

DISCURSO DEL MINISTRO RICARDO LAGOS EN EL SEMINARIO DE INNOVACION Y TECNOLOGÍA. (1996) Mayo

Siempre ha habido tres actores fundamentales en el ámbito de la construcción en la obra pública. El Estado, la academia y los privados. Normalmente en el día a día tendemos a olvidar los hechos fundamentales que en nuestra historia, en el ámbito de la construcción de la obra pública ha habido dos grandes enfoques.

El primero tiene que ver con una cierta visión de país, un cierto desafío nacional, un propósito ordenador que nos ha permitido generar políticas de largo plazo y lo segundo como resultado de lo anterior es que la infraestructura ha sido tratada como un tema de país, como un desafío que abarca a toda la sociedad chilena y no solamente a políticas coyunturales de este o aquel gobierno.

En el día a día varias decenas de años, o tal vez más que centenaria a través del propio Ministerio de Obras Públicas, lo que uno percibe a cada día es que normalmente una cierta visión de como entendemos la infraestructura pública, cual es el rol que han tenido en el pasado las universidades, la academia, la investigación y también, por cierto, cual es el rol que ha tenido el sector privado.

En ese sentido me parece que las enseñanzas que tenemos son importantes, porque en este sentido creo que estamos hoy día en una etapa distinta de país.

Los desafíos que hoy tenemos creo que arrancan en primer lugar que tenemos que preocuparnos que de una infraestructura que sea capaz de integrarnos con el mundo, una infraestructura que el hecho entre las importaciones y las exportaciones y los servicios vinculados a la importación y exportación, aproximadamente todo ello da cuenta de un 55% de nuestro producto. Difícilmente hay situaciones en América Latina, y en el mundo me atrevería a decir, de países que tengan un grado de apertura mayor y cuya vinculación a lo que ocurre más allá de nuestras fronteras tenga un profundo impacto respecto de nuestra economía.

Como aquí se ha recordado, Chile ha asumido una estrategia de crecimiento vinculada en nuestra participación, competitividad y eficiencia en los mercados internacionales. Estos tres elementos en gran medida están determinados por el transporte. Por cierto que lo va a depender de las características de nuestras exportaciones. En el rubro forestal, en trasladar los 70 kilómetros promedio, que es lo que implica desde que se tala el árbol hasta que se coloca en puerto, ese traslado implica el 46% del costo de la madera que estamos exportando.

La riqueza natural del país es el otro 54%, pero un 54% del

*costo de lo que exportamos* está representado por el costo del transporte por esos 70 kilómetros.

No necesito decir que ese costo de transporte en Chile es el doble del costo de transporte para la misma distancia en Canadá y es mayor aún en Finlandia.

En otras palabras, cuando estamos diciendo que el proceso de integración al mundo implica un desafío del punto de vista de la infraestructura, estamos hablando de algo muy concreto. En algunos otros casos no es el 46%, es mucho menor. Pero la forma en que somos capaces de competir en el mundo, va a depender en buena medida de la infraestructura que hoy día hagamos.

En consecuencia yo diría que un primer desafío para la infraestructura de carácter público, es cómo somos capaces de tener un proceso de integración con el mundo, que nos permita tener una eficiencia mayor que la que hoy tenemos. Y eso explica entonces porque en este rubro ha habido un desarrollo muy importante en materia de pasos fronterizos, de un conjunto de carreteras transversales de cordillera a mar, --o si uds. quieren de nuestras fronteras a nuestros puertos-- el desarrollo importante pero aún insuficiente de nuestros puertos y aeropuertos, y lo que hemos planteado en materia de corredores bi-oceánicos.

Aquí, a partir de la suscripción con el Mercosur, no es tanto que es lo que nosotros hacemos porque los países del Atlántico acceden a los puertos del Pacífico. Ese es un tema. Pero mucho más importante es cómo nosotros accedemos nuevos puertos pero sí a los mercados del Atlántico, eso es una gran diferencia. Lo otro es como accedemos con nuestros productos, y más importante, como somos el mecanismo de intermediación que aprovecha la existencia de un país que mira al Pacífico y somos el puente entre los países del Sudeste de Asia y los países del Atlántico.

Si hacemos eso tendríamos un tipo de desarrollo futuro en el próximo siglo, absolutamente distinto del que hemos conocido.

