



NACIONES UNIDAS



**I I R S A**  
INICIATIVA PARA LA INTEGRACIÓN DE LA  
INFRAESTRUCTURA REGIONAL SURAMERICANA

## Sesión de Apertura

Sergio Bitar Ch.

Ministro de Obras Públicas de Chile

Material del Curso  
"Integración y Desarrollo de la Infraestructura  
Regional Sudamericana"

Santiago, Chile - 6 al 10 de octubre de 2008

En caso de ser citado por favor mencionar la fuente

## **Discurso de apertura y presentación general del curso del Sr. Sergio Bitar Ch., Ministro de Obras Públicas de Chile.**

En la mayoría de países de la región, el tema de la infraestructura reviste crecientemente no sólo interés nacional, sino político, especialmente en períodos electorales. Éste puede abordarse desde varias aristas. En primer lugar, la infraestructura tiene una importancia político-estratégica, especialmente si observamos el próximo período 2010-2020. Es decir, es imprescindible determinar las características de la infraestructura que necesitamos, dependiendo de los escenarios mundiales y de las demandas nacionales. Es importante, asimismo, considerar las fuentes de financiamiento. En estos aspectos, la integración latinoamericana desempeña un papel importante.

Hace veinte años nuestra preocupación principal era la deuda, aunque es cierto que siempre hemos otorgado un rol relevante al comercio. En los últimos años, las políticas sociales han tomado muchas más fuerza en los debates latinoamericanos: si bien crecemos, ¿cómo distribuimos y cómo reducimos la pobreza?, ¿qué políticas públicas instrumentamos en educación, en vivienda, en salud, en justicia? son algunas de las preguntas que venimos intentando responder.

La organización de IIRSA, le ha dado a la infraestructura, tanto en los ámbitos del transporte, como a las telecomunicaciones y la energía, otra ubicación institucional y política. En la mirada general de la integración latinoamericana y del desarrollo económico, la infraestructura en sus diferentes ámbitos, no había tenido una presencia relevante.

Pero evidentemente, la infraestructura es una cuestión absolutamente esencial, no sólo desde el punto de vista del crecimiento, sino desde el punto de vista social. En Chile hemos tratado de ubicarla políticamente como un Ministerio “social”. No hay lucha contra la pobreza, sin una infraestructura de conectividad. Si la pobreza es marginalidad, la conectividad saca de la pobreza, los caminos erradican la pobreza, pues, como ejemplos, los niños pueden llegar más rápido al colegio, y si hay una emergencia en el ámbito de la salud, ésta se puede solucionar más rápidamente. La construcción de un puente puede ahorrar 10 ó 15 kilómetros. O una pasarela que se instala permite que los niños vayan al colegio con más seguridad. Es claro que hay una dimensión social en las instalaciones para el agua potable, el alcantarillado rural, así como los pasos a desnivel, los cuales deben ser destacados en el desarrollo de la infraestructura.

Otro concepto clave al que debemos otorgarle importancia, es el desarrollo regional, pues la infraestructura va siendo devorada por las grandes ciudades. En el caso de Chile, las concesiones han sido muy importantes pero una parte no despreciable, quizás la mayoritaria, se ha concentrado en Santiago o en las grandes ciudades. Y si uno quiere equilibrar el territorio nacional, la infraestructura pasa a jugar un papel clave en esta materia.

Entonces, hay una dimensión muy importante para situar la importancia estratégica de la infraestructura en los años que vienen, para corregir los desequilibrios desde un punto de vista regional. Ésta, junto al punto de vista social, constituyen grandes demandas políticas en nuestros países para reducir desigualdades e integrar nuestros territorios nacionales.

Lo usual es que definamos las características de la infraestructura en función de las necesidades que tenemos para exportar nuestras materias primas. Esto es correcto, pero sin lo anterior, hay una pérdida de la capacidad de movilización social y política tras la urgencia de disponer de más recursos para la infraestructura.

