

Inversión en Infraestructura en los Gobiernos Democráticos

El enorme déficit que legó la dictadura

Carlos Cruz* . LN. 17 de diciembre de 2006

La Concertación tuvo que trabajar sobre una base muy precaria. La dotación de infraestructura durante el régimen militar se deterioró en forma acelerada, fundamentalmente por de la crisis financiera de principios de los 80. Buena parte del “ajuste” se produjo en ese sector, disminuyendo muy significativamente el gasto público.



A principios de los 90 los principales actores vinculados a la infraestructura coincidían en las carencias que ésta tenía y las dificultades que podía representar una dotación precaria para avanzar en el proceso de crecimiento y desarrollo que el país se proponía enfrentar. Era la herencia del gobierno militar.

“Al inicio de la década de los noventa, tanto el Gobierno de Chile como organizaciones tan competentes como la Cámara Chilena de la Construcción y el Instituto de Ingenieros de Chile, destacaron la gravedad de la situación de la infraestructura en el país. Las cifras fueron elocuentes, mientras la población creció en un 40% entre 1970 y 1989 y la producción en un 60%, la inversión total del Ministerio de Obras Públicas disminuyó en el mismo período en un 34%”, se indica en el estudio realizado por el MOP, “La Inversión en Infraestructura 1990-1999 y sus proyección 2000-2009”.

Esta situación era muy preocupante para el sector exportador. Se sostenía que por el sólo hecho de que el país no contara con una dotación de carreteras de buen nivel, la pérdida del sector exportador podía llegar a los 1,5 mil millones de dólares al año.

Éstas representaban entonces cerca del 10% de las exportaciones chilenas. De acuerdo a datos proporcionados por la Dirección de Vialidad, a principios de la década “sólo el 15% de la red vial chilena (medida en kilómetros) se encontraba en buen estado”.

A partir de estos antecedentes se intentó determinar el “Déficit de Infraestructura” que enfrentaba el país. Un documento elaborado por la Cámara Chilena de la Construcción en 1995 concluyó que este alcanzaba a aproximadamente 11 mil

millones de dólares. Ello equivalía a casi 35 veces el presupuesto del Ministerio de Obras Públicas (ver recuadro).

A raíz del alarmante estado de situación, el entonces Ministro de Obras Públicas, Ricardo Lagos, sostuvo en 1996: “Si contrastamos nuestras carencias con el probable desarrollo del país en los próximos 15 años tenemos un desafío de enorme magnitud. Si el crecimiento de la infraestructura es más lento que el desarrollo de Chile, será un obstáculo que impedirá el desarrollo. Sólo si la infraestructura avanza a la par con el crecimiento de Chile entonces podrá jugar el rol que debe jugar, facilitar e impulsar el desarrollo nacional en todos los ámbitos”

Existía consenso de que Chile sólo podía alcanzar mayores niveles de ingreso con una distribución más equitativa de los mismos si se incorporaba como actor relevante al concierto mundial. Para ello era necesario asegurar un equilibrio en las cuentas macroeconómicas que le dieran estabilidad a los inversionistas en el largo plazo; generar condiciones para que los ahorros privados, nacionales y extranjeros, se canalizaran hacia proyectos de relevancia para el crecimiento del país y así aumentar nuestra productividad; e invertir los escasos recursos públicos a los que se podía aspirar, como consecuencia de la restringida capacidad de generación que dejó el gobierno militar, en programas sociales que progresivamente permitieran mejorar las condiciones de vida de los más pobres y aumentar la competitividad país en términos generales.

A partir de estas consideraciones, abordar el déficit de infraestructura fue una tarea principal. Las vías que se siguieron para este efecto fueron diversas:

Privatizaciones

En el sector sanitario se optó por una modalidad de participación privada muy similar a la privatización, con el propósito de sumar inversionistas privados a la ampliación de la cobertura de la red de agua potable, de recolección de aguas servidas y de tratamiento de aguas servidas.

El país puede hoy mostrar que sus índices en cada uno de estos aspectos se asemejan más a lo que impera en los países desarrollados que en el resto de la región.

El sector privado ha aportado recursos, capacidad de gestión y nuevas tecnología, respetando un esquema regulatorio que permite un sistema tarifario acorde a los servicios que se prestan.

Junto con ello, los sectores más pobres del país reciben un subsidio que les permite tener acceso a los mismos servicios sin que ello represente un costo significativo para las familias.

Concesiones

Tal vez la mayor innovación en materia de infraestructura llevada adelante por los gobiernos de la Concertación fue la incorporación del sector privado a través de políticas de concesiones. En estas se contempla una estrecha asociación entre el sector público y el sector privado para abordar las inversiones y el mantenimiento que se requieren para asegurar ciertos niveles de prestaciones en diversos sectores en el tiempo, a cambio del cobro directo de tarifas a los usuarios y, en algunos casos, de subsidios por parte del Estado.

