



BASES PARA LA FORMULACION Y ANALISIS  
DE LA POLITICA DE OBRAS PUBLICAS

351.86  
CCHC  
B299  
c.1

CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION

351.86  
CNC  
B299  
21

BASES PARA LA FORMULACION Y ANALISIS DE LA  
POLITICA DE OBRAS PUBLICAS

- I.- INTRODUCCION
- II.- CARACTERISTICAS DE LAS OBRAS PUBLICAS E INTERVENCION DEL ESTADO
  - A.- Motivos que justifican el rol del Estado.
- III.- LAS OBRAS PUBLICAS EN EL CONTEXTO DE UNA ECONOMIA DE MERCADO
  - A.- La evaluación de Proyectos y el mercado.
  - B.- El financiamiento de las obras.
  - C.- Gestión recomendable del Estado en el sector.
- IV.- CARACTERISTICAS DEL SECTOR EN CHILE Y AREAS DE ACCION DE DISTINTOS ORGANISMOS
  - A.- Características físicas del país.
  - B.- Organización institucional.
  - C.- Sistemas de financiamiento.

\*\*\*\*\*

774 FEB 1989

EASES PARA LA FORMULACION Y ANALISIS DE LA  
POLITICA DE OBRAS PUBLICAS

I.- INTRODUCCION.

1.- El propósito de este documento es plantear las bases que a juicio de la Cámara Chilena de la Construcción deben orientar la política de Gobierno en materia de obras públicas. Este planteamiento busca definir con claridad algunos aspectos que son de particular importancia para juzgar la medida en que este sector está cumpliendo con el rol que le corresponde desempeñar en el desarrollo económico y social del país. Como se muestra en este documento, el sector obras públicas tiene características muy particulares que lo diferencian del resto de los sectores económicos y exigen en él una acción distinta a la que normalmente corresponde al Estado. Ello ha creado confusiones con respecto a este sector que, a juicio de esta Cámara, resulta fundamental corregir.

2.- En este documento se pone particular énfasis en el rol del sector público en materia de obras públicas en relación al que cabe desarrollar al sector privado. Se destacan en primer lugar los motivos que hacen imprescindible la participación del Estado en el sector. Se plantea enseguida la posición que ocupa este sector dentro de una economía social de mercado y los principios básicos que deben regular su comportamiento, de modo que su operación sea consistente con la operación eficiente del sistema económico en su conjunto. Se plantean a continuación algunas características del sector en Chile que resulta crucial tomar en cuenta al adoptar decisiones concretas en esta materia. Se finaliza con un breve análisis de algunos aspectos específicos de la política de Obras Públicas en las principales Direcciones del MOP.

## II.- CAACTERISTICAS DE LAS OBRAS PUBLICAS E INTERVENCION DEL ESTADO.

3.- Aun cuando pueda parecer redundante y obvio, parece esencial consignar en primer término el porqué, a diferencia de la generalidad de los sectores económicos, en el caso de las obras públicas, además de la importante acción que le corresponde desempeñar al sector privado, es ineludible una participación del Estado. Nadie niega esto, pero cuando se pasan por alto las peculiaridades que distinguen a este sector se corre el peligro de desvirtuar el verdadero rol que al sector público le cabe en él. En Chile hay quienes en esta materia pecan por exceso y quienes lo hacen por defecto. Sin embargo, aunque parezca paradójico, lo normal es que se incurra en ambos vicios simultáneamente. La evidencia sugiere que existen áreas en que el Estado tiende a excederse en su acción al mismo tiempo que deja abandonadas otras en que su acción es insustituible. Ello frecuentemente como resultado de la carencia de un análisis sobre lo que hace necesario su intervención.

### A.- Motivos que justifican el rol del Estado.

4.- Los motivos que justifican el rol del Estado en materia de Obras Públicas han sido extensamente analizados por los principales teóricos de la política y la economía. Ultimamente se han llegado a depurar bastante los argumentos. Ellos son sin embargo, de naturaleza muy disímil y no se dan siempre simultáneamente en los distintos tipos de obras. De ello resulta que la forma que debe adoptar la intervención del Estado para ser eficiente puede variar radicalmente en distintas instancias, lo que explica en parte la confusión que es tan frecuente observar en estas materias y enfatiza la necesidad de distinguir cuidadosamente entre distintas situaciones y casos.