Entonces, debemos observar tres grandes dimensiones. Una es el tema de la productividad y de la competitividad, donde incluimos la integración entre nuestros países; luego tenemos el tema del beneficio social y, finalmente, el beneficio territorial IIRSA ha hecho una labor muy importante en la identificación de un conjunto de materias que ayudan a la integración de nuestros países. Pero también hay una tarea pendiente de la integración en cada uno de nuestros países.

La inclusión social, como gran tema, tiene que hacerse de la mano de la infraestructura. Si se observa este ámbito, y nos comparamos con otras regiones del mundo, veremos que estamos bastante rezagados. Si comparamos los porcentajes destinados a infraestructura (incluidos transporte, telecomunicaciones y energía) como porcentaje del PBI, observaremos que quienes más destinan a dicho fin son los países asiáticos y los europeos, mientras que los niveles más bajos de dicha relación la registran África, América Latina y los Estados Unidos.

En efecto, estudios recientes realizados por la Asociación de Ingenieros de Estados Unidos, señalan que para los próximos 5 a 8 años, el país necesita un incremento adicional del presupuesto para infraestructura del orden de los 1,2 trillones de dólares. Para solucionar el déficit existente después de la segunda Guerra Mundial, en Estados Unidos se puso énfasis en el desarrollo de la infraestructura durante las décadas de los cincuenta y sesenta, pero fue quedando fuertemente rezagado con el transcurrir de los años.

América Latina también se encuentra a la zaga en materia de infraestructura y, lamentablemente, no se observa que este tema se esté colocando como uno de los esenciales para sostener el crecimiento. ¿Qué infraestructura necesitamos para la próxima década? Para ello tenemos que atender a dos procesos en curso: los cambios mundiales que inevitablemente nos condicionan, y la voluntad nacional que se requiere para realizar cambios al interior de los países.

A nivel mundial, observamos una cantidad de cambios muy profundos y, a la vez, fuertes inestabilidades. Entre los cambios que vemos en el campo territorial y que determinan la infraestructura, observamos un proceso de expansión fuerte, a pesar de las recientes turbulencias, en Asia, en China y en India. ¿Qué infraestructura necesitamos, entonces, para una eventual comunicación de América Latina con el Asia a través del Pacífico? ¿Será urgente que ésta pase por el Atlántico también? ¿Qué cambios van a producir el aumento y el cambio demográfico, desde el punto de vista de la infraestructura, para los servicios en el transporte y el tipo de espacios públicos?

Si tomamos en cuenta la dimensión social, ¿qué implicaciones tendrá en la infraestructura la elaboración de productos limpios, el cuidado del agua para la descontaminación, para el saneamiento, para el cuidado de la naturaleza? Si vamos a abordar en los próximos años el tema del cambio climático, debemos determinar qué influencias tendrá éste sobre la infraestructura. Es decir, qué efectos tendrá en la construcción de puentes, en la protección de riberas de los ríos, en los bordes costeros,

en tecnologías a ser utilizadas. Si estamos inmersos en el proceso de globalización, necesitamos incorporar modificaciones en el desarrollo de puertos, aeropuertos, pasos fronterizos, corredores entre fronteras, para dotar a nuestros países de ventajas comparativas.

Esta mirada internacional es absolutamente indispensable para planificar lo que necesitamos hacer en los próximos diez o veinte años. Si uno mira esta dimensión de cambios mundiales, se puede afirmar que en América Latina, se han registrado procesos importantes, pero mantenemos dos grandes desequilibrios, que ya hemos mencionado, sobre los cuales tiene que actuar la infraestructura: diferencias regionales y desigualdad en la distribución del ingreso, es decir, se trata de desequilibrios sociales. Y esto tiene una estrecha relación con la infraestructura.

Por lo tanto, tenemos que ser capaces de situar el tema de la infraestructura en el debate político nacional para lograr otorgarle una mayor prioridad. Porque uno puede tener los mejores proyectos, pero si no son prioritarios en el ámbito político, los recursos no van a estar a disposición.

Tenemos claramente un tema de niveles bajos de inversión. En los análisis realizados por el BID, por el Banco Mundial y por la propia CEPAL, se destaca siempre la ausencia de una infraestructura adecuada. La inversión regional en infraestructura ha caído desde niveles que eran del orden del 4% del producto bruto interno, en el primer quinquenio de los ochenta, hasta 2% en la actualidad. Los grandes países latinoamericanos mantienen tasas bajas de inversión en infraestructura y, mayoritariamente, ésta se utiliza para la exportación de materias primas.

