

# Situación y perspectivas de la Inversión Privada: dirigido al conjunto de los empresarios del sector construcción

**EXPOSICION DEL SEÑOR  
RAMON ABOITIZ M.**

La inversión tiene un importante rol en la estrategia del desarrollo, como fuente de generación de riqueza y, por lo tanto, aumento del ingreso futuro y creador de empleo. Su estímulo, por lo tanto, es fundamental, éste puede darse mediante la acción directa del Gobierno, a través de la inversión estatal, pero más importante aún es el establecimiento de reglas claras, proveer información oportuna y mantener la estabilidad macroeconómica de manera de incentivar al sector privado al ahorro y la inversión.

En esta oportunidad nos referiremos primero a tres desafíos actuales que impactan la inversión para después analizar específicamente algunos tópicos de la inversión en el sector construcción.

## **INVERSION Y DESARROLLO: TENDENCIAS ACTUALES**

En esta oportunidad se desarrollarán tres características que es necesario incorporar al análisis de la inversión como fuente de crecimiento futuro:

- Una se refiere al crecimiento de los mercados potenciales;
- Otra, a la importancia relativa de los servicios como generadores de desarrollo, y
- La privatización de las empresas estatales.

En primer lugar, una de las variables determinantes en el nivel de inversión es el tamaño del mercado al cual se puede acceder con los productos generados por ésta. En estos últimos años la tendencia del comercio ha sido hacia la desaparición de las fronteras económicas. Cada vez son más frecuentes los acuerdos de comercio entre los países y la creación de bloques, los cuales amplían las dimensiones de los mercados. Las oportunidades de inversión deberían consecuentemente aumentar. Esto implica desafíos importantes tanto para el sector privado como para el Estado, de modo de enfrentar con éxito las nuevas oportunidades.

En lo que se refiere al sector privado, éste debe asumir este nuevo escenario y ya no centrarse en la deseada protección. Sus exigencias deben ir encaminadas a pedir que se negocien leyes no discriminatorias y a dinamizar su gestión para competir sanamente en los nuevos mercados. Esto exige un conocimiento acabado de las legislaciones que los rigen, aquí es recomendable reforzar un esfuerzo coordinado de los sectores público y privado y crear instancias de acuerdo, antes de que el Gobierno acceda a nuevos tratados de comercio. Para que esta coordinación sea eficiente se requiere capacidad de decisión, confianza mutua y flexibilidad.

Por su parte, el Estado debe exigir el mismo tratamiento que se les da a los inversionistas extranjeros en Chile para las actividades de chilenos en terceros países. Tenemos el orgullo de ser una nación con ninguna discriminación para los no residentes que quieran hacer negocios en Chile, al firmar acuerdos no podemos hacer concesiones que nosotros no nos permitimos.

El segundo punto destacable es la creciente importancia de los servicios para otorgar dinamismo, eficiencia y competitividad a los sectores productores de bienes. La mayor disponibilidad y mayor movilidad internacional de los factores productivos, tecnología y de la información ha permitido desagregar las distintas etapas de los procesos productivos dando lugar a una nueva especialización del trabajo y a una nueva conformación de la producción y el comercio mundial. Estos fenómenos han redundado en una "desmaterialización" creciente de la producción y el comercio. Son precisamente los servicios los responsables de este proceso, convirtiéndose en los principales contribuyentes al PGB de casi todos los países, en América Latina el aporte de los servicios al PGB promedió un 56% en 1986. El es particularmente grande en las mayores economías de la región (Argentina, Brasil y México) en la que su contribución bordea el 58% del PGB y alcanzando casi las 3/4 partes del producto en economías como Estados Unidos. Su potencialidad es mucho más significativa aún en términos de su capacidad para adicionar valor agregado.

Lo anterior lleva a ampliar las oportunidades de localización de las unidades productivas en un mundo cada vez más flexible e intercomunicado por el sector servicios que permite que estas se desplacen con mayor fluidez. Son entonces los servicios, especialmente los "nuevos servicios" es decir aquellos que se apoyan en las nuevas tecnologías de la información, los que permiten articular en forma eficiente estas nuevas formas de asignación y gestión de una producción globalizada.

Así, las fronteras sectoriales tradicionales: agricultura e industria extractiva, manufactura y servicios comienzan a esfumarse. Hoy son esencialmente los servicios, los que permiten a las unidades productivas acceder a mayores oportunidades. El resultado neto es que el grueso del valor agregado mundial se genera en los servicios y no ya en los bienes.

Enfrentados a la apertura de los mercados, se debe prestar especial importancia al sector servicios. Internamente se deben destinar recursos para el mejor conocimiento de este sector, sus potencialidades y sus ventajas competitivas. La progresiva evolución hacia la incorporación de los servicios al producto agregado mundial no debería significar que en los países en desarrollo, tuvieran que convertirse en una suerte de gran "maquiladora" de bienes, con los servicios siendo provistos por los países desarrollados. Tal escenario condena a los primeros a una situación de dependencia e inequidad cada vez más profunda.