Para el caso de los puertos, se tramitó una ley especial la que ha permitido la incorporación de inversionistas privados en los principales recintos del país. Gracias a ésta, se transformaron los diez puertos estatales, que estaban bajo la

administración de la Empresa Portuaria de Chile (Emporchi), en empresas autónomas y fiscalizadas por el Estado, abriendo a los privados, además, la posibilidad de administrar e invertir en los frentes de atraque, impulsando la competencia.

Este fuerte desarrollo se caracterizó por una inversión total sólo en la década 90-99 de 91.000 millones de pesos, lo que significó una cifra prácticamente 10 veces superior a la de la década 80-89, en la que la inversión total fue de 9.495 millones de pesos.

Si bien el déficit de infraestructura aeroportuaria se estimaba a principio de los 90 en 100 millones de dólares, la incorporación del sector privado a través del sistema de concesiones ha permitido invertir cifras mucho más acorde a lo que ha sido la evolución de esta actividad en el mundo.

Sólo en el aeropuerto de Santiago se han invertido cifras cercanas a los 300 millones de dólares. Si a esto se agrega el efecto que ha tenido la concesión a privados de casi la totalidad de los aeropuertos que sirven al país, el cambio en la dotación de infraestructura en este sector ha sido radical. Se han construido más 79.000 metros cuadrados de terminales nuevos, lo que representó un aumento del 16.350 % respecto a la década 80-89, periodo durante el cual se construyeron menos de 500 metros cuadrados de nuevos terminales.

Tal como quedó consignado en todos los diagnósticos, la década de los 90, según el mismo estudio del MOP citado arriba, “requería esfuerzos significativos de inversión en caminos para cubrir tanto las necesidades de transporte de bienes y personas, como la conectividad de la población, la integración física del territorio nacional y con nuestros vecinos. Todo esto, inserto en un contexto de rápido crecimiento económico”. Sin duda, la obra que marcó esa década fue el inicio de la transformación en autopista de alto estándar de los 1.500 kilómetros de la Ruta 5 entre La Serena y Puerto Montt, con una inversión total de 1, 2 millones de millones de pesos (2,4 mil millones de dólares).



Los primeros cinco años de este siglo han estado marcados por la considerable inversión en Vialidad Urbana, especialmente a través del sistema de concesiones. La red de autopistas urbanas que hoy facilitan el desplazamiento del transporte en Santiago, constituida por al menos 7 concesiones independientes, con una inversión total comprometida de al menos mil 600 millones de dólares (848 mil millones de pesos) que interactúan entre si utilizando un sistema de peaje electrónico de alto estándar

tecnológico, constituye una experiencia única en el mundo.

A esto hay que agregarle otros proyectos menores, también abordados a través del sistema de concesiones, orientados preferentemente para el transporte público (corredores y estaciones de transferencia modal), los que representan inversiones por sobre los 100 millones de dólares.

También se han abordado con el sistema de concesiones otras carencias de infraestructura en áreas en las que difícilmente se hubiese contado con los recursos públicos disponibles para una solución de fondo.

Así ocurrió con el Edificio de la Justicia en Santiago, soporte fundamental para aplicar la reforma procesal penal, y una serie de recintos penitenciarios a lo largo

del país, los que mejorarán sustantivamente la capacidad de reinserción social de quienes ha sido sancionados por la justicia.

A su vez, se ha utilizado la Ley de Concesiones para la inversión en embalses, ampliando la superficie regada en regiones de alto potencial agrícola. También se ha comprobado la factibilidad del sistema de concesiones para reforzar la infraestructura relacionada con nuestro comercio internacional, a través del Puerto Terrestre de Los Andes, próximo a inaugurarse.

Programas de Inversión Pública

En 1979, el Gobierno militar decidió terminar con los subsidios a la Empresa de Ferrocarriles del Estado, EFE, lo que la obligó a obtener recursos para cubrir su déficit operacional y el mantenimiento de las vías a partir de la venta de sus activos.

Esta situación provocó un virtual desmantelamiento de las redes ferroviarias chilenas. En 1993, esta política se revertió y el Ministerio de Hacienda participó como garante en las deudas de la empresa y en la emisión de bonos que ella realiza. Asimismo, se determinó el actual mecanismo de compensación por conceptos de subsidios que reciben otros medios de transporte terrestre. Esto permitió que el Estado, nuevamente, aportara fondos a EFE, recursos con los que se ha podido realizar el plan de rehabilitación de este modo de transporte, transformándolo nuevamente en una alternativa tanto para el transporte de pasajeros como de carga.

Los servicios de Metrotrén en Valparaíso, el tren entre Santiago y Chillán y sus diversos servicios, y el tren de acceso a Concepción y Talcahuano son tal vez las transformaciones más emblemáticas de este cambio en rol de ferrocarriles en estos 15 años.

El Metro en Santiago también ha representado un esfuerzo mayor por mejorar las condiciones de conectividad del país y los niveles de competitividad de Santiago. En total se han invertido cerca de mil 700 millones de dólares en desarrollo de este modo de transporte, ampliando casi en cuatro veces la extensión de sus servicios y transformándolo en eje estructurante de la profunda modificación que enfrentará del sistema de transporte públicos en la capital, a partir del mes de febrero próximo.

