

Discurso de Clausura de la

IV Convención Nacional de Obras Públicas

Palabras del señor Ministro de Obras Públicas

DON CARLOS HURTADO

Baños El Corazón, sábado 6 de julio de 1991

Estimados amigos:

Ha pasado aproximadamente un año desde que tuvimos la oportunidad de reunirnos en Viña del Mar, e intercambiar ideas y puntos de vista sobre los problemas y oportunidades que presenta la acción que le cabe al Ministerio de Obras Públicas.

En el intertanto, el diálogo con los dirigentes de la Cámara de la Construcción ha sido permanente y se ha desarrollado en forma regular. Ello ha permitido mantener dentro de un clima de cordialidad un intercambio franco y productivo de opiniones sobre las materias de interés mutuo.

Esta nueva Convención parece una ocasión apropiada para hacer un balance sobre algunos de los aspectos que se trataron en la anterior y examinar los desafíos que tenemos para el futuro.

Las deficiencias institucionales del sector infraestructura siguen constituyendo una de las preocupaciones centrales de la presente administración. Hemos en esta materia completado la primera etapa, de diagnóstico, del Estudio sobre la Problemática Institucional, que se contrató con la Escuela de Ingeniería de la Universidad Católica. El trabajo ha sido muy profesional y útil y ha permitido identificar los tópicos principales que es preciso abordar para perfeccionar la institucionalidad vigente.

Hay tres grandes áreas cubiertas por este análisis: las aguas y disposición de desechos; el transporte; y las ciudades, desarrollo rural y desarrollo regional. Ellas se han examinado desde las siguientes perspectivas: la generación y evaluación de proyectos, asignación de recursos y presupuestos; la organización global del sector infraestructura; los roles de los sectores público y privado; el registro y manejo de la información y la conservación del medio ambiente.

Se han identificado 18 tópicos como los que merecen una atención preferente. Entre ellos la gestión de cuencas, la gestión de infraestructura vial, la gestión global de ciudades, la gestión del desarrollo rural, etc. Una vez revisado el diagnóstico, por las distintas autoridades responsables, se dará inicio a la segunda etapa del proyecto cuyo objetivo es proponer los elementos para una nueva institucionalidad, preparar las reformas legales necesarias y proporcionar el apoyo técnico para el proceso logístico. En esta etapa será muy importante y útil el aporte de instituciones técnicas y gremiales como la Cámara Chilena de la Construcción.

La intención, conviene decirlo con mucha claridad, es dejar habilitado el futuro Gobierno, que debe inaugurarse en marzo de 1994, para operar con una institucionalidad mejorada en este sector tan crítico para el desarrollo nacional.

Tenemos conciencia que no es posible cambiarlo todo en aras de un esquema ideal. Las instituciones que existen tienen su dinámica y atribuciones que son complejas y responden a realidades objetivas que no se modifican fácilmente. Sin embargo, la tarea, difícil por cierto, es identificar aquellos mejoramientos de importancia crítica, posibles y útiles, que sí es factible implementar en una transición breve y que son esenciales para iniciar un proceso ordenado de cambios modernizadores con una dirección y objetivo claros. Se trata de darle una llave, que permita ir abriendo las distintas puertas, a la futura Administración.

Entretanto ha sido necesario abordar algunos ajustes impostergables en el Ministerio. La estructural funcional de éste y la distribución de su personal correspondían a situaciones históricas ya superadas. A diferencia de otros ministerios o reparticiones que fueron reestructurados en la Administración anterior, el de Obras Públicas, al menos formalmente, mantenía sus patrones históricos.

Se logró, a fines del año pasado, la aprobación por la unanimidad de ambas cámaras del Congreso, de la Ley 19.090, que ha permitido racionalizar las estructuras orgánicas y las plantas de los servicios sobre la base de pautas objetivas comunes, normalizar las distorsiones que existían entre la profesión, función, cargo y grado de la Escala Única de Sueldos y regularizar el desempeño del personal que se encontraba en funciones en un Servicio diferente al de su origen.