Con respecto al movimiento de servicios entre países se debe perseguir transparencia, facilitar información respecto de la totalidad de las leyes, reglamentos y directrices administrativas y acuerdos internacionales relativos al sector y permitir la liberalización progresiva, adopción de normas, modalidades y procedimientos conforme al marco multilateral y respetando los objetivos de las políticas nacionales, tratando de otorgar y pedir un trato "no menos favorable" que el que se otorga a los proveedores de servicios nacionales.

El otro punto a destacar es el consenso que se ha producido en todos los niveles de decisión, con respecto a la importancia de la participación del sector privado en muchas áreas que se consideraban exclusivas del Estado, principalmente en el sector servicios: Transporte el caso de ferrocarriles; servicios a las personas, agua, electricidad, etc.; infraestructura y muchas otras.

Debemos reconocer que Chile en algunos casos ha sido pionero en establecer mecanismos eficientes para permitir que el Estado y el sector privado se complementen eficientemente.

La escasez de recursos obliga a seleccionar con sumo cuidado el destino de la inversión pública. Ella debe complementar y no desplazar el esfuerzo privado. El enorme desafío de inversión que enfrenta Chile es necesariamente una tarea conjunta. Dicha cooperación puede darse en una serie de áreas; por ejemplo en infraestructura, que es el mecanismo que se está empezando a implementar, otras áreas en que se puede producir una concertación son:

- Seguir con el desarrollo de empresas mixtas, donde la administración debería quedar preferentemente en manos privadas y la participación del Estado ser transitoria.
- En el financiamiento parcial o total de proyectos privados con ahorro público o ahorro externo controlado por el sector público. Aquí resulta de gran importancia el rol de CORFO y el Banco del Estado como agentes canalizadores de estos créditos de largo plazo.
- En programas compartidos de inversión en capital humano.
- En la investigación y desarrollo y en la exploración de nuevos mercados que resultan fundamentales para el éxito de una estrategia exportadora.

Reconocemos que en estos campos se ha avanzado en el sentido correcto, pero debemos seguir buscando fórmulas para impulsar el desarrollo del sector privado en todas las áreas que este sea más eficiente.

A la luz de lo anterior y en virtud de acontecimientos de envergadura nacional como es la Ley de Concesiones, el sector construcción es mérito de análisis.

La formación bruta de capital fijo del sector construcción representó en 1991 un 53% del total, siendo alrededor de la mitad obras de ingeniería y el resto edificación, por lo tanto la contribución de este sector de servicios a la inversión es significativa y debe cuidarse que se apliquen los incentivos correctos para estimularla.

## **EL MERCADO DE SERVICIOS DE LA CONSTRUCCION**

El sector construcción, se ha considerado para efectos de protección efectiva como un sector no transable. Esta apreciación resulta del todo cuestionable. De hecho los contratos de obras de construcción enfrentan una competencia internacional evidente y más fuerte será esta competencia con la Ley de Concesiones. A mayor abundamiento, los créditos otorgados por organismos internacionales imponen, sanamente, la obligación de llamar a propuestas internacionales. En síntesis, el sector construcción tiene las mismas características que cualquier bien transable.

Desde el punto de vista de las importaciones, la construcción de una obra de infraestructura con un extranjero lleva aparejado el pago de recursos, algunos de los cuales fluyen al exterior y se traducen en una salida de divisas que no tiene ninguna diferencia con las divisas que se requieren para efectuar la importación de un bien tal como un tractor, por ejemplo. Es, en otras palabras, una importación.

Ahora bien, esta característica de bien transable es un tema que ya ha empezado a discutirse a nivel de Rondas Comerciales, tales como la Ronda de Uruguay. Los servicios son altamente regulados por los países desarrollados. Es importante en este contexto destacar que la construcción se diferencia de los demás servicios en la medida que genera un bien físico o tangible. Las transacciones internacionales de esta industria están relacionadas en su mayoría con la construcción pesada e industrial. Esto es explicado fundamentalmente por las ventajas que ofrecen las operaciones a gran escala, especialmente las de aquellas empresas orientadas a las obras públicas y a las grandes obras de infraestructura del sector privado.