5.- Hay siete motivos diferentes que hacen ineludible distintos tipos de participación del Estado en el sector. Ellos son:

a) La dificultad o, en algunos casos, imposibilidad material de excluir del uso a quienes no pagan. Ello hace virtualmente imposible la provisión por el sector privado de servicios como los que prestan la mayor parte de los caminos públicos y vías urbanas. En muchos casos la no exclusión resulta no sólo de las características técnicas de las obras y los servicios que ellas prestan, sino de derechos básicos consignados por las leyes fundamentales del país. Como ha sido claramente mostrado por la ciencia económica, la posibilidad de exclusión es un requisito esencial para que puedan operar los

mecanismos de mercado, condición sin la cual la iniciativa privada es incapaz de responder a la demanda y, en consecuencia, a las necesidades sociales.

- b) La necesidad de organizar a los usuarios potenciales de una obra para asegurar su factibilidad. Esta situación se da esencialmente en el caso de las obras de regadío en las que, si bien es cierto se puede excluir del aprovisionamiento a propietarios que no estén dispuestos a asociarse para construir la obra, dicha exclusión disminuye la factibilidad de la obra. Las obras de regadío construídas en el siglo pasado por la iniciativa privada fueron destinadas a servir pocas propiedades o a una sola, de modo que el requisito del acuerdo previo no se constituía en un obstáculo para su ejecución o diseño adecuado. Esta situación ha variado radicalmente con la enorme subdivisión que ha experimentado la propiedad rural y con la creciente interrelación que requiere un manejo racional de las disponibilidades en las cuencias y entre cuencias. En muchos casos es manifiesta la imposibilidad de los usuarios potenciales de una obra para organizarse en ausencia de una acción directa del Estado. Una situación similar a la descrita se presenta también en el caso de las remodelaciones urbanas.
- c) La existencia de impactos importantes sobre el medio ambiente u otras actividades económicas y sociales que no son adecuadamente registrados por los precios de mercado. Esto en el lenguaje económico se denomina economías o deseconomías externas (por que ocurren fuera del mercado). El caso más típico de esta situación es el que se presenta con el tratamiento de las aguas servidas y en cierto modo, con las defensas fluviales. Sin embargo, en general la localización y diseño físico de las obras públicas tiene impactos mucho mayores a lo que es normal sobre el espacio físico y el paisaje. Ellos no pueden dejar de ser considerados en la mayor parte de los casos al planificar su realización y efectuar su diseño.
- d) Las implicaciones sociales o estratégicas de cierto tipo de obras. Estas implicaciones hacen necesario, en ciertos casos, abordar obras cuya ejecución o conservación no se justifica desde un punto de vista puramente económico. El Estado debe normalmente subsidiar este tipo de obras. En este caso se encuentran obras viales y aeropuertos de carácter estratégico o social, obras sanitarias de agua potable y alcantarillado para grupos de bajos ingresos o en zonas en que la provisión de agua tiene un alto costo, obras de arquitectura como gimnasios y estadios, y otras obras.

- e) La necesidad de ubicar ciertas obras en un lugar preciso para hacerlas factibles y operacionalmente adecuadas.

Ello exige expropiar terrenos de particulares de acuerdo con el diseño físico de proyectos determinados. Esta tarea de expropiación hace necesario que el Estado intervenga directamente o provea los mecanismos para evitar la especulación de que puede ser objeto un terreno por el sólo hecho de ser insustituible para la ejecución de una obra determinada. Este tipo de situación se da prácticamente en casi todas las obras públicas. En algunas como el caso de los caminos, canales y especialmente vías urbanas, puede constituirse en elemento muy crítico para la ejecución de la obra. La experiencia de la construcción de la vía Norte-Sur en Santiago, ilustra plenamente lo anterior.

- f) La construcción de obras para el Estado. Este es el caso típico de los edificios públicos, cuarteles, escuelas, cárceles, etc.

- g) La necesidad de apoyar el financiamiento de obras de gran volumen. Estas se refieren a aquéllas que para su materialización exigen un monto de recursos que sobrepasa la capacidad de los interesados o de empresas privadas y que, en ausencia de una iniciativa del Estado, a pesar de ser convenientes económica y socialmente, no serían emprendidas por particulares.

6.- Se ha preparado un Cuadro para indicar la importancia que tienen los diferentes motivos de actuación del Estado para los distintos tipos de infraestructura que construye el MOP. En dicho cuadro se jerarquiza también la importancia de los motivos en cada caso concreto. De este cuadro se desprende que en todos los sectores en que opera el MOP se dan como importante dos o más de los motivos mencionados. Es discutible por cierto la naturaleza que debe tener la actuación estatal en cada caso y la forma en que ella debe organizarse institucionalmente, pero lo que no admite duda es que el rol del Estado es esencial e insustituible.