La riqueza de un país muchas veces es su localización geográfica. Hoy, todos sabemos que en el Pacífico están teniendo lugar los más rápidos niveles de crecimiento en materia de crecimiento internacional.

Muchos siglos atrás fue el Mediterráneo, después de la segunda guerra mundial fue el Atlántico norte donde se dieron los núcleos fundamentales del dinamismo de la economía internacional. Y ahora nosotros tenemos que ser capaces de aprovechar el Pacífico.

Pero si el sudeste asiático llega al Atlántico a través de Chile

vamos a generar una potencialidad de crecimiento insospechado. Esa es una oportunidad y las oportunidades se aprovechan o la historia nos deja a un lado. Ese yo creo que es un primer elemento del punto de vista de una infraestructura eficiente y cuales son las demandas que eso significa, y hay que hacerlo sin temor, sin complejos. Que los otros van a salir al Pacífico. Hmm. Si nosotros accedemos a esos otros mercados comparemos lo que estamos hablando.

Lo segundo, y en este sentido yo diría que tenemos acá en la integración con el mundo, un nivel bastante importante de inversión, no quiero cansarlos con números, sólo quiero hacer una mención muy genérica sobre el tema de inversión global. Pero en donde sí efectivamente en materia de pasos fronterizos estamos hablando de 160 millones de dólares, de aquí al año 1999. En materia de aeropuertos estamos hablando de aproximadamente 160 millones de dólares en inversión pública y en puertos, solamente en inversión pública estamos hablando de 100 millones de dólares y en donde todavía tenemos que definir cual va a ser monto de la inversión privada, que probablemente supere dos veces la inversión pública.

El segundo elemento fundamental es que le pedimos a la infraestructura pública para nuestra integración como país. Cómo entendemos el proceso de vertebración, y yo diría de ocupación del territorio de Chile, en donde hasta aquí me parece algo central es entender que estamos en condiciones de dar un paso muy sustantivo. Históricamente nos hemos integrado a través de una sola vinculación de norte a sur, que en el pasado fue el ferrocarril y en la década del cincuenta está determinada fundamentalmente por la Carretera Panamericana.

Pero allí lo que tenemos como concepción de integración de territorio es una línea que va por el centro de nuestro angosto territorio, pero en donde la forma de ocupar el territorio está determinada por el concepto de ramal. Existe un núcleo central y desde allí ud. se va a la costa y regresa. Lo que ud. tiene es un ramal. Ud. llegó a Constitución y regresa; va a Pichilemu y regresa.

Hace algún tiempo atrás estaba explicando esto mismo en España y dije el concepto de ramal, no me percaté que a mi derecha estaba el Senador Gabriel Valdés, y en el ejemplo dije: "y además la ciudad de Valdivia, ramal." No fue muy exitoso mi ejemplo con el Senador Valdés. Después aprendí que se dice Antilhue ramal Valdivia.

Esa es la concepción de como ocupar territorio y cuando decimos que a finales de siglo XX, Chile puede plantearse un desafío distinto y ocupar territorio a partir de una ruta costera y tener una

vinculación costera de norte a sur y no solamente este oeste, de las ciudades que están en la costa y que en consecuencia Concepción puede ser una ciudad intermedia entre, por el norte, San Antonio y Valparaíso y por el sur la ciudad de Puerto Montt y el puerto de Corral. Esa es una forma distinta de posesionar Concepción en el territorio. Es una forma distinta de enanchar el territorio y de tal manera que ud. puede apuntar hacia adelante a lo que empieza a insinuarse en largos espacios de nuestro territorio nacional, que es también una ruta central hacia la cordillera como es en la novena y décima región la ruta interlagos, que es pensar en una tercera vía paralela a la ruta central, ahora hacia la cordillera.

En otras palabras, el proceso de integración de Chile, la forma de ocupar el territorio permite potenciar en mejores condiciones nuestro desarrollo productivo, que es nuestro tercer desafío.

Una cosa es como integramos Chile dentro de Chile y otra cosa es como esta integración funciona desde el punto de vista de la producción del país. Y en ese contexto si ud. dice queremos una ruta costera, ud. está diciendo queremos una modalidad de desarrollo en la sexta y séptima región, de un secano costero normalmente olvidado, que no existe.