**Participación en el Mercado Internacional de la Construcción de  
los 250 Contratistas más Destacados (\*)**  
(En billones americanos de US\$ (\*\*))

PAIS	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Estados Unidos	48.3 (45)	48.8 (36)	44.9 (36)	29.4 (31)	30.1 (37)	28.2 (35)	22.6 (31)	18.1 (24)	25.9 (27)
Francia	8.1 (7)	12.1 (9)	11.4 (9)	10.0 (11)	5.4 (7)	6.7 (8)	7.1 (10)	8.6 (12)	11.1 (12)
Rep. Federal de Alemania	8.6 (8)	9.9 (7)	9.5 (8)	5.4 (6)	4.8 (7)	5.4 (7)	5.5 (7)	5.9 (8)	8.1 (9)
Italia	6.2 (6)	9.3 (7)	7.8 (6)	7.2 (8)	7.8 (10)	8.7 (11)	7.4 (10)	9.2 (12)	13.3 (14)
Reino Unido	4.9 (5)	8.7 (6)	7.5 (6)	6.4 (7)	5.7 (7)	5.6 (7)	7.0 (9)	7.9 (11)	9.4 (10)
Resto de Europa	9.2 (8)	12.6 (9)	10.3 (8)	9.1 (10)	7.2 (9)	6.2 (8)	6.7 (9)	8.9 (12)	7.3 (8)
Japón	4.1 (4)	8.6 (6)	9.3 (8)	8.7 (9)	7.3 (9)	11.6 (14)	9.4 (13)	9.9 (13)	11.6 (12)
Rep. de Corea	9.5 (9)	13.9 (10)	13.8 (11)	10.4 (11)	6.8 (8)	4.8 (6)	2.6 (4)	2.1 (3)	1.4 (2)
Todos los demás países	9.4 (9)	10.5 (8)	8.6 (7)	7.0 (7)	5.9 (7)	4.4 (5)	5.6 (8)	3.3 (4)	6.0 (6)
<b>TOTAL</b>	<b>108.3</b>	<b>134.4</b>	<b>123.1</b>	<b>93.5</b>	<b>80.5</b>	<b>81.6</b>	<b>73.9</b>	<b>73.9</b>	<b>94.1</b>

Fuente: Engineering News Record, varios números, McGraw-Hill Inc.  
 (\*): Medida por los nuevos contratos otorgados a los 250 contratistas internacionales más destacados.  
 (\*\*): Entreparenthesis figura la participación porcentual.

Los países desarrollados se guardan para sí mismos los contratos más importantes, esta tendencia ha ido acentuándose en el tiempo, Estados Unidos por ejemplo ha disminuido la participación de estas empresas top internacionales en los nuevos contratos desde un 45% en 1980 a un 27% en 1988. Chile a su vez, ha permitido una participación creciente de empresas multinacionales en las obras de infraestructura privadas.

Es evidente que los contratos de infraestructura, son un bien transable. Por definición un no transable no enfrenta competencia externa y es más o menos indiferente al tipo de cambio y aranceles. Todos los bienes, de la economía sujetos de importación tienen un arancel del 11%, lo que significa que estos sectores tienen una protección efectiva o real positiva. Sin embargo, cuando el bien o servicio es transable y sus insumos tienen un arancel positivo (arancel que disminuye el tipo de cambio) y si este bien transable tiene un arancel cero, su protección efectiva es negativa.

En otras palabras el sector construcción nacional en sus contratos de obras de infraestructura estaría pagando al resto de los sectores de la economía parte de su valor agregado. Es decir, con menor retribución a su trabajo y a su capital. Luego existe una distorsión entre este transable y el resto de los transables de la economía. El grado de desprotección es inversamente proporcional al porcentaje de valor agregado de esta actividad y directamente proporcional al nivel arancelario que afecta a sus insumos, de suerte que las obras más sofisticadas y con mayor utilización, proporcional al monto del contrato, de bienes e insumos transables tendrán un mayor grado de desprotección efectiva que aquellas más simples y más intensivas en utilización de mano de obra y bienes nacionales no transables.

¿Cuál es la solución?, en primer lugar lo que cabe preguntarse es si la Autoridad desea y encuentra conveniente otorgar un grado de protección efectiva similar a todos los bienes y transables. Si la respuesta es positiva, la solución es aplicar a la diferencia entre el valor del contrato menos todos los gastos de insumos, nacionales o extranjeros y menos la depreciación de los bienes de capital un derecho arancelario del 11% para los contratos efectuados por No residentes. Es decir, gravar el Valor Agregado Internacional en exactamente el arancel aduanero. Así el Valor Agregado Doméstico queda respecto del internacional, con una protección efectiva del 11%. Si la autoridad desease entonces proteger en igual grado a todos los sectores transables éste debería ser el método empleado.

Con respecto a los países desarrollados se ha constatado que a través de innumerables regulaciones no han hecho otra cosa que imponer barreras para-arancelarias con evidentes efectos distorsionadores. Si la Autoridad decide eliminar esta distorsión, y por lo tanto imponer un arancel del 11% al Valor Agregado de Contratos de Obras de Infraestructura no estaría en disconformidad con lo que son las corrientes de pensamiento respecto de obras de infraestructura y licitaciones internacionales que se efectúan en países desarrollados. No utilizar barreras para-arancelarias y tener un arancel es algo bastante más transparente, fácil de entender y aplicar.

