

CÁMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCIÓN

DISCURSO DE CLAUSURA DE LA IX CONVENCION NACIONAL DE OBRAS PUBLICAS

INTERVENCION DEL SEÑOR PRESIDENTE DE LA CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION. DON EUGENIO VELASCO MORANDE

Marbella, sábado 6 de Julio de 1996

Por segunda vez, en mi calidad de Presidente de la Cámara Chilena de la Construcción, me corresponde el honor y el agrado de participar en una nueva versión de la Convención Nacional de Empresas Constructoras de Obras Públicas, jornada de análisis y camaradería, ya tradicional dentro del quehacer de nuestro gremio.

Primeramente, quiero agradecer en nombre de los organizadores de esta Convención, del Comité de Obras Públicas y de la Cámara misma, la presencia de las altas autoridades que nos han distinguido con su asistencia esta mañana.

Como en años anteriores, esta Convención ha congregado a un gran número de empresas socias de la Cámara, dedicadas a la importante y compleja misión de producir las obras de infraestructura pública que Chile requiere para hacer posible el crecimiento económico y alcanzar el bienestar social que tanto anhelamos.

CAMARA CHILENA DE
LA CONSTRUCCION
Centro Documentación

Esta motivación, unida al grato ambiente de camaradería y sana convivencia, ha constituido, desde la I Convención, una oportunidad de encuentro siempre muy esperada por los constructores.

Luego de analizar con seriedad y en profundidad variados temas de actualidad e interés para el sector en las primeras 7 versiones de esta Convención anual, en la del año pasado, como recordarán, se reflexionó sobre la trascendencia de las obras que generaciones de constructores han legado al país, desde la valiosa perspectiva que nos ofrecieron destacados socios, ligados por largo tiempo a esta noble tarea, y cuya visión personal y reconocida capacidad y experiencia nos permitió establecer algunas bases esenciales para nuestro enfoque del futuro.

Esta trascendencia de las obras ameritaba un reconocimiento, y así lo entendió el Comité de Obras Públicas, que decidió establecer un premio llamado Viaducto del Malleco, para distinguir periódicamente a las obras públicas que destaquen por su calidad técnica, complejidad u originalidad, o por su importancia social, económica, funcional o estética, galardón que se entregará en el marco de esta Convención.

Complementando la visión retrospectiva de las trascendencia de las obras de infraestructura, este año, con mucho acierto, esta convención se ha abocado a revisar los **Orígenes y Desarrollo de las Obras Públicas en Chile**, a través del interesante análisis que nos han entregado los destacados historiadores, profesores señora Sol Serrano y los señores Rafael Sagredo y Abdula Omnivar, y a escuchar las ilustrativas exposiciones del economista Felipe Larraín, y del socio Juan Carlos de Larraechea.

Atendiendo a la importancia creciente que tiene la gestación, provisión y mantención de las obras al nivel local más próximo a las organizaciones sociales, el Presidente de la Asociación de Alcaldes, don Jaime Ravinet, nos ha ilustrado acerca de la **Política y Participación de las Municipalidades en la Infraestructura**.

Finalmente, el Sociólogo Benito Baranda nos ha ilustrado sobre la labor del Hogar de Cristo transmitiendo un mensaje claro no sólo sobre la importante labor que ejecuta dicha Fundación de beneficencia, sino que también nos motiva a trabajar más y mejor a fin de contribuir a la generación de nuevos y buenos empleos para la disminución de la pobreza.

Aprovechando la presencia de las distinguidas autoridades que nos acompañan, quisiera formular algunas reflexiones generales en torno a varios aspectos relativos a la política de inversión en obras públicas y a su institucionalidad.

Uno de los diagnósticos más ampliamente compartidos es que existen serios déficits en ciertas áreas de la infraestructura básica, que limitan en forma importante nuestras posibilidades de crecimiento económico y desarrollo social. También hay cabal conciencia que para resolver dichas insuficiencias y realizar las nuevas obras requeridas para el progreso del país, se precisa duplicar los actuales niveles de inversión en infraestructura pública, por lo que el Gobierno ha manifestado su compromiso de resolver estas carencias con la participación del sector privado.

Se precisa también avanzar urgentemente en la modernización de la institucionalidad de los sectores de la infraestructura, en las modificaciones legales y reglamentarias requeridas para una efectiva participación del sector privado en estas áreas, y en la capacidad de gestión de las empresas constructoras.

Sobre este particular, vale la pena aprovechar este encuentro para recordar que en la Cámara hemos elaborado y aprobado en nuestro último Consejo Nacional un Plan Estratégico cuyo objetivo es entregar una visión de futuro del sector construcción, y proponer acciones concretas para abordar las debilidades detectadas tanto a nivel de la industria de la construcción como de las propias empresas.