En ese sentido en la novena y décima región el camino costero pasa a integrar esos pueblos olvidados de Carahue, Puerto Saavedra, caletas pesqueras, en donde hay un desarrollo casi inexistente. En esos lugares hay un desafío para el turismo en donde la infraestructura y el turismo están estrechamente relacionados. Me parece esencial visualizar como entendemos las demandas de infraestructura como concepción de ocupación del territorio, en donde por cierto las cosas más conocidas relacionadas con el desarrollo productivo, si queremos ser eficientes, tenemos que tener de nuestros 80 mil kilómetros de caminos por lo menos tres mil kilómetros de carreteras de alto estándar, que es por donde transita el 90% del tráfico. Estas son las carreteras que van a ser concesionadas.

Yo diría entonces que desde el punto de vista del desarrollo productivo, hay que tener un manejo eficiente y distinto de las carreteras que van a ser construidas.

Los recursos públicos van a ser destinados a las otras carreteras que tienen menor tráfico, en donde si no interviene el Estado no alcanzaremos los 22 mil kilómetros de carreteras pavimentadas que necesitamos como un mínimo de mejoramiento de nuestra infraestructura pública .

Aquí yo citaré dos temas que estimo fundamentales, en

primer lugar el riego.

Para la producción tenemos que aceptar la realidad, que la sequía va a estar acá, no para quedarse, pero que sí ha habido un cambio en las condiciones climáticas, desde la tercera a la quinta regiones y en donde hoy tenemos condiciones de lluvia y de cómo operan nuestros embalses, distintas, al menos en el ámbito de la lluvia a lo que teníamos a comienzos de siglo. Estudios de 15 años nos indican que los niveles de caída pluviométrica son aproximadamente un tercio menor de lo que teníamos a comienzos de siglo y por lo tanto decir que tenemos cuatro o cinco años de sequía puede ser una situación mucho más normal y lo anormal sean los años que hoy consideramos años normales de lluvia. Esto quiere decir tremendas inversiones en la cuarta región en el embalse Puclaro y lo que se va a construir en el Choapa, ambas obras significan cifras cercanas, cercanas a los 200 millones de dólares.

En la quinta región hay que hacer estudios mucho mayores, en donde sean los embalses que se quieren plantear desde el Aconcagua la posibilidad de desplazar recursos desde el Aconcagua hacia el valle de Petorca. Esas obras representan un esfuerzo muy superior al que hoy hemos visualizado.

Conjuntamente visualizamos una cuarta área en esta vinculación de Chile con el mundo, la integración del país, yo diría desde el punto de vista productivo, que tiene que ver con el ámbito social.

Los países que quieren competir, son países que deben tener capacidad de cohesión social y homogeneidad social importante. No compiten con eficiencia en el mundo, países que no son capaces de ordenar internamente su sociedad, y de ahí que nos parece también tan importante desde la infraestructura, lo que tiene que ver con la infraestructura en el ámbito social.

En esta área lo que estamos haciendo es apostar a la organización de la comunidad y la participación de la gente. Los programas de Agua Potable Rural, con una inversión de 9 mil millones de pesos anual. No es una cifra menor y nos permitirá tener de aquí al año 2000, con un mínimo de densidad poblacional, todas cubiertas con Agua Potable Rural. La inversión anual alcanzará a los 25 a 30 millones de dólares anuales hasta el año 2000.

En más de 80 caletas pesqueras un nivel de apoyo a la pesca artesanal. Programas de riego para la pequeña y mediana agricultura y a ello agregaría el tremendo esfuerzo que hay que hacer desde la infraestructura pública, en materia de escuelas, a partir de la proposición educacional del gobierno. En una primera aproximación estimamos que

hay que construir aproximadamente 20 mil salas de clases para poder tener completa la jornada escolar. En muchos lugares vamos a tener que construir nuevas escuelas y liceos y la expansión de las actuales.

Igualmente hay que considerar el nivel de edificación normal de un país que mejora su nivel de ingreso y que significa un mayor ingreso en materia de salud pública como las postas de carácter primario, en cuanto a la seguridad, retenes de carabineros, etc..

Todo esto, yo diría que vamos a mantener desde el punto de vista macroeconómico un crecimiento del nivel de inversión pública superior al 10% anual en términos reales.