RAZONES PARA LA INTERVENCION DEL ESTADO

	VIALIDAD	PUERTOS	AEROPUERTOS	RIEGO	O.SANITARIAS	ARQUITECTURA	METRO
1.- Economías externas	2	2	1	1	3	3	3
2.- Ubicación forzosa	3	3	3	3	3	1	2
3.- No exclusión	3	0	0	0	0	3	0
4.- Obligatoriedad	2	0	0	3	1	0	0
5.- Impacto Social	2	2	2	1	2	2	3
6.- Uso Sector Público	0	0	0	0	0	3	0
7.- Magnitud	2	3	1	3	2	0	3

3 = Muy importante  
 2 = Importante  
 1 = Poco importante  
 0 = Sin importancia

1  
5  
1

III.- LAS OBRAS PUBLICAS EN EL CONTEXTO DE UNA ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO.

7.- Las peculiaridades de este sector que hacen necesaria una participación directa del Estado no significan que en él no deba regir la misma lógica fundamental que orienta la asignación de recursos en el sector privado. Lo mismo que en el caso de otros bienes y servicios, la cantidad ofrecida debe ajustarse a la demandada, de modo que quienes están dispuestos a cancelar el costo de los servicios ofrecidos vean satisfecha su demanda. En aquellos sectores en que se dan las condiciones para que opere plenamente la iniciativa privada, el equilibrio entre oferta y demanda a niveles de eficiencia se logra en general a través de una operación libre del mercado. En el caso que se analiza se puede visualizar el rol del Estado precisamente como el conjunto de acciones necesarias para reproducir la asignación y uso de recursos que tendría este sector si en él fuera posible la operación plena del sistema de mercado con las condicionantes y restricciones que son normales en los demás sectores. Este es un punto que frecuentemente no se comprende con claridad y que probablemente es el que más confusiones genera, incluso entre medios ilustrados en materias económicas. Por esta razón parece conveniente considerarlo con mayor detención.

A.- La Evaluación de proyectos y el mercado.

8.- Una de las funciones más críticas del mercado consiste en regular el flujo de recursos que se destina a los diferentes sectores. Cada transacción de mercado constituye una confirmación objetiva del deseo de los consumidores de disponer del bien en cuestión al precio transado. La relación entre el precio y el costo de producción proporciona a los empresarios una evidencia también objetiva de la conveniencia de expandir o contraer la producción. Cuando el precio es conveniente existen beneficios suficientes como para financiar los recursos necesarios para la expansión. Desgraciadamente, en el caso de las obras públicas no existen en general mecanismos similares que permitan en forma tan directa y objetiva medir la conveniencia de expandir los servicios. Sin embargo, constituiría un error mayúsculo deducir de esto que no exista disposición de parte de los usuarios para pagar el costo de expandir la oferta si existiera la posibilidad práctica de hacerlo. Ello es fácilmente demostrable; incluso existe evidencia pública reciente de esta disposición en el caso de algunos caminos que sirven la exportación, para cuyo mejoramiento y conservación han existido ofertas de aporte de los usuarios interesados.

9.- El estudio y evaluación de proyectos de infraestructura, que ha sido implementado como regla general durante el presente gobierno y está siendo decididamente promovido por el MOP, tiene como propósito fundamental examinar si los usuarios están o no dispuestos a cubrir el costo social de los recursos necesarios para el proyecto respectivo. En el caso específico de las Obras Públicas la evaluación de proyectos, además de cumplir con el objetivo normal de esta técnica de verificar la factibilidad y dimensión física de las obras y las proyecciones de mercado a fin de determinar si será rentable para quienes efectúan la inversión, tiene como propósito adicional revisar y generar información que permita simular, por decirlo así, el comportamiento del proyecto en caso que pudieran funcionar los mecanismos normales de mercado en el sector. El resultado de la evaluación debe indicar la conveniencia o inconveniencia de realizar el proyecto dado el valor de los recursos necesarios para su ejecución. En último término, el volumen de recursos que debe ser destinado al sector resulta de sumar los montos necesarios para implementar todos aquellos proyectos que tienen una rentabilidad neta positiva, incluyendo la conservación de aquellas obras cuya mantención es justificable en el largo plazo.

10.- El uso, en el caso de las obras públicas, de la técnica de evaluación de proyectos con el sólo propósito de asignar los limitados recursos presupuestarios que previamente se conceden al sector entre los proyectos que éste tiene en cartera, constituye a juicio de esta Cámara un gravísimo error cuya comisión reiterada conduce a distorsiones en la asignación de recursos que comprometen seriamente el desarrollo económico y social del país. Los proyectos cuya rentabilidad neta es positiva son por definición aquellos que la sociedad está dispuesta a financiar, argumentar lo contrario significa suponer que el valor dado por los organismos de planificación a los recursos a ser utilizados en el proyecto (capital, mano de obra, divisas) es errado. Estos valores deben resultar de un análisis de la situación de la economía nacional en su conjunto, considerando tanto las situaciones coyunturales de corto plazo como las de mediano y largo plazo, y no de las disponibilidades que a priori se puedan determinar para el sector. En la medida en que los recursos disponibles sean insuficientes para financiar los proyectos rentables lo que cabe revisar, no sólo en el mediano y largo plazo sino también en el corto, no son los proyectos a ser ejecutados sino la política de financiamiento de las obras públicas y viceversa.