Actualmente no invertimos más de 30 mil millones de dólares anuales en infraestructura. Y algunas de las estimaciones señalan que tenemos un déficit equivalente, por lo menos, a unas 4 ó 5 veces aquél monto. Debemos, por lo tanto, elevar esta tasa, aumentar la inversión, y reducir ese déficit.

En este punto, es importante destacar también, que en Chile –y también en la mayoría de países de la región– tenemos un sistema de erogación de gastos fiscales, en infraestructura, algo incoherente. Por ejemplo, algunos municipios autorizan –en zonas de niveles sociales altos de Santiago– la construcción de grandes torres, con una cantidad de estacionamientos que obligan a cambiar toda la infraestructura circundante, lo cual implica gastos del fisco. Al respecto, hemos tomado la decisión de no concentrar el dinero de todos los chilenos, que son los impuestos que se pagan, en los barrios más ricos. Es necesario que el Estado disponga de un mecanismo que recupere el “incremento de la plusvalía” derivada de las obras públicas que se realizan.

En América Latina, todos tenemos que reconocer y valorar los avances que hemos registrado. Hemos consolidado la democracia, tenemos una mayor estabilidad económica y mejor manejo de la política macroeconómica. En el terreno de la integración regional, si bien aumentó el comercio, el incremento ha sido relativamente reducido. Por ello, debemos hacer un esfuerzo adicional en infraestructura y energía. Hemos tenido avances institucionales y políticos como aquéllos logrados en el marco de la Comunidad Andina, el Mercosur, el Tratado de Cooperación Amazónica, el Tratado de la Cuenca del Plata y, recientemente, la Comunidad Sudamericana de Naciones y su nueva organización, la Unión de Naciones Sudamericanas, (UNASUR).

Los países sudamericanos del arco del Pacífico acaban de tener una reunión en Santiago.<sup>1</sup> En aquella reunión, el canciller chileno ha resaltado que “uno de los grupos de trabajos ya identificó 72 proyectos de inversión en infraestructura, principalmente referidas a mejoras en la calidad de los puertos o en el transporte aéreo y algunos temas de integración de energía.

La ayuda y la cooperación financiera de instituciones como el BID, la CAF, entre otras, en el desarrollo de la infraestructura, específicamente en el proyecto IIRSA, son muy importantes. Pero el desafío actual es definir pasos adicionales.

En este curso participan Ministerios de Planificación, de Transporte, de Obras Públicas, entre otros. La pregunta que surge, entonces, es si este tema está bien situado dentro de la institucionalidad para adquirir la relevancia necesaria. Probablemente no sea así. Hay un tema de ubicación institucional de esta materia en el aparato del Estado que tenemos que analizar.

Por otro lado, los equipos técnicos que tenemos en este campo, son escasos. Debemos reforzarlos, seleccionar la gente más idónea, prepararla y actualizarla en el ámbito de los cambios tecnológicos que se están produciendo en el diseño y desarrollo de las obras de infraestructura, en los procedimientos nuevos que las hacen más duraderas en el tiempo, que detectan fallas en todas las estructuras, entre otros. En ese sentido, se requiere acelerar fuertemente la inversión en infraestructura pública y mostrar su vinculación con el desarrollo nacional, tanto económico como social.

Hay dos ámbitos adicionales, ambos con presencia política, donde hay que empalmar la infraestructura: el desarrollo sustentable y la ecología. La infraestructura es mirada, muchas veces, como un proceso invasivo. Grupos de expertos deciden, la mayoría de veces, el trazado de vías o caminos, que afectan la ecología y alteran el paisaje, sin dialogar con la ciudadanía. La lógica con la que se construye, muchas veces, es “llegar primero”. Pero como dice aquel conocido “corrido” mexicano, “no importa llegar primero, lo importante es saber llegar.” Por lo tanto, es imprescindible tener en consideración el cuidado de la naturaleza, que hasta ahora no ha sido una prioridad. Y más aún, si América Latina proyecta tener una dimensión en el campo del turismo basado en el ecoturismo. En materia medioambiental, los estándares de calidad son decisivos.