Este Ministerio debe agradecer la confianza que el Parlamento depositó en el Ejecutivo para efectuar esta reestructuración, que implicó una revisión caso a caso de la situación de cada uno de los funcionarios. La tarea se realizó con el apoyo de consultoría profesional externa, con total transparencia en los criterios, y respecto a la situación personal e ideológica de cada funcionario. Constituye un motivo de especial satisfacción para quienes hemos intervenido en este proceso, que se encuentra en su etapa final de perfeccionamiento legal, y cuyos resultados ya son conocidos por el personal del Ministerio, que él se haya materializado sin conflictos, especialmente considerando que los mejoramientos no han sido parejos, ya que, de serlos, no se habría logrado el propósito perseguido, y que hay personal cuyas aspiraciones no pudieron ser satisfechas.

Con esta reestructuración que no ha sido en absoluto fácil, se ha dado un paso en la dirección correcta; pero, estamos muy lejos de la verdadera modernización a la que es preciso llegar.

Hay otros mejoramientos, que también son de significación e importancia.

Se ha reforzado, con consultoría externa, la capacidad del Ministerio para contratar y supervisar la elaboración de estudios de ingeniería, sin los cuales no es posible desarrollar un programa incrementado de inversiones.

La falta de proyectos ha sido una limitante crítica para los esfuerzos de aceleración del programa de inversiones. Esto está en franco proceso de reversión. En 1989 se contrataron 42 estudios de ingeniería y preinversión con un costo total de \$ 399 millones, ellos dieron vida a 74 proyectos; en 1990 se contrataron 48 estudios con un costo de \$ 404 millones que generaron 84 proyectos. En 1991 ya se han licitado 55 estudios por un valor de \$ 1.148 millones, y se licitarán, en lo que resta del año, 35 estudios adicionales con lo que se debe totalizar 188 proyectos con un costo total de \$ 1.595 millones. En suma estamos incrementando en 150% la preparación de proyectos.

Simultáneamente con este esfuerzo, hay uno encaminado a mejorar la capacidad del Ministerio de supervisar la elaboración de proyectos durante su ejecución. Sabemos que la calidad de los proyectos ha sido motivo de dificultades para la adecuada realización de las obras. Esperamos dentro de las limitaciones que tiene el Ministerio, reforzar nuestros departamentos de estudio con nuevos profesionales y perfeccionar a los que tenemos. Entretanto será necesario seguir apoyando esta función normal interna con consultoría externa.

Otra materia en la que se han logrado avances es en el afinamiento de las experiencias y antecedentes objetivos para hacer posible la licitación de la conservación rutinaria de los caminos. Se ha desarrollado, como algunos de ustedes saben, una experiencia piloto en la Provincia de Maipo para aplicar una metodología nueva de programación y control de la conservación rutinaria que permite desarrollar contratos con precios unitarios. Esta experiencia se ha hecho extensiva a las provincias de Llanquihue y Elqui y a otras provincias de la Región Metropolitana. Esperamos llamar en el último trimestre del año a una licitación experimental para la provincia de Talagante, y en el primer trimestre del '92 a licitaciones en 5 provincias más.

Tenemos mucha fe en que este nuevo método puede traducirse en un cambio muy positivo en la conservación vial y convertirse en un área atractiva e importante de trabajo para las empresas contratistas. El debe, además, liberar personal y equipos del Ministerio para tareas en que el sistema de contratos no puede operar con la debida flexibilidad.

Hemos logrado también avances en materias tales como capacitación, informática y sistematización de la intervención del Ministerio en temas ambientales y sociales.

Con todo, el cambio institucional más significativo y de proyecciones es el que se ha logrado con la reciente promulgación de la nueva ley de concesiones para obras públicas. Sobre esta iniciativa y sus características generales ya se ha expuesto lo suficiente en otras ocasiones. Creo que a este auditorio le pueden interesar más algunos aspectos concretos que envuelve la puesta en marcha de esta nueva modalidad. Quien les habla está conciente que el desafío mayor en esta materia es el que viene ahora. Hay que concretar en forma eficiente la realización de los proyectos de inversión que tenemos en cartera y convertir este sistema en una forma normal de trabajo.

En este momento se está revisando el Reglamento de la Ley el que deberá enviarse para trámite a Contraloría muy pronto. Se están además afinando las bases de licitación del primer proyecto que se llamará por este sistema que es, como ustedes saben, el del Túnel El Melón y se están desarrollando en distintas etapas las ingenierías para los demás proyectos.

Hay dos puntos sobre esta modalidad que me parece útil plantear en esta ocasión.