B.- El financiamiento de las obras

11.- La primera alternativa de financiamiento que debe examinarse son los aportes de los propios usuarios por la vía de las tarifas o, en el caso de que el cobro de tarifas no pueda por razones técnicas ser implementado en forma general, como en los caminos, por la vía del establecimiento de impuestos especiales a los usuarios. La Cámara sostiene que, excepción hecha de proyectos que promueve el sector público por motivos sociales o estratégicos, la norma general debe ser que el costo de construcción, operación y conservación de infraestructura sea cubierto por quienes se benefician, que son, en último término, quienes, de acuerdo con el análisis de los beneficios del proyecto, están dispuestos a pagar por él. El Estado debe establecer mecanismos eficientes de cobro y velar por que las recaudaciones no se destinen a otros propósitos ya que ello en último término implica un tratamiento tributario discriminatorio.

12.- Pero no siempre, especialmente en el corto plazo, es posible ajustar año a año las necesidades con los recursos que, dentro de un sistema de cobros y tarifas eficientes, pueden aportar los usuarios. Puede ser necesario efectuar inversiones de alto costo que tienen un largo período de amortización y naturalmente no puede exigirse que sean pagadas por los usuarios en los años de su construcción. De allí que una segunda alternativa de recursos debe buscarse en el financiamiento tanto por la vía del endeudamiento interno como del externo. Los proyectos del sector público rentables a satisfacción de los organismos competentes, pueden competir en el mercado de capitales con otros proyectos para obtener financiamiento. Este tipo de financiamiento puede perfectamente encuadrarse dentro de la programación de la política de corto plazo y constituye un uso eficiente y productivo de los recursos de inversión de que dispone el país.

C.- Gestión recomendable del Estado en el Sector

13.- La forma que adopta la intervención del sector público debe ser acorde con la naturaleza de los motivos que hacen necesaria la intervención. El principio básico en este sentido debe ser la promoción de la eficiencia. Los mecanismos deben ser simples y estimular un control de parte de los interesados de la calidad y costo de los servicios. Como la experiencia muestra, es en este aspecto donde la carencia de competencia que generalmente acompaña a la gestión del Estado manifiesta sus aspectos más negativos. Es por esta razón que la Cámara considera que en la gestión del sector Obras Públicas deben seguirse principios que traten de reproducir las normas de una prudente gestión que se dan generalmente en las empresas del sector privado.

La forma concreta de lograr esto depende esencialmente del sector de infraestructura de que se trate pero hay algunos principios de observancia general que se pueden mencionar. Entre estos cabe destacar los siguientes:

- a) Definir la gestión del sector en términos de objetivos y programas claros cuya racionalidad pueda ser examinada y cuyo cumplimiento eficiente pueda ser sometido a una cuantificación y análisis sobre la base de criterios previamente acordados. La gestión en término de objetivos y programas facilita muy significativamente la elaboración y análisis de los planes de inversión y operación en el sector y hace posible una revisión desagregada de los problemas y necesidades que en él se presentan. Cabe recordar además que los procedimientos técnicos para analizar la eficiencia y rentabilidad de distintos sectores y subsectores de infraestructura que maneja el MOP varían significativamente ya que estos sectores son muy disímiles entre sí.
- b) La gestión debe desagregarse en unidades a las cuales pueda otorgarse autonomía financiera. Esta autonomía debe estar basada en la existencia de ingresos propios de cada unidad que provengan de la venta de los servicios que ella presta o, cuando esto no sea posible o plenamente adecuado, de la recaudación de tributos especiales a los beneficiarios de los servicios producidos. Las tarifas o tributos especiales deben ser establecidos sobre la base de criterios de racionalidad económica y financiera.

En el caso de programas o actividades que el Estado desee subsidiar por razones sociales, estratégicas o de otra índole, su costo debe ser establecido con claridad a fin de que los déficit que ellos generan y los subsidios que ellos requieren no queden mezclados en los resultados financieros globales de la unidad de gestión correspondiente.