Hasta ahora desde los cuatro años del gobierno del presidente Patricio Aylwin y los dos años y medio que lleva el Presidente Eduardo Frei, hemos tenido un ritmo de inversión pública superior al 10% anual. Y yo creo que estamos en condiciones de mantener con realismo de mantener ese 10%. con niveles de producción de 6% y 7%, un ahorro nacional del 28% sobre el PGB, estamos en condiciones de poder plantear un crecimiento sostenido superior al 10% real anual.

Conjuntamente con ello se ha planteado la posibilidad de capital privado a la infraestructura pública a través del sistema de concesiones de más de dos mil millones de dólares en los próximos cinco años, con lo cual podríamos tener un nivel de crecimiento éste ámbito, con recursos públicos a los que me referí, más estos privados, del orden del 14% o 15% de crecimiento real anual de aquí al año 2000.

Si somos capaces de hacerlo, estaremos en consecuencia de abordar los ambiciosos planes en materia de infraestructura pública.

Hay aquí un desafío muy grande desde el sector público, en donde a lo menos hoy tenemos cuatro elementos fundamentales.

Primero, de qué manera el sector público es capaz de aprender y hacer bien el cobro del uso de infraestructura por los usuarios, no es un tema menor, no es cómo cobro un peaje. Cómo lo incorporo en los aeropuertos, puertos. Cómo paso de la utilización de la infraestructura pública gratuita, que es la norma general durante los cien años de historia que hemos tenido a que ahora vamos a entender que parte de la infraestructura pública se va a cobrar por su uso, y cuales son las modalidades, la forma de hacerlo de una manera eficiente y en donde el usuario perciba que el pago que está haciendo es por un servicio que reciba.

Esto nos lleva a un segundo elemento, cómo la infraestructura pasa a ser percibida como un servicio que se da al usuario, y si es un servicio, como establecemos un ámbito institucional para que el usuario pueda reclamar cuando el servicio es

inadecuado.

Ud. se da cuenta que entender infraestructura pública entendida como servicio al usuario y establecer una modalidad institucional para ello, implica un elevado desafío para el sector público.

Tercero, cómo establecemos una modalidad que implique un nivel de descentralización mayor en la forma de tomar las decisiones por parte del Ministerio de Obras Públicas, en donde por un conjunto de razones que no viene al caso menciona, tenemos pendientes un conjunto de tareas.

En cuarto lugar y junto con la mayor descentralización, cómo establecemos una mayor participación ciudadana en la definición de las obras públicas.

Sin embargo, así como acá hay un conjunto de desafíos para el sector público, y en donde no quiero mencionar el hecho real, interno, que tiene que ver con la función pública, los funcionarios del ministerio y en qué medida un programa de esta envergadura estamos en condiciones de realizarlo con los recursos humanos que tenemos y el nivel de ingresos de esos recursos humanos que hoy tenemos.

Sin embargo, a la luz de este seminario y reunión que me parece de primera importancia, yo quisiera hacer una reflexión sobre lo que a mi juicio son el tipo de desafíos que va a poner el mundo de la construcción a la luz de estos nuevos escenarios.

No se trata ahora de que va a haber un aumento importante de la inversión pública y privada con financiamiento privado en infraestructura pública. Yo creo que acá hay a lo menos cinco años en los que el mundo de la construcción deberá tener una especial preocupación. Esos cinco años van a estar determinados, en cierto modo, porque ésta ha sido visto históricamente como un área donde aquí hay bienes que transar. La construcción es, por así decir, un ámbito donde opera la frontera nacional. Por supuesto que ahora nos damos cuenta que acá, también en la construcción es un sector donde crecientemente los bienes van a ser transables y donde estamos viendo que hay un programa de la envergadura y ambición del que hemos descrito, un conjunto muy importante de empresas internacionales llegan acá a competir activamente. No me cabe la menor duda que como resultado de esa experiencia, los empresarios chilenos de la construcción van a continuar lo que ya han comenzado. Es decir la construcción va a experimentar un grado mucho mayor de internacionalización y de globalización que nos plantea en Chile a lo menos cinco desafíos.

El primer desafío lo digo muy interesado como Ministro de Obras Públicas, en qué medida las empresas de la construcción están en condiciones de obtener tecnología, conocimiento, si bien normalmente con un mayor costo involucrado, para poder construir todo el año y no construir con las condiciones climáticas del país, particularmente con las condiciones de las regiones del sur del país.