Caminos

Entre el 2000, en que la inversión anual en vialidad alcanzó 105 mil millones de pesos, y el año 1999, en que se llegó a una inversión de 594 mil millones de pesos, se logró un aumento en casi 6 veces la media de inversión anual. Sólo la inversión sectorial, abordada con recursos públicos, alcanzó en la década a 2,2 millones de millones de pesos (4,1 mil millones de pesos), representando un aumento de 2,5 veces respecto de la década 80-89, período en el cual la inversión alcanzó un total de 924 mil millones de pesos.

De esta forma, si en 1989 el país contaba de un total de 80 mil kilómetros de caminos, con 10 mil 432 kilómetros pavimentados, al final de la década del 90, esta cantidad llegó a los 16 mil kilómetros, lo que significó un aumento de 55%. Durante los 90 se consolidó una parte importante de la Ruta Costera, alternativa necesaria a la Ruta 5, la que se pavimentó en cerca de 400 kilómetros.

Igualmente, en la Carretera Austral, se llegó a la pavimentación de 180 kilómetros y la apertura de caminos de penetración, hacia y desde esta ruta alcanzó una longitud total de 325 kilómetros. En la actualidad, la red pavimentada alcanza a casi 17 mil kilómetros de caminos, un 70% más de lo que había a fines de los 80.

Cabe destacar en forma especial los pasos fronterizos, conexión fundamental del país con los países vecinos y el resto del mundo. Lo que durante el régimen militar era una forma de mantenernos aislados de nuestros eventuales agresores externos, desde principio de los 90 en adelante se ha transformado en una necesidad de integración. Se ha avanzado en la pavimentación de los pasos fronterizos en forma muy significativa. Si a comienzos de la década de los 90 sólo había un paso fronterizo pavimentado, hoy son al menos siete los pasos que están en buenas condiciones.

Los retos del futuro

Chile ocupa hoy un lugar privilegiado en cuanto a competitividad regional, fundada en buena medida en el gran aporte que representa la infraestructura construida durante los gobiernos democráticos. El sentido de urgencia con el que se abordó esta tarea ha permitido disminuir el enorme costo social que para Chile representa ser todavía un país de menor desarrollo relativo. Sólo a través del drástico impulso que se le dio a la infraestructura y la oportunidad con que se procedió, permitió incrementar en forma muy significativa los recursos invertidos en esta área, dotando al país de condiciones básicas para aumentar su participación en el comercio mundial y disminuyendo drásticamente los índices de pobreza.

Es indudable que ha sido necesario pagar costos por ello, no obstante los beneficios que han reportado las políticas emprendidas para este efecto son de tal envergadura que el esfuerzo se ha visto más que compensado.

Sin embargo, quedan aún enormes tareas por delante. Es de esperar que no se opte por disminuir el ritmo. El país requiere más y mejor infraestructura para incrementar aún más sus niveles de competitividad.

Aún falta por pavimentar más del 80% de nuestra red de caminos, el ferrocarril llega en forma efectiva sólo hasta Chillán, la conectividad de buena parte del territorio sigue siendo precaria, para que el Transantiago sea un éxito se requieren mejores vías en Santiago para el transporte público, es posible incrementar la actividad turística en las principales ciudades dedicadas a este rubro con autopistas que conecten con mayor eficacia los lugares dignos de ser explotados, entre otras área que deben desarrollarse con urgencia. LN

INFRAESTRUCTURAS	
Áreas	Inversión general requerida (millones de US\$)
▶ Caminos y carreteras	4.250
▶ Vialidad urbana	2.000
▶ Tratamiento de agua	1.480
▶ Agua potable	950
▶ Equipamiento	810
▶ Puertos	450
▶ Ferrocarriles	470
▶ Riesgo	370
▶ Control de aguas lluvia	195
▶ Aeropuertos	100
▶ Total	11.075

Fuente: MOP, 1996.

* Ex ministro de Obras Públicas de Ricardo Lagos.



Información disponible en el sitio ARCHIVO CHILE, Web del Centro Estudios “Miguel Enríquez”, CEME:
<http://www.archivochile.com>

Si tienes documentación o información relacionada con este tema u otros del sitio, agradecemos la envíes para publicarla. (Documentos, testimonios, discursos, declaraciones, tesis, relatos caídos, información prensa, actividades de organizaciones sociales, fotos, afiches, grabaciones, etc.)

Envía a: archivochileceme@yahoo.com

NOTA: El portal del CEME es un archivo histórico, social y político básicamente de Chile. No persigue ningún fin de lucro. La versión electrónica de documentos se provee únicamente con fines de información y preferentemente educativo culturales. Cualquier reproducción destinada a otros fines deberá obtener los permisos que correspondan, porque los documentos incluidos en el portal son de propiedad intelectual de sus autores o editores. Los contenidos de cada fuente, son de responsabilidad de sus respectivos autores, a quienes agradecemos poder publicar su trabajo.

© CEME web productions 2003 -2007 