A partir de un acabado diagnóstico general de la industria de la construcción se concluyó entre otros aspectos, en la necesidad de promover la modernización de la actual institucionalidad del sector de la infraestructura de uso público, ya que a nuestro juicio ella dificulta la velocidad de los cambios que el crecimiento sostenido exigen.

En relación a la estructura institucional de la Infraestructura estimamos que las distintas Instituciones que en ella participan operan en base a un esquema ya superado por la nueva realidad del país.

El aparato estatal se nos muestra hipertrofiado en algunas áreas, con multiplicidad de organismos dedicados a la misma materia y con falta de coordinación entre éstos. La estructura organizacional y el régimen de personal de la administración pública también conspiran contra la eficiencia de ella. Por otra parte, en algunos casos las leyes orgánicas de los ministerios no cuentan con una adecuada y renovada distribución de funciones directivas.

Proponemos rediseñar las funciones del aparato estatal relativas a la infraestructura, asignando funciones diversas y especializadas bajo un enfoque de eficiencia, reduciendo el número de ministerios relacionados con la infraestructura y estableciendo Subsecretarías y Superintendencias que se articulen con sus respectivas carteras ministeriales.

Nuestro planteamiento sugiere reducir el número de Ministerios y organismos relacionados con la infraestructura, en el siguiente esquema:

- Un Ministerio de Infraestructura, del cual dependerían las Subsecretarías de Transportes y de Obras Públicas;
- Otro dedicado a la Vivienda y al Urbanismo, y
- El de Economía, a cargo del Fomento de las actividades productivas y del funcionamiento de los mercados, dependiendo de este último las Superintendencias de Servicios Sanitarios, Puertos, Aeropuertos y de Concesiones, entre otras.

Estamos ciertos que una estructura de este tipo más simple y flexible, permitiría mayor eficiencia y eficacia, y por ello la Cámara procederá en los próximos días a difundir estas sugerencias modernizadoras invitando a autoridades de Gobierno, Parlamentarios, Centros de Estudios y especialistas a debatir nuestras proposiciones.

Respecto del **Rol del Estado** en materia de infraestructura, hay también consenso que a éste le compete una función normativa, reguladora y de planificación estratégica, dentro de su función subsidiaria y de garante del bien común.

Dentro de ellas debemos señalar principalmente,

- Exigir a los privados estándares de servicio y de calidad ambiental.
- Intervenir en la determinación de los precios en áreas de la infraestructura, donde existen mercados imperfectos a través de pautas tarifarias objetivas y previamente establecidas y conocidas.
- Establecer normas sobre derechos de los consumidores, sobre libre competencia y competencia desleal.

Sin perjuicio de reiterar que para implementar una infraestructura acorde a los requerimientos deben materializarse elevadas inversiones en las distintas áreas que ésta abarca, especialmente en la infraestructura básica de los diversos modos del transporte y en el campo de los servicios sanitarios, debemos reconocer la mejor capacidad de gestión y de inversión que actualmente tiene el sector privado para la **provisión de los bienes y servicios** de infraestructura, razón por la cual se pretende, justificadamente, asignar a éste dicha tarea, sea entregándole la propiedad o la concesión del área de infraestructura de que se trate.

Así, estimamos que no se justifica la actual forma de participación estatal en áreas tales como puertos, aeropuertos y los sectores sanitarios, energético y de telecomunicaciones.

Por otra parte, una dimensión fundamental en la relación entre el Estado y la empresa privada viene dada por la vinculación contractual que puede existir entre ambos. Destacan al respecto las concesiones de obras públicas y el financiamiento estatal para algunos proyectos. La certidumbre y garantía respecto de los derechos de los inversionistas y de las empresas, la equidad en las condiciones contractuales y un mecanismo expedito de solución de controversias son características de una relación deseable en esta materia. Al mismo tiempo, se hace necesario un mercado de capitales libre de trabas, con posibilidades equitativas de acudir libremente al financiamiento nacional o extranjero, y de otorgar garantías efectivas para responder de las obligaciones contraídas. La globalización y la sofisticación financiera se desarrollan de mejor modo en un ambiente en el cual el Estado verifica la corrección de las operaciones, en lugar de regular anticipada y detalladamente las mismas, lo que tiende a entrabarlas y encarecerlas.