El primero dice relación con su cobertura. Creo pertinente subrayar la idea que las concesiones no son sólo para ejecución de nuevas obras sino para reparación, mantención y conservación de las existentes. Además, es importante que se aproveche la posibilidad que la ley ofrece a cualquier persona para que postule ideas ante el Ministerio.

En Chile una de las limitaciones que existen para las concesiones viales son los tránsitos relativamente bajos que tienen nuestros caminos. Ello se traduce en que los ingresos de peajes potenciales son insuficientes para establecer controles sofisticados como los que precisa el Ministerio. Sin embargo concesionarios privados pueden operar con sistemas simples de cobro y hacer factible concesiones en caminos o puentes con tránsito relativamente bajos. Los invito a explorar con agresividad e imaginación las posibilidades. Ya hay algunos que lo han hecho. Esta invitación no sólo es válida para los contratistas sino también para otros entes o agrupaciones privadas que pueden estar interesadas en el mejoramiento de alguna vía que los sirve de preferencia.

Un segundo punto que quisiera revisar es el de las fuentes de financiamiento para estos contratos de concesión. Al Ministerio le interesa utilizar con esta finalidad todas las opciones atractivas que puedan estar disponibles.

El Gobierno, a través del Ministerio de Hacienda, está desarrollando estudios para abrir a este tipo de inversión la colocación de recursos de las AFP. Esto implica un trabajo técnico cuidadoso y delicado para definir métodos de clasificación de los bonos de empresas nuevas dedicadas a estos proyectos de infraestructura. El cambio de reglamento de clasificación que esto exige se está examinando con una consultoría de la International Finance Corporation. Es evidente que el Estado debe ser extremadamente cauteloso para autorizar nuevos usos para los recursos previsionales. Hay que ser inflexible para evitar los vicios en que, en esta materia, incurrió el antiguo sistema previsional. Todo indica, sin embargo, que hay buenas posibilidades de lograr una apertura en un plazo prudente y oportuno.

Hay también líneas de crédito privilegiadas, del tipo Gobierno a Gobierno, cuyo uso con este propósito no debe excluirse. Estamos preocupados de examinar en qué forma puede canalizarse esta modalidad de financiamiento para que no perjudique las posibilidades de participación de las empresas nacionales. Este es un tema sobre el que resulta importante que intercambiamos puntos de vista.

Los contactos que el Ministerio ha tenido con distintos grupos privados tanto nacionales como extranjeros muestra que hay interés, no sólo de empresas constructoras, sino de grupos empresariales y financieros de participar en este tipo de operaciones. Hemos sido muy abiertos para entregar la información sobre lo que estamos haciendo y pretendemos hacer. Creemos que esta es la mejor forma de asegurar una competencia limpia y transparente para este nuevo esquema que tenemos el desafío de desarrollar en forma exitosa.

Hay un último tema institucional que no quisiera pasar por alto en esta oportunidad.

Desde hace algunos años ha existido una inquietud de la Cámara Chilena de la Construcción y de los contratistas nacionales reunidos en esta Convención sobre la necesidad de establecer la competencia entre las empresas nacionales y extranjeras sobre bases equitativas. A pesar de lo anterior poco se ha logrado en términos objetivos y concretos.

Creo en primer lugar importante reconocer que ya no existe nadie que en esta materia propicie un proteccionismo preferencial para la industria de la construcción. La Cámara Chilena de la Construcción ha hecho planteamientos muy claros en el sentido de propugnar reglas parejas en materia de competencia externa para todos los sectores. Esto resulta muy importante en el contexto de una economía abierta como la chilena, especialmente considerando que parte significativa de nuestras inversiones son financiadas por instituciones externas multilaterales que requieren que en los proyectos en que se cuenta con su respaldo exista licitación internacional competitiva.

Sabemos que por la experiencia de los últimos meses, que no ha sido grata para algunos de nosotros, que no resulta simple determinar lo justo y equitativo en materia de competencia. Instituciones tan serias como el Banco Mundial, muy puntilloso en estas materias, y la Contraloría General de la República, que vela por la legalidad de los actos del Gobierno, pueden en casos concretos discrepar sobre la interpretación de bases y reglamentos. De allí que sea tan importante precisar el alcance de cada elemento de los reglamentos y bases, y eliminar aspectos que puedan dar origen a divergencias o confusiones. Esto desde el punto de vista formal.