- c) Reducir la ejecución directa del Estado a aquellas actividades, obras y funciones en que sea estrictamente necesaria, delegando o contratando con el sector privado el resto. El grado y naturaleza de la intervención y acción directa necesaria por parte del Estado varía en cada caso. La Cámara considera que en este sentido debe seguirse un criterio esencialmente pragmático tomando en cuenta que en general los interesados directos cuidan mejor que el Estado de sus propios intereses y que normalmente se logran mejores condiciones de calidad y costo en la ejecución de las obras y tareas cuando ellas se asignan a empresas privadas sobre la base de un sistema adecuado de licitaciones y contratación. Por lo demás este es un principio que también siguen las grandes empresas

privadas que subcontratan con otras empresas parte sustancial de los trabajos que requieren para cumplir sus objetivos.

- d) Para aquellas actividades, obras y funciones que por su naturaleza es ineludible que sean ejecutadas directamente por el Estado es preciso asegurar que él pueda operar con la debida eficiencia. La naturaleza de las tareas que debe desarrollar el Ministerio de Obras Públicas exige de personal técnico de alta capacidad y calificación.

Para atraer y conservar este tipo de personal es preciso que sus remuneraciones y condiciones de trabajo sean compatibles con las de profesionales de similar calificación y experiencia que laboran en el sector privado. La falta de una política adecuada de personal tiene un muy elevado costo en este sector. La Cámara reconoce que este es un problema muy difícil de resolver, pero debe ser abordado en forma sistemática a fin de eliminarlo dentro de un plazo razonable. Para que el Estado pueda desarrollar una acción dinámica y eficiente en aquellas tareas en que su participación es imprescindible la gestión de sus organismos debe simplificarse, recibir flexibilidad y razonable autonomía y un apoyo material acorde con sus funciones.

14.- Desde el punto de vista de la estrategia de desarrollo económico del país, la implementación de infraestructura es un elemento crucial. En el momento histórico actual, dado el nivel de desarrollo del país, y las tasas de crecimiento de la producción que se esperan como resultado de las políticas en marcha, resulta esencial prever adecuadamente los requerimientos de infraestructura. El Estado no puede seguir en esta materia una política de actuar sólo para eliminar cuellos de botella o deficiencias cuando ellos se producen. Situaciones de este tipo son graves y se traducen en un retardo importante del crecimiento del país. Países del nivel de desarrollo de Chile, que han seguido con éxito modelos económicos como los que nuestro país está implementando, una vez que han saneado los problemas básicos de sus finanzas públicas, han puesto especial énfasis en acrecentar el porcentaje de sus recursos destinados al desarrollo de la infraestructura. Esta es una palanca tan importante para un desarrollo vigoroso de la producción y bienestar nacional, y de las actividades del sector privado, como lo es el clima de confianza y seguridad que proporciona una economía estable y en orden.

IV.- CARACTERISTICAS DEL SECTOR EN CHILE Y AREAS DE ACCION DE DISTINTOS ORGANISMOS.

A.- Características físicas del país.

15.- Para los efectos de complementar y perfeccionar una política de obras públicas, es conveniente agregar a las consideraciones anteriormente señaladas, aquéllas que provienen de las características físicas de nuestro país. Algunas de ellas, como las que se refieren a la dispersión territorial, o al efecto de los terremotos, le dan un carácter singular a nuestro territorio. Otras características, por el contrario, como las climáticas o la densidad de población pueden considerarse bastante normales, especialmente al compararlas con los demás países de América del Sur. En general, nos referiremos a estos países como puntos de referencia. Esbozamos a continuación el examen de estas condiciones.

- a) Densidad de población: Nuestro país, como el resto de los que forman nuestro subcontinente, tiene una densidad poblacional relativamente baja. Tenemos una densidad de 14 habitantes por kilómetro cuadrado, aproximadamente la mitad de la densidad poblacional mundial, fuertemente determinada por los pueblos de Asia y Europa. En cambio, ella es similar a la de los demás países sud-americanos, cuya densidad promedio es de 12,4 habitantes por kilómetro cuadrado. Una baja densidad de población, implica, para el desarrollo de las obras públicas, condiciones adversas para aquellas infraestructuras destinadas a cubrir en extensión el territorio, por ejemplo las destinadas al transporte y a las comunicaciones, por cuanto cada habitante debe aportar una cuota tanto mayor cuanto menor sea la densidad.
- b) Dispersión territorial: La forma alargada de nuestro país hace que la distancia entre puntos extremos del territorio sea muy grande en relación a su superficie. Este fenómeno acentúa los problemas de la baja densidad de población, haciendo aún más difícil atender a las zonas alejadas desde los centros de decisión, de producción y de abastecimiento. Si por otra parte consideramos que dichos centros están reducidos en Chile a dos grandes áreas (Santiago-Valparaíso y Concepción-Talcahuano) los efectos de esta configuración geográfica repercuten desfavorablemente tanto en el costo de las obras públicas como en su conservación.