Hay otro aspecto fundamental a considerar en el desarrollo de la infraestructura, que es el de la participación ciudadana. No puede haber un desarrollo de infraestructura serio y sostenible si no se consulta a la ciudadanía, no sólo a la que la utiliza, sino también a la que vive en los alrededores. Si no cuidamos este aspecto, el efecto de la infraestructura sobre los sectores circundantes, en lugar de ser considerado como positivo, puede ser visto negativamente. Por lo tanto, el diseño de formas de participación ciudadana en el análisis de los impactos del entorno de la infraestructura, es un tema esencial para no provocar rechazo, generar más apoyo y poder dar, por lo tanto, un salto al futuro.

En ese sentido, es necesario actuar intersectorialmente, tener un enfoque multidisciplinario de la infraestructura, definir una instancia que recoja las inquietudes

---

<sup>1</sup> Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua, México, Panamá y Perú.

de la ciudadanía para que puedan ser procesadas dentro del aparato público, de tal manera de poder dar respuestas de políticas públicas. Es imprescindible el máximo de coordinación específica, para luego ir intentando una institucionalidad más integral, más inclusiva.

Con respecto al plan “Chile 2020”, a comienzos de año se empezó a trabajar en el Ministerio de Obras Públicas un tema con financiamiento del Banco Mundial vinculado a la reorganización y reforma del Estado. Tuvo lugar un proceso de rediseño de este Ministerio para hacerlo más ágil, y cómo se podía tener una planificación territorial que hiciera converger las distintas dimensiones de la infraestructura, de tal manera que las áreas de Vialidad, Ferrocarriles y los de Aguas actúen coordinadamente y se disponga de una mirada integradora, territorial.

Inicialmente hubo resistencia de parte de nuestros funcionarios, aunque finalmente, se logró un entendimiento que permitió su participación en el diseño de esta nueva organización. Pero en ese proceso de discusión, la pregunta que nos hicimos fue: ¿a quién le va a interesar la reforma por sí misma, si no sabe cuál es el objetivo? Ello quiere decir, que la estrategia tiene que definirse previamente. El cambio institucional viene luego. No se puede hacer un cambio institucional si no se sabe hacia dónde se va. Así, no se estimula a nadie y la discusión se torna burocrática.

Por lo tanto, es fundamental plantearse qué infraestructura necesitamos al 2020. Este objetivo no lo puede definir una empresa consultora, como en un principio intentamos hacerlo en Chile. Precisar hacia dónde vamos a ir el 2020 y establecer cuáles son las prioridades es, ante todo, una discusión política. Esta claridad nos llevó a revertir el proceso que habíamos iniciado y constituimos un consejo asesor, cuyos miembros no estaban directamente vinculados al tema de infraestructura. Se trataba de contar con un equipo que contribuyera a definir objetivos en las áreas de medio ambiente, social, económico y cultural. A partir de la definición de objetivos en estas áreas, han surgido ideas interesantes para el diseño de la infraestructura.

Con respecto al tema de la globalización, en primer lugar, Chile va a seguir siendo una economía abierta, con una fuerte dimensión de exportaciones. Hemos firmado acuerdos internacionales con una gran cantidad de países, por medio de los cuales se bajan los aranceles, pero si no se aumenta la competitividad, esta ventaja se acaba en un plazo muy breve. Es importante definir cuánta gente va a entrar al país, cuánta va a salir, cuántas toneladas vamos a mover, qué puertos necesitamos en los próximos diez años. Y diez años, es un plazo bastante corto. Porque lo que hagamos el 2020 lo estamos decidiendo hoy. En cualquiera de nuestros países, la discusión de las ideas de diseño, su primera aproximación en la definición, el diálogo con la comunidad, la ingeniería básica, la de detalle y la de obtención de financiamiento, puede llevar fácilmente entre ocho y diez años. Por lo tanto, la discusión sobre el 2020 tiene que realizarse hoy.