Digamos que no se condice con el carácter de aspirantes a "tigres" o "jaguars" de la región el que durante cuatro meses del año suspendemos las obras hasta que pase el invierno.

Yo creo que acá hay un desafío para mejorar los niveles de construcción para que las modalidades de construcción sean estables durante todo el año. Eso no solamente porque permite una programación mejor y usar los recursos con mayor eficiencia.

Este año en Vialidad, tenemos ejecutados el 49% del presupuesto, al mes de mayo.

Pregunto las razones y me responden es que no ha llovido. Como no ha llovido, entonces seguimos construyendo más allá. Ud. comprende que desde el punto de vista de un país hacia otro nivel, este es un primer elemento, implica otro tipo de maquinaria, otra tecnología, construir en condiciones climáticas adversas es más caro. Pero yo no sé si es más caro construir en condiciones climáticas adversas o es más barato si estamos rebajando gastos generales.

Segundo punto, apurar el tranco. Las empresas que están ganando mayor eficiencia son las que están en condiciones de disminuir los plazos de la construcción de obra pública. Y aquí no quiero explicar esto a uds. porque lo conocen mucho mejor que yo. Creo que acá hay un elemento que queremos investigar más a fondo en el ministerio. Hay un número muy importante de grandes empresas que están terminando las obras antes de lo que está programado. Este es un claro indicador del mejoramiento de la productividad del sector privado.

El tema es como esta eficiencia somos capaces de proyectarla --las cifras que dio el presidente de la Cámara son muy importantes respecto de los tamaños de las empresas, grande, mediana, pequeña empresa -- donde da la impresión que la competitividad en este ámbito se está dando en las mayores, a juzgar por lo que nos ha ocurrido en los contratos grandes. Entonces acá el tema es cómo somos capaces de proyectar esa eficiencia.

Tercero, así como nosotros; cómo las grandes empresas son también capaces de descentralizar decisiones y tener una cobertura territorial mucho más descentralizada de la que ahora tienen.



El cuarto desafío es el respeto de la legislación laboral y su cumplimiento. Creo que debiéramos ser capaces de avanzar en la forma de premiar a aquellas empresas que cumplen con la legislación laboral, de manera más eficiente que otras. Y creo que no hay un nivel adecuado de competitividad entre las empresas si una cumple absolutamente y otras cumplen medianamente. Tenemos que buscar una modalidad en donde el cumplimiento de la legislación laboral sea importante de manera que halla condiciones de competitividad similares.

Y el último desafío, que yo creo que es fundamental a bordar, es el tema que tiene que ver con el tema de financiamiento y gestión, al ya se refirió el presidente de la Cámara Chilena de la Construcción.

El establecimiento de las *Concesiones*, implica un desafío para las empresas de la construcción, en la ingeniería financiera.

La modalidad y la complementariedad entre lo que la empresa constructora hace y el tema del financiamiento y la forma en que estos dos temas se relacionan en la concesión, es una nueva materia para las empresas constructoras.

El sistema financiero chileno recién está descubriendo esta nueva industria -- por ahora hay muchos temores-- y en donde creo que es fundamental una mayor intervención o apoyo del sector público para que pueda darse adecuadamente este mayor entendimiento entre la industria de la construcción por una parte y el sistema financiero por la otra.

En donde creo que hay que buscar una modalidad, en donde las "acciones", del ámbito de la construcción tengan una voz más importante que las solas acciones del ámbito financiero.

En caso contrario, lo que va a ocurrir es que las empresas constructoras van a tener un mandante que es el Ministerio de Obras Públicas por ser constructor de infraestructura pública, y en otro caso será el consorcio financiero a cargo de la obra de la concesión respectiva, si es una concesión privada. Pero la forma que desde las empresas constructoras participan y discuten activamente las características del financiamiento en función de las características de la construcción, son dos cosas distintas.

Así como hay unidad y expertiz en cuanto a la construcción y financiamiento de viviendas, no hay expertiz en materia de construcción y financiamiento de obra pública en el sistema de concesiones.

El planteamiento que debemos hacernos es como extendemos el trabajo futuro, si esta industria de las concesiones va a ser muy determinante en las inversiones a futuro.