La medida de la dispersión territorial demuestra que la de Chile es la más alta del mundo y que es 2,6 veces mayor que el promedio de Sud-América. Razones de índole estratégica

dan a los puntos extremos una significación especial, por lo que la dispersión territorial, y su influencia sobre la infraestructura, adquieren en Chile una fundamental importancia.

- c) Condiciones Climáticas: Las características del clima son en general en nuestro país, favorables para la producción y conservación de infraestructura. En la zona austral debe programarse la construcción considerando ritmos estacionales.
- d) Geología: La enorme variabilidad de las condiciones geológicas, incluso en áreas relativamente pequeñas, hace un requisito indispensable la ejecución de estudios geológicos especialmente detallados al elaborarse los proyectos. Esto naturalmente encarece estos estudios. Sin embargo, hay múltiples ejemplos que muestran que la deficiencia de estos estudios han elevado innecesaria e imprevistamente el costo de muchas obras e incluso han impedido su oportuna y adecuada utilización.
- e) Topografía: Este factor es adverso, aunque es difícil cuantificarlo, como en los casos anteriores. La necesidad de numerosas obras de arte, de alto costo en la mayoría de los casos, se presenta en gran parte de las obras de infraestructura. Estas dificultades, en el extremo Sur del país, adquieren características casi insalvables, que agravan y encarecen las obras públicas, en especial las relacionadas con el transporte y las comunicaciones.
- f) Condiciones sísmicas: El efecto de terremotos y temblores obliga en Chile a proyectar obras, tanto públicas como privadas, sobre la base de estructuras que resistan los efectos correspondientes. La ingeniería nacional ha resuelto satisfactoriamente esta situación, pero a costa, naturalmente, del costo de las obras. En algunos casos (edificios, puentes, estanques elevados, etc.) la incidencia de este mayor costo es muy significativa.

#### B.- Organización Institucional.

16.- La forma en que institucionalmente se organiza la participación del Estado en la provisión de infraestructura varía bastante entre diferentes países. Tanto la distribución de funciones como los tipos de infraestructura bajo la responsabilidad de cada organismo y la asignación de tareas a los organismos nacionales (federales), regionales (estadales) y locales, varía significativamente. La situación institucional existente en cada país es el resultado

de sus características de tamaño y geografía y de la forma en que históricamente han evolucionado sus instituciones políticas y la organización de su administración pública. No cabe en esta materia recomendaciones de tipo general. Cualquier sugerencia o análisis debe tomar como punto de partida el hecho de que la situación existente responde a razones históricas y de la naturaleza misma del país. Ello naturalmente no significa que lo que se observa en la actualidad sea lo más apropiado y no pueda o deba modificarse.

17.- En Chile, históricamente ha existido un organismo del Gobierno central, que en la actualidad y por muchos años ha sido el Ministerio de Obras Públicas, que ha tenido la responsabilidad principal de planificar, programar, estudiar, diseñar, contratar, construir, conservar, reponer, operar e incluso controlar el funcionamiento de la mayor parte de las obras de infraestructura de que es responsable el Estado. El otro organismo que ha tenido históricamente una participación importante ha sido el Ministerio de Hacienda que por la vía de la gestión presupuestaria anual y del manejo de la política financiera y tributaria ha influido muy decisivamente en el nivel de actividad global del sector y en la distribución de recursos entre diferentes subsectores de infraestructura. En los últimos dos decenios se han establecido nuevos organismos, algunos para mejorar la planificación global y sectorial como ODEPLAN, y otros para lograr una ejecución más ágil de algunos programas como el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el de Transportes y Telecomunicaciones, y las Sociedades Constructoras de Establecimientos Educativos y Hospitalarios. Ultimamente, durante la actual administración, se ha fortalecido también la actividad y autonomía de las regiones que a través de sus presupuestos regionales también asignan recursos para programas de infraestructura. Todo esto sin considerar la creación de organismos multiministeriales como la Comisión Nacional de Riego y las numerosas interrelaciones semi-institucionalizadas que existen entre el Ministerio de Obras Públicas y otros organismos de Gobierno, dada la naturaleza de sus funciones.

18.- No sólo es imposible en un documento de este tipo revisar la actual organización institucional del sector Obras Públicas sino que además, en opinión de esta Cámara, ello sólo puede ser efectuado después de análisis y evaluaciones cuidadosas. Intentos ambiciosos de reforma institucional abordados en el pasado no dieron los resultados esperados. Hay problemas más profundos de organización y gestión que no se resuelven con cambios institucionales espectaculares sino con una labor paciente de mejoramiento de los procedimientos y métodos de planificación, administración y

control utilizados en el Ministerio. En este sentido cabe anotar que en la actualidad se están logrando progresos significativos en varios frentes cuya consolidación puede tener frutos mucho más positivos que cambios aparentemente más radicales. Sin perjuicio de lo anterior, la Cámara considera útil consignar algunos planteamientos de tipo general al respecto.

