

VELASCO  
19960329  
01  
c.1

# FLANDERS INTERNATIONAL TECHNICAL AGENCY

## Seminario CONSTRUCCIÓN-TRANSPORTE-MEDIO AMBIENTE

"Oportunidades para el Sector Privado en el  
Desarrollo de la Infraestructura Chilena"

Discurso de Clausura por el  
Ingeniero, Sr. Eugenio Velasco Morandé

Presidente de la  
Cámara Chilena de la Construcción

VELASCO  
19960329  
01  
c1

CAMARA CHILENA DE  
LA CONSTRUCCION  
Centro Documentación

CAMARA CHILENA DE  
LA CONSTRUCCION  
Centro Documentación

Viernes 29 de marzo de 1996  
Santiago de Chile

- 03946. -

CAMARA CHILENA DE  
LA CONSTRUCCION  
Centro Documentación

## **"Oportunidades para el Sector Privado en el Desarrollo de la Infraestructura Chilena"**

### **Introducción**

El fuerte desarrollo que ha tenido Chile a partir de 1984, ha significado que su Producto Interno Bruto haya crecido a una tasa media anual del 7% en los últimos 10 años.

Sin embargo, dicho progreso no se ha producido en muchas áreas de la infraestructura, como consecuencia de lo cual nuestra competitividad internacional y nuestro potencial de desarrollo están siendo seriamente limitados por las carencias e insuficiencias existentes, las que nos generan costos y pérdidas de recursos del orden de US\$ 1.645 millones anuales, equivalentes a casi un 2,5% del PIB nacional, o bien, el 10,3% de lo que exportamos el año pasado.

Para evitar estas pérdidas y generar nuevas oportunidades de desarrollo es necesario invertir unos US\$ 17.865 millones en el período 1996-2000, US\$ 12.867 millones de los cuales deben materializarse en los sectores de la infraestructura que se mantienen todavía mayoritaria o totalmente bajo la responsabilidad estatal, lo que significa más que duplicar los actuales niveles de inversión en estas áreas, especialmente en la infraestructura de transporte y en plantas de tratamiento de aguas servidas, que es donde se presentan los déficits más graves

El Gobierno ha asignado a la inversión en Obras Públicas una de las principales prioridades económicas y sociales del país, y se ha comprometido a realizar un esfuerzo macizo en esta materia, pero en la imposibilidad de afrontar el desafío sólo en base a recursos públicos, se hace preciso el concurso del sector privado, a través de su participación en la generación, construcción y gestión de obras de infraestructura pública.

Permítanme ofrecerles, en esta oportunidad, nuestra visión resumida de las condiciones y necesidades de inversión en las diferentes áreas de esta infraestructura que aún permanece en manos estatales.

## **Ferrocarriles**

Nuestro país fue precursor del transporte ferroviario en el continente. Sin embargo, por diversas razones hoy la infraestructura ferroviaria está siendo utilizada sólo a menos de un 20% de su capacidad, con bajas densidades de tráfico y elevados costos fijos, y se encuentra gravemente deteriorada por falta de mantenimiento debido a la incapacidad financiera de la Empresa de Ferrocarriles del Estado que la administra y opera, la que durante años viene sufriendo pérdidas que deben ser cubiertas por el Estado.

Para resolver este problema y modernizar la infraestructura ferroviaria, se requiere una inversión estimada en US\$ 460 millones. Hace algunos años se promulgó una nueva Ley de Ferrocarriles que, vía concesiones, y pagando a la EFE una tarifa por el uso de la vía y los servicios asociados, permite la participación privada en la operación de transporte de carga. Bajo esta modalidad, desde fines de 1994 opera la primera concesión de transporte de carga, adjudicada a un consorcio mixto constituido por la propia EFE y empresarios privados, los que tienen una participación mayoritaria.

Por otra parte, y en el marco del proceso de modernización que la misma ley impulsa, la Empresa de Ferrocarriles del Estado tiene en marcha un programa de inversiones para la recuperación de las vías y del material rodante, por un monto total de unos US\$ 100 millones, el que en todo caso es insuficiente ya que los requerimientos mínimos estimados superan los US\$ 200 millones, aunque la inversión deseable en el próximo quinquenio incluso se eleva a los US\$ 460 millones. El año pasado EFE contrató la ejecución de un importante proyecto para reemplazar parte del soporte de las vías por un moderno sistema de durmientes de hormigón.

Actualmente las autoridades analizan las alternativas más satisfactorias para la privatización de FERRONOR, estimándose que en este caso también se mantendrá bajo responsabilidad estatal el control de la vía férrea.

Se está evaluando, además, la posibilidad de concesionar también parte del transporte de pasajeros en aquellos tramos donde la demanda haga rentable la operación por inversionistas privados, y el desarrollo de nuevas vías

a través de un mecanismo de concesiones como el Obras Públicas, estimándose que por este sistema se podría ejecutar un proyecto de ferrocarril de alta velocidad entre Valparaíso y Santiago. Existe también la alternativa de desarrollo ferroviario de tipo suburbano en las principales ciudades del país.