En ese sentido, y con respecto a la globalización, surge la interrogante de cuánto se van a interesar Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay por los puertos del Pacífico. Asimismo, cuánta carga van a enviar hacia los países de Asia Pacífico (APEC) y qué tienen que hacer México, Panamá, Ecuador, Colombia, Perú, Chile en su infraestructura hacia el Pacífico. Algunos mencionan los cambios que se están produciendo con respecto, por ejemplo, a la ampliación del canal de Panamá, lo que dio lugar a una

discusión importante con relación a la vía a través de la cual se van a mover las exportaciones, especialmente materias primas, hacia India y China.

Entre Argentina y Chile tenemos varios corredores biocéánicos y se están realizando inversiones importantes en este terreno. Recientemente, los presidentes Lula, Morales y Bachelet suscribieron un convenio para concretar el corredor que pasa por el norte y va de Santos hasta Arica e Iquique. Perú también se encuentra en un proceso de trazado de corredores biocéánicos.

Al respecto, los temas de agroindustria e industria alimentaria tienen un rol determinante en el diseño de estos corredores. Si algunos países sudamericanos apuntan a ser potencias agroalimentarias, es importante tener claro que, cuando uno realiza una exportación, de manzanas procedentes de Santiago, hacia Nueva York, por ejemplo, no sólo se está exportando el producto sino el servicio de colocación de una manzana fresca. Ello requiere de una logística, de una estructura, de una rapidez de movimiento. ¿Qué infraestructura necesitamos para sostener esta actividad?

Otro aspecto importante a considerar es el del cambio climático. Si como la mayoría de expertos prevé que hacia el 2030 o 2040 tendremos 3 ó 4 grados más, entonces debemos prever las consecuencias de este escenario. Chile es un país muy angosto y con una pendiente muy fuerte que va de los Andes hasta El Pacífico. Ya tuvimos el año pasado alteraciones en las corrientes de los ríos, con una fuerza que derribó puentes y se desbordaron ríos. Si se altera la temperatura, las lluvias se desplazan más al sur, y tenemos períodos más cortos de una gran irrupción de agua, y luego sequía, resulta fundamental contar con una política de embalses. Así mismo, es importante contar con una política de mantenimiento de acuíferos, de salinización de agua de mar, de protección de los glaciares, entre otros. Estos importantes aspectos no están siendo monitoreados, no sabemos a ciencia cierta el nivel de pérdidas de agua dulce o sólida. El 97% del agua del planeta es salada y entre el 70 y 80% del resto, que es agua dulce, se encuentra en estado sólido. Éste es un tema crucial.

El desarrollo del turismo tiene también incidencia en la infraestructura. Si queremos hacer en la zona sur de Chile, por ejemplo, una zona de gran interés turístico con cuidado de la naturaleza, es fundamental que el diseño de los caminos y las señalizaciones sean armónicos con la naturaleza. Son cambios mínimos (utilizar madera, por ejemplo, en lugar de metal) para que vayan en consonancia con el paisaje. Estos aspectos tienen implicaciones sobre la infraestructura.

En el ámbito nacional también surgen temas que necesitan ser definidos en función de, por ejemplo, si se aspira a tener un país con más conexión interna para enfrentar la pobreza y la desigualdad. Ello requiere una decisión política que involucra un conjunto de inversiones que deben ser promovidas. Así mismo, sería importante establecer lineamientos para que las empresas cupríferas (Chile, por ejemplo, es el primer productor mundial de cobre) contribuyan en la inversión en infraestructura.

Una gran deficiencia propia de los países latinoamericanos radica en el hecho que nuestras ciudades se conforman como una simple agregación de construcción de viviendas. No hay ningún concepto estructural del tipo de ciudad que queremos, a 20 o 30 años plazo. Entonces, prevalece una demanda creciente de centros culturales, centros cívicos y espacios públicos en todas las ciudades de dimensiones medias, cuya

realización podría contribuir a lograr una mayor igualdad. Todos estos aspectos corresponden a la infraestructura, cuyo desarrollo debe estar determinado por estas aspiraciones, así como por los cambios institucionales correspondientes, y formas de participación.