19.- La Cámara considera positivo conservar la unidad de gestión que en materia de política de infraestructura significa la existencia del Ministerio de Obras Públicas. Los problemas que presenta la planificación, diseño, contratación y supervisión de la construcción de las diferentes obras de infraestructura tienen suficientes elementos en común como para justificar su manejo usando procedimientos similares en un mismo Ministerio, ello sin perjuicio de la autonomía en materia operativa de las Direcciones. A esto debe agregarse que facilita enormemente el contacto de las más altas autoridades del país con los programas de infraestructura el hecho de que su programación, ejecución y control sea efectuado a través de una autoridad que cuente con el respaldo de personal con experiencia en la materia. Lo mismo acontece desde el punto de vista de la relación con las autoridades regionales. El Ministerio de Obras Públicas responde en último término a la conveniencia de que los grandes programas de infraestructura que debe emprender el país puedan ser impulsados y coordinados por la vía de uno y no de múltiples canales

20.- Desde el punto de vista de la planificación parece importante distinguir adecuadamente la responsabilidad entre la planificación sectorial que debe efectuar el MOP, la planificación regional que efectúan los SERPLAC y la planificación nacional que depende de ODEPLAN. Estos tres tipos de planificación tienen su papel que cumplir y deben estar debidamente coordinados. En todo caso, la Cámara considera que la función de planificación, programación y estudios que se realiza en el MOP debe continuar siendo fortalecida como lo ha sido durante la presente administración. Como se advirtió anteriormente, una adecuada planificación y estudio sustituye en este caso el rol que en el sector privado ejercen los precios y el mercado en la asignación de recursos. Es importante que dicha planificación sea originalmente desarrollada dentro del propio Ministerio de Obras Públicas que dispone de mejor información sobre los proyectos y necesidades que las instituciones de planificación global por su contacto directo con ellos. Esta planificación debe efectuarse considerando los programas de desarrollo regional y en estrecha interrelación con las Secretarías Regionales de Obras Públicas. Los planes y estudios elaborados deben ceñirse a las normas establecidas

por ODEPLAN quien debe revisarlos cuidadosamente ya que una vez verificada su factibilidad deben pasar a la etapa de implementación.

21.- Uno de los aspectos que mayor confusión crea con respecto a la gestión del MOP son las relaciones que existen entre la responsabilidad de planificar, estudiar y construir nuevas obras y la responsabilidad de administrar, operar y conservar las obras existentes. A este respecto, se dan muchas situaciones distintas en las diferentes Direcciones. Hay Direcciones como Vialidad en que existe plena responsabilidad tanto por la construcción como administración y operación, en cambio, hay Direcciones como Obras Portuarias que se responsabiliza sólo por la construcción dependiendo la administración y operación de otro organismo, EMPORCHI, que incluso pertenece a otro Ministerio.

En el caso de riego la construcción de parte de las obras al menos es efectuado por la Dirección de Riego para ser entregadas en propiedad y administración a los usuarios que eventualmente serán los propietarios de las obras, pero en otras obras conserva responsabilidad de explotación. En el caso de Obras Sanitarias, se ha organizado un "holding" de empresas regionales que dependen del Servicio Nacional de Obras Sanitarias (SENDOS) que corresponde a una Dirección del Ministerio de Obras Públicas. Finalmente, en el caso de Arquitectura el estudio y construcción de las obras se hace a pedido de las instituciones que las utilizarán posteriormente.

22.- Esta diversidad de situaciones es el resultado de la diferencia en la naturaleza de las obras y de la evolución histórica institucional en cada sector. Desde este punto de vista es probablemente inevitable y en cierto modo conveniente. Sin embargo, ella no debe conducir a equívocos con respecto a algunos puntos que son cruciales para un manejo racional del sector. A este respecto, hay 3 puntos sobre los que parece importante insistir.

a) Una sana política financiera sugiere que las instituciones que reciben la propiedad de las obras y son responsables por su operación y manejo sean también responsables por el reembolso de los recursos que la construcción de cada obra específica significa incluyendo un interés razonable sobre el capital. En el caso de aquellos sectores en los que es posible el cobro de una tarifa o contribución especial, ella debe ser recaudada por la institución encargada de la operación de la infraestructura que debe preocuparse de que lo recaudado sea suficiente no sólo para financiar una operación y conservación razonable de las obras sino la amortización de los recursos

que han sido necesarios para su construcción. Ello hace posible un análisis más razonable de la política tarifaria y de la eficiencia con que opera cada sector específico. Además constituye un incentivo para evitar que se solucionen a través de inversiones que suelen ser costosas, problemas que pueden arreglarse con medidas operacionales.

