Con la prioridad en el empleo, la idea de proyectos social y ambientalmente sustentables fue destacada por varios asistentes. También, la participación ciudadana -temprana y activa- resulta una condición básica de la construcción y operación de las obras. Un asistente propuso revisar los estándares de la infraestructura, preguntándose: “¿cuánto estamos dispuestos a pagar como sociedad por la infraestructura?” Relacionado con esta pregunta de fondo, se abordó la cuestión de la sostenibilidad en términos globales, esto es, la percepción de la comunidad internacional y los programas y acuerdos a nivel de la ONU, a los cuales Chile ha adherido. En esta línea, es posible y necesario comenzar a utilizar metodologías de autoevaluación y ranking en los proyectos, los que están validados internacionalmente y pueden ser certificados.

# CUADERNOS DEL CPI

---

NÚMERO  
124

**CPI** CONSEJO POLÍTICAS  
DE INFRAESTRUCTURA

---

[www.infraestructurapublica.cl](http://www.infraestructurapublica.cl)