Junto con actualizar el rol del Estado en la Infraestructura, nos parece oportuno **profundizar el proceso de descentralización y desconcentración administrativa**, asignando un rol más relevante a los gobiernos regionales y a las municipalidades. Aspectos imprescindibles en este ámbito son la mayor autonomía de las autoridades locales respectivas en la toma de decisiones relativas a infraestructura, materia respecto de la cual hemos propuesto al señor Ministro esta semana algunas medidas puntuales, como también el diseño de mecanismos financieros que permitan la realización de más obras de carácter local. Del mismo modo, para lograr una mayor coordinación entre los diversos municipios, debería estudiarse la institución de una autoridad coordinadora para resolver los problemas que afecten a más de un municipio en una región determinada, labor que podría recaer en la respectiva Intendencia o Gobernación Provincial.

Por otra parte, la **modernización del "capital humano"** que representa el personal de la Administración del Estado, es un desafío que afecta a todas las áreas de la función pública, y no sólo a la infraestructura. Para lograr este objetivo, se sugiere entre otras cosas flexibilizar el régimen laboral de los empleados públicos, mejorar los sistemas de incentivos por desempeño y destinar una mayor inversión en capacitación y perfeccionamiento del personal.

Además, de la adecuación de la Institucionalidad,

estimamos conveniente continuar con el proceso de privatizaciones pendientes. Nuestro país está maduro para llevar a buen término el proceso privatizador de su infraestructura. En este aspecto existen diversas iniciativas de orden legal y administrativo propiciadas por el Ejecutivo, tales como la Ley de Concesiones de Obras Públicas, recientemente aprobada; el Proyecto de ley de privatización parcial de las empresas de servicios sanitarios y su marco regulatorio; el proyecto de ley que divide EMPORCHI en nueve sociedades autónomas y que permitirá la concesión de servicios portuarios; los anuncios en política aeroportuaria; los estudios para concesionar el transporte ferroviario de pasajeros en el marco de la también reformada ley de Ferrocarriles; y de la ley que permite el uso del subsuelo de uso público.

Todos ellos apuntan en la dirección correcta de incorporar la inversión privada en el área de la infraestructura.

Por otra parte, atendiendo a que el sector privado tendrá una participación creciente en el financiamiento de obras de infraestructura pública, resulta indispensable contar con mecanismos de financiamiento eficientes y adecuados. En los últimos años se han dado pasos firmes en esta materia, modificándose leyes relativas a la participación de bancos e instituciones financieras e inversionistas institucionales, facilitando la emisión de títulos de deuda y configurando nuevas garantías y prendas especiales, como por ejemplo las establecidas sobre estacionamientos subterráneos.

Para avanzar más en este tema relevante que eventualmente podría convertirse en un nuevo "cuello de botella" para la materialización de muchas y cuantiosas inversiones, resulta imprescindible hacer algunas revisiones y extensiones de las leyes y normas vigentes. Así por ejemplo, las ventajas de las disposiciones de la Ley de Concesiones de Obras Públicas podrían ampliarse a otras modalidades de la provisión de obras de infraestructura de uso público, como son las reformas en trámite al sistema portuario; de igual manera las normas de encaje para créditos externos deberían revisarse a objeto de disminuir algunos costos del financiamiento externo.

Como ya se ha señalado, la participación de los denominados "inversionistas institucionales" en el financiamiento de la infraestructura de uso público es fundamental para lograr reunir los elevados montos de recursos que este sector requiere. Los proyectos relativos a infraestructura presentan la ventaja de generar recursos en el largo plazo, lo que permite lograr una conveniente rentabilidad y seguridad en las inversiones que efectúen los referidos inversionistas.

Esta participación se ha transformado en una necesidad urgente, y para materializarla se hace necesario, que las entidades financieras - Bancos, Compañías de Seguros y Fondos de Pensiones- se sienten a la mesa a fin de analizar a fondo y técnicamente sus distintas alternativas y posibilidades, así como, la adecuada distribución de las garantías por cuanto en un negocio nuevo como el de las concesiones es importante el intercambio de puntos de vista en este sentido a fin de hacer camino en una materia aún desconocida. Y en cuanto a los Fondos de Pensiones en particular, queda aún pendiente la intervención de la Superintendencia de Valores y Seguros para que a través de las correspondientes Circulares determine la forma de hacer operativos los compromisos de aportes de los Fondos de Inversiones.

Sin embargo, estamos ciertos que no bastan estas modernizaciones para llevar a buen término la solución de las actuales carencias de infraestructura y dar satisfacción a las futuras demandas, sino que también es preciso adecuar nuestra capacidad empresarial para abordar este desafío.