Con respecto al tema del financiamiento, el panorama es bastante complejo, pues se requiere financiar inversiones de largo plazo, a veinte o treinta años. Si éste se consigue vía emisión de bonos para ser colocados en el sistema internacional, éstos tienen que tener una serie de garantías. Por eso, en este ámbito, es importante resaltar el rol de las alianzas público-privadas. La experiencia chilena en el campo de las concesiones nos permitió hacer una transformación, casi una revolución de la infraestructura, no de toda, pero sí de una parte de ella. Es decir, hubo momentos en que tuvimos más inversión privada que pública en la infraestructura, sobre todo en 2002-03.

Es importante destacar que, para recuperar las inversiones, se necesita tener una capacidad de planificación integral de lo público con lo privado. Si las inversiones de ambos sectores no se articulan bien, pueden surgir problemas. Por ello, la primera tarea consiste en disponer de una capacidad de planificación del territorio.

La atracción de grandes empresas para participar en concesiones en un país, no se hace de la noche a la mañana. Hay países que tienen más experiencia que otros. En Chile hay presencia de empresas españolas, italianas, suecas y alemanas. Pero no hay más porque en otros países no existe este sistema. Para atraer este tipo de inversiones es imprescindible, además, tener un sistema de solución de controversias entre el Estado y la empresa privada. Si no hay seguridad, nadie invierte. Se requiere tener un sistema jurídico estable, independiente, seguro, que imponga reglas de juego claras porque se trata de inversiones de largo plazo.

Asimismo, es fundamental disponer de un sistema financiero sólido, que tenga bajo riesgo país y la capacidad de atraer a inversionistas extranjeros que observen un buen manejo de política económica o de reservas, que les permita pensar que no se van a interrumpir estos flujos por un plazo de 20 años. En ese sentido, la regulación es fundamental: el mercado no funciona sólo en casi ninguna esfera, si éste no es regulado. La regulación garantiza al Estado y a la ciudadanía de que sus intereses van a estar adecuadamente defendidos y, al privado, de tener ciertas reglas que van a ser respetadas, toda vez que se trata de operaciones de largo plazo.

Por otro lado, tenemos que hacer un esfuerzo mayor para que los fondos de pensiones de nuestros países, que se están empezando a acumular en varios de ellos, se coloquen en inversiones en infraestructura. Ello supone regulaciones en materia financiera que permitan autorizar a los organismos que actúan en los fondos de pensiones nacionales, y también extranjeros, a invertir en infraestructura. Es necesario garantizar una rentabilidad adecuada de los proyectos de infraestructura a largo plazo para que puedan sostener los fondos de pensiones y atraigan las inversiones.

En cualquier caso, es preferible que esos fondos estén colocados en esta esfera, con estabilidad, aunque sea con una rentabilidad menor a la que se obtiene con las especulaciones bursátiles, que no ayudan al desarrollo nacional y pueden generar riesgos enormes, como hemos visto recientemente.

Finalmente, lo que hagamos en estos aspectos vinculados a la infraestructura dependerá de cada uno de nuestros países; pero si impulsamos algunos proyectos y lineamientos conjuntamente desde América Latina tendremos mayor capacidad de acción y podremos entusiasmar –entre nosotros y también a los inversionistas– con proyectos importantes

En el campo del turismo podemos desarrollar también actividades con gran potencial. Con Argentina, por ejemplo, tenemos pendiente organizar cruceros en la zona sur y otras actividades en la zona de la Patagonia. La gente que quiere visitar el altiplano, no viene particularmente a Bolivia o Perú. Igualmente, visitará Brasil y Venezuela, pero en contextos territoriales más amplios; y, en ese sentido, proyectos como el Camino del Inca, los cruceros que están incrementándose en toda la zona circundante de la América del Sur, la Patagonia y tantas otras actividades en el Amazonas, son tareas que los latinoamericanos podemos emprender conjuntamente. Para ello tenemos que tener claro que en este ámbito estamos retrasados y, por lo tanto, debemos tomar una iniciativa política.