Ahora mirado desde el punto de vista de Chile como exportador de servicios de la construcción, es también necesario destacar que el adjudicarse una obra en el exterior significan ingresos de divisas para el país al igual que si se exportara fruta, cobre o cualquier otro bien. Por lo tanto, deben otorgárseles a los contratistas nacionales que participan en licitaciones externas los mismos beneficios que a los exportadores de bienes. Desarrollar e impulsar esta posibilidad es tarea de los empresarios de la construcción y del Gobierno, mediante el apoyo a iniciativas concretas.

Algunos elementos que obstaculizan el desarrollo de las exportaciones de servicios son los siguientes:

- Debido a la Normativa bancaria nacional existen restricciones que impiden dar boletas de garantía bancaria para obras de envergadura en otros países.
- A nivel de países latinoamericanos existen los convenios bilaterales de los Bancos Centrales para el comercio internacional de bienes, pero no para el comercio de servicios.
- Existe escasa infraestructura institucional para promover las exportaciones de servicios.
- Hay una falta de reconocimiento por parte de las organizaciones internacionales de financiamiento, de la experiencia de las empresas nacionales en Chile.

Frente a estas dificultades específicas se deberían crear grupos de investigación conjunta, empresarios Gobierno, para solucionar en parte éstas deficiencias y permitir las exportaciones de servicios con mayor información y menores riesgos.

Pasemos ahora a un tema nuevo y de actualidad para el sector construcción, la Ley de Concesiones de Obras Públicas.

He aquí un claro ejemplo de complementariedad positiva entre el sector público y el sector privado. De solución eficiente del déficit de infraestructura de algunos sectores. Esta iniciativa incrementa la inversión no sólo en el monto de las obras, sino que genera externalidades positivas en los demás

sectores productivos.

Las obras públicas generalmente han sido administradas, financiadas por o a través de y, algunas veces, ejecutadas por el Estado.

El sistema de concesiones permite la "delegación", por parte del Estado, del diseño, construcción, operación y conservación de infraestructura pública a una empresa privada, nacional o extranjera, mediante un contrato equitativo que regirá la relación Concesionario Estado.

La empresa concesionaria, con financiamiento propio, construirá la obra y se hará cargo de ella, prestando el servicio por una determinada cantidad de años, durante los cuales cobrará una tarifa, peaje u otros conceptos a quien hace el uso del mismo. Estos ingresos le permitirán financiar la inversión y obtener una rentabilidad adecuada. Al cabo del tiempo estipulado, la obra retorna al Estado en buen estado de conservación.

Este mecanismo puede ser implementado en cualquier tipo de proyecto que cumpla con la condición de ser una unidad de negocio definida, que preste servicio a usuarios identificables a los cuales se les pueda cobrar por el servicio prestado. En la Ley de Concesiones está considerado el aporte estatal en casos que la rentabilidad social del proyecto difiera de la rentabilidad privada.

Esta ley implica un cambio profundo en la forma de resolver los problemas de infraestructura y como todo gran cambio requiere prestarle atención a los detalles para que esta excelente iniciativa pueda materializarse con el éxito que todos deseamos. En este sentido se requiere absoluta claridad e información con respecto a algunos temas, es de absoluta importancia que se cumplan entre otras los siguientes pasos:

El financiamiento de estas obras en muchos de los casos será de gran envergadura, en esta tarea es fundamental contar con los recursos de los grandes ahorrantes institucionales como las Administradoras de Fondos de Pensiones, sabemos que existe una ley en estudio y esperamos que dé frutos luego.

Con respecto al sistema tarifario se requiere que sea informado para poder efectuar una evaluación apropiada y que cautele los intereses de todas las partes involucradas. Además se requiere que este sistema sea estable y que no sea administrativamente modificable, además si el sistema tarifario va en el contrato este debería tener la forma de una ley.

Antes de terminar quiero hacer un llamado a los empresarios para enfrentar seriamente este desafío, el éxito de las primeras experiencias llevará a consolidar este sistema que sólo implica beneficios.

Finalmente, estoy conciente de que algunos de los temas que aquí se han planteado tienen muchas otras dimensiones y, por lo tanto, habrá mucho más que decir, este es recién el comienzo de una gran transformación en nuestras actividades, la apertura de los mercados externos y la privatización de las obras de infraestructura nos llevan a plantearnos de otra forma. Asumiendo nuevos riesgos pero por lo mismo con posibilidades de crecer. Agradezco a la Cámara Chilena de la Construcción de permitirme aportar en algo en este proceso de cambio.

Muchas gracias.