Por tal razón, en el marco de nuestro Plan Estratégico, estamos trabajando los temas del Desarrollo de la organización Interna de las Empresas y de Gestión de Proyectos de Construcción, lo que nos ha llevado a la búsqueda de propuestas específicas en diferentes aspectos tales como:

- Elevar el nivel educacional de nuestros trabajadores y mejorar su calificación laboral a través de programas de capacitación;

- Mejorar nuestra capacidad de enfrentar las nuevas condiciones que presenta el mercado de la infraestructura, a través de la incorporación de sistemas de gestión modernos para abordar las nuevas formas contractuales que ello implica y manejar los mecanismos cada vez más complejos y sofisticados de la ingeniería financiera.
- Adecuar la calidad de las obras a las nuevas exigencias del mercado, estableciendo controles rigurosos en todas las etapas del proceso de construcción, y fortaleciendo la especialización a través de la generación de microempresarios competentes.
- Introducir mayores grados de estandarización e industrialización de los procesos constructivos.

En suma, estamos decididamente trabajando en la modernización de nuestros sistemas de gestión para responder a nuestra parte del desafío que representa resolver los problemas de infraestructura del país.

Por su parte, como ya lo indicamos, es tarea del gobierno avanzar en el proceso de modernización de la institucionalidad de la infraestructura, y de los parlamentarios y políticos alcanzar los consensos necesarios para agilizar el trámite y lograr el pronto despacho de los proyectos de leyes modernizadores, actualmente en trámite en el Congreso, a los que confiamos se le introducirán las correcciones y perfeccionamientos que hemos propuesto, en el espíritu de que este proceso resulte exitoso y satisfaga efectivamente, y con la celeridad debida, las actuales y futuras necesidades del país.

Quisiera también referirme brevemente a la coyuntura, reiterando ante Uds. nuestra confianza en el crecimiento sectorial estimado para el año en un 11%. Ya el crecimiento del primer trimestre alcanzó al 13,6% demostrando así el dinamismo del sector.

Este incremento se basa en forma importante en el subsector de la infraestructura pública gracias a los mayores recursos públicos y al sustancial flujo de inversión esperado para las concesiones, que debiera aumentar desde 60 millones de dólares del año pasado, a aproximadamente 250 millones en el año en curso.

Antes de clausurar esta Convención, no puedo dejar de referirme al tema de actualidad de las licitaciones por concesión de la ruta 5 programadas para lo que resta del presente año.

Hemos conocido de los atrasos que se han generado en algunas de ellas, ya sea por la demora en la coordinación entre el Ministerio de Obras Públicas y el Ministerio de Hacienda, o por las dificultades que representa poder dar término en forma acelerada a tantos proyectos de tan gran envergadura, cuya ingeniería se pretende entregar en forma completa.

A este respecto vale la pena hacer algunas consideraciones generales:

1. La buena coordinación y entendimiento entre concesionarios y las autoridades del Ministerio de Obras Públicas ha rendido sus frutos.
2. El sistema de concesiones ha logrado ponerse en marcha y creemos que está adquiriendo ya un ritmo de normalidad.
3. El volumen de obras, tanto urbanas como interurbanas, hasta el año 2000 representa una inversión extraordinariamente cuantiosa para nuestro país, del orden de los US\$ 4.000 millones.

Con estos antecedentes me parece razonable concluir en que la prioridad debería centrarse en maximizar el éxito definitivo del programa como un todo, antes que privilegiar el cumplimiento a toda costa de los plazos anteriormente programados.

Llevar a cabo las licitaciones con proyectos inconclusos acarrea mayor riesgo para los contratistas, el que se manifiesta en una tarifa superior para el usuario. Asimismo, la licitación simultánea de un número tan elevado de obras como hasta ahora se preveía, unida al problema ya mencionado de los proyectos, acentúa los riesgos y costos referidos. Por tal razón, estimo razonable y conveniente analizar la readecuación del calendario de concesiones, ampliando prudentemente algunos plazos, permitiendo así subsanar los problemas antes mencionados.

Como Uds. pueden apreciar la tarea en el área de la infraestructura es de gran magnitud, lo cual exigirá del aporte de toda la capacidad empresarial y profesional de que disponemos, compromiso que estoy cierto Uds. sabrán asumir.

Al concluir esta IX Convención permítanme expresar el sincero agradecimiento de la Cámara a los expositores que participaron el día de ayer y por cierto a los auspiciadores de este evento, la mayoría de los cuales nos acompañan desde que nacieran estas jornadas, y sin cuyo concurso éstas no serían posible.

Reciban nuestras felicitaciones la Mesa Directiva del Comité de Obras Públicas, la Comisión Organizadora de este Convención, y las ejecutivas y personal de NGH, por el éxito creciente que alcanzan estas jornadas.

Finalmente, reciban Uds. señores constructores, socios y amigos, el reconocimiento de la Cámara por su activa y entusiasta participación en este evento, y la invitación, desde ya, a participar en la Convención del próximo año.

Muchas gracias,

8.julio.96

/crg.