- b) En aquellos casos en que por razones de eficiencia administrativa no resulte conveniente separar entre la responsabilidad por la construcción y la operación, es preciso establecer mecanismos para evitar que la operación y conservación adecuada de las obras sea sacrificada para maximizar el volumen de recursos destinados a la construcción de obras nuevas. Esta anomalía que se ha dado con frecuencia en el pasado, ha sido en medida importante el resultado de una política intencionada de asignar a la construcción y conservación de infraestructura recursos que se encuentran muy por debajo de las necesidades, lo que en definitiva ha significado descuidar la conservación de las obras.
- c) En general se considera aconsejable que en la medida de lo posible y razonable el Ministerio se desprenda de la acción directa en materia de operación y conservación de infraestructura. En aquellos casos en que dada la naturaleza de las obras como es el caso de Vialidad y de algunas obras de riego, resulta aconsejable que la operación y conservación sea efectuada por organismos dependientes del Ministerio, ella debe desarrollarse con mayor flexibilidad y autonomía que lo que es frecuente observar en la administración pública. La Cámara considera muy positivos los esfuerzos que en esta dirección ha realizado el Ministerio y considera importante que se continúen con decisión.

#### C.- Sistemas de Financiamiento.

23.- La Cámara considera que en materia de financiamiento de las obras públicas se han perdido en Chile algunos sanos principios que históricamente inspiraron la acción del Estado. La filosofía básica fue que, excepción hecha de obras de un claro sentido social y estratégico, el financiamiento de las obras debía provenir de sus usuarios o beneficiarios más directos. La legislación, en general, velaba por este principio estableciendo, en los casos en que no se podía recuperar los costos por la vía de la tarifa, impuestos especiales con un destino bien definido cuyo propósito era recuperar de los usuarios los costos de la infraestructura. Esta fue por ejemplo la filosofía que inspiró la legislación de caminos. Desgraciadamente la inflación por una

parte, que minó el valor real de los recursos recaudados, y la indebida interferencia de la política en la administración, que se tradujo en un sinnúmero de leyes de financiamiento especial que no guardaban relación con principios de sano financiamiento, racionalidad económica y manejo administrativo, terminaron por minar la credibilidad de este enfoque. Sin embargo, su filosofía sigue siendo válida y puede ser aplicada con evidentes beneficios.

24.- En este sentido, parece recomendable la creación de Fondos, financiados con tarifas e impuestos especiales, déstinados específicamente a cubrir las necesidades y requerimientos de inversión, operación y conservación de diferentes sectores de infraestructura. Estos fondos deben establecerse para financiar al menos lo que se consideran las necesidades normales del sistema. Su existencia en ningún caso significa que la gestión del sector deba sustraerse de los controles necesarios para garantizar su eficiencia, que ejercen normalmente los organismos superiores de planificación del país.

Tanto las tarifas e impuestos que definen la recaudación, como el uso de los recursos, deben ser cautelados como ocurre normalmente en las empresas del sector público. La ventaja de estos fondos no reside sólo en la conexión lógica que establecen entre quienes se benefician y quienes pagan, sino que especialmente en la eliminación de la práctica de utilizar los recursos aportados por los usuarios de las obras públicas para otros propósitos. La Cámara no discute que estos propósitos pueden ser muy laudables, pero es absolutamente discriminatorio que su financiamiento, en lugar de recaer en forma equitativa sobre los distintos ciudadanos y sectores económicos, se haga descansar sobre los recursos con que cuenta el país para desarrollar su infraestructura.

25.- Aun cuando no es el propósito de este documento hacer un enfoque cuantitativo de los problemas de infraestructura, cabe hacer notar que como resultado de conceptos equivocados sobre el rol del Estado y del sector privado en este sector, sobre la necesidad de las obras públicas no sólo desde el punto de vista social, sino desde el punto de vista privado, y sobre la urgencia de los problemas concretos con que se enfrenta el país en estas materias, se suele llegar a concepciones muy erradas sobre la política de obras públicas que han limitado un flujo adecuado de recursos al sector. La Cámara considera que un análisis serio de las ideas matrices aquí expuestas puede contribuir significativamente a despejar confusiones que obstaculizan seriamente el encauzamiento de la acción del país en materia de infraestructura sobre bases sanas y realistas.

\*\*\*\*\*

194



351.86  
CCHC  
B299  
C1

Cámara Chilena de la Construcción

AUTOR

Bases para la formulación y

TITULO

Fecha	NOMBRE	Firma
10-03-93	<del>Pablo Araya</del>	
01-09-94	P. Araya	



Autor.: Cámara Chilena de la

Título: Bases para la formulación

Nº top.: 194 C.1