Sin embargo, también es preciso ir al fondo del asunto. Como sabe el Presidente de la Cámara, al advertir este Ministro los problemas de competencia internacional que estaban ensombreciendo las relaciones entre el Ministerio y algunos contratistas, le solicitó un análisis objetivo de los elementos que a juicio de la Cámara, perturban una competencia equitativa. El Ministerio recibió un documento serio, que muy sinceramente agradece, sobre esta materia y ha contratado los servicios de una prestigiada empresa consultora nacional, con la cual la Cámara ha trabajado en estudios relacionados con el sector de infraestructura, para que examine los antecedentes concretos y revise los principios que cabe aplicar en este tipo de problema conforme al esquema de economía que prevalece en Chile. Los socios de la Cámara, según se me ha informado, están contribuyendo de una manera activa con antecedentes para este trabajo.

Una vez que el informe de la consultora esté listo será revisado cuidadosamente para definir las políticas que corresponde adoptar.

Antes de concluir, quisiera muy brevemente recapitular los programas de obras en que se encuentra comprometido el esfuerzo del Ministerio.

Estamos intensificando nuestra acción en prácticamente todos los campos.

Hemos incrementado nuestro presupuesto de vialidad, con una aceleración en el programa de dobles calzadas y de nuevas pavimentaciones. Tenemos pendiente el desafío de mejorar la conservación de la Red Vial Comunal, pero estamos trabajando en un programa para este propósito, como tuve la oportunidad de exponer a los señores alcaldes en Pucón.

Hemos retomado la acción en Riego. Se ha licitado la construcción del Canal matriz Pencahue y esperamos licitar en los próximos días el Canal Poniente que permitirá iniciar en 1992 la primera etapa del regadío en este valle. Además se ha adoptado una decisión definitiva sobre la ejecución de un embalse en el río Huasco, que se espera comenzar a fines de este año o principios del próximo. Hay otros proyectos en etapa avanzada de estudio que se espera realizar, con créditos que están en negociación, en los próximos años.

El programa de puertos, sobre el que se ha informado ampliamente, está caminando en la forma prevista. Ayer solamente me visitaban los exportadores para reiterarme lo oportuna que había sido la decisión, tan discutida por algunos, de construir el sitio cero en San Vicente para reducir la congestión portuaria en la VIII Región. Ella ha llegado a tal punto que hay cargas que se deben desviar a los puertos de la zona central porque barcos de línea que podrían atracar en San Vicente no lo hacen por la congestión.

El aeropuerto de Pudahuel está siendo proyectado y esperamos que su construcción pueda iniciarse a comienzos del '92.

En Arquitectura, donde podría pensarse que la actividad disminuiría como resultado de la conclusión del edificio del Congreso, se ha producido una intensificación notable fruto de las responsabilidades crecientes de esta Dirección en su labor de constructora como mandante de otros ministerios e instituciones públicas. Dicha Dirección está preparando un catastro de todos los edificios públicos, que considera millones de metros cuadrados, y que, permitirá racionalizar la política de conservación, renovación e incremento de estos inmuebles. También está siguiendo un enfoque moderno en materia de concesiones que puede facilitar bastante la gestión inmobiliaria del Sector Público.

En Obras Sanitarias se ha logrado normalizar, en medida importante, los programas de inversión que se habían visto interrumpidos como resultado de cambios institucionales no perfeccionados que este Gobierno debió implementar. También se han puesto en marcha las obras de saneamiento en Santiago y Valparaíso que constituyen el punto de partida de un importante programa en esta materia.

Hay otros programas de diverso tipo en ejecución o elaboración sobre los que no comentamos en aras de la brevedad.

Estimados amigos constructores. En esta exposición, tal vez un poco larga, he procurado abordar los principales temas que les interesan e inquietan. La política nuestra es y seguirá siendo de la mayor transparencia. Nuestra información está abierta, aún cuando a veces pueda mostrar puntos débiles de nuestro accionar. Después de todo, la crítica, especialmente cuando se hace con una intención sana, siempre es útil. Es preferible tenerla en forma oportuna cuando es posible mejorar que cuando ya se han perdido las oportunidades. El estímulo también es útil y cuando viene se agradece. Pero por encima de las críticas o los estímulos lo que estamos tratando de hacer es servir con honestidad. Como les decía el año pasado, tenemos juntos mucho que hacer por Chile y vamos a hacerlo.