## **Aeropuertos**

En materia de aeropuertos, para atender los crecientes flujos de pasajeros y de carga el país cuenta con una infraestructura aeroportuaria integrada por el aeropuerto internacional de Santiago y una red troncal de 15 aeropuertos.

La integración de Chile al mundo en los últimos años y el crecimiento de la actividad económica, han significado que en 1995 el número de pasajeros en las rutas aéreas nacionales haya aumentado a 2 millones, más del doble que en 1985; que el tráfico internacional de pasajero haya crecido a un ritmo aún más fuerte, llegando a 2,2 millones, mientras que el tráfico de carga en los últimos 10 años se ha sextuplicado.

Esta fuerte expansión de la demanda aérea está superando la capacidad aeroportuaria, por lo que la mayoría de los aeropuertos requieren ampliaciones y modernizaciones importantes, las que según nuestras estimaciones representan una inversión superior a los US\$ 173 millones en el período 96-2000.

No existe un sistema de tarificación en el sector, sino un sistema de tasas, derechos, concesiones comerciales, arriendos y otros impuestos cargados a las líneas aéreas y usuarios privados, que financian el presupuesto de la Dirección General de Aeronáutica Civil para desarrollar sus programas de inversión y gastos operacionales. Todas las demás decisiones de planificación y control también están entregadas a organismos estatales.

La red de aeropuertos deberá ser concesionada en gran parte, para que los privados realicen las inversiones requeridas por un sector aerocomercial eficiente, competitivo y con reglas claras no distorsionadas por objetivos dispares, como las necesidades propias de la defensa nacional en materia aérea.

Afortunadamente, aquí también se están haciendo algunos avances para atender parte de las necesidades de inversión en este sector, a través de proyectos a ejecutarse vía Concesiones de Obras Públicas, mecanismo mediante el cual los privados pueden participar en la construcción de nuevas instalaciones, ampliación de las existentes, habilitación de establecimientos comerciales y estacionamientos, entre otras posibilidades, es decir, en todos los servicios anexos a la llegada y salida de las naves desde las losas, manteniéndose el control de las operaciones aeronáuticas y de seguridad bajo la responsabilidad de la DGAC. Los concesionarios privados que ejecuten proyectos bajo esta modalidad, recuperarán sus inversiones mediante el cobro de un determinado porcentaje de las tasas de embarque.

A la fecha ya se han licitado las concesiones para el desarrollo de terminales de pasajeros en 2 aeropuertos. El calendario de licitaciones de concesiones contempla para 1996 concesiones similares en otros 3 aeropuertos, y para 1997 la ampliación del terminal de pasajeros nacionales del aeropuerto Arturo Merino Benítez, de Santiago. Estos proyectos, sin embargo, cubren sólo una parte de la inversión requerida en el sector, por lo que se esperan nuevas iniciativas para una mayor participación privada en el sector.

## **Puertos**

Chile ha tenido un notable desarrollo exportador en los últimos años, con lo que se ha hecho insuficiente la modernización portuaria desarrollada en la década de los 80, que permitió la participación privada en la operación de algunas de las actividades portuarias. Más aún, la actual capacidad portuaria se verá presionada por el creciente volumen de carga que generará la mayor actividad de comercio exterior que se prevé.

Nuestro país tiene una posición geográfica privilegiada respecto del continente americano y el océano Pacífico, y hoy tiene la oportunidad histórica de aprovechar la reestructuración y apertura económica de nuestros vecinos para integrarlos al fuerte desarrollo de los países asiáticos, prestando aquellos servicios que faciliten el intercambio comercial entre ambos continentes.

De los 32 puertos y terminales que constituyen la infraestructura portuaria nacional, los 10 principales puertos del país están bajo administración del Estado a través de la Empresa Portuaria de Chile (EMPORCHI).

Excluido el cabotaje, en 1995 se movilizaron 45 millones de toneladas de carga de comercio exterior, movilización compartida casi por igual entre los puertos estatales y privados, sólo que los primeros transfieren el 85% de la carga general compuesta por nuestros principales productos de exportación, lo que explica la relevancia de EMPORCHI en el comercio internacional y su implicancia en la competitividad de nuestras exportaciones, la que se está viendo afectada ya que gran parte de los puertos que administra presentan congestión.

Hace poco el Gobierno envió al Congreso un proyecto de ley para modernizar el sector, transformando la estructura legal y operativa de EMPORCHI, de modo de promover la competencia entre cada uno de los 10 puertos que administra, y terminar así con las ineficiencias y subsidios cruzados que hoy existen.

Aunque por ahora se ha desechado la alternativa de privatizar, optándose por mantener la propiedad estatal de los puertos, se introducirán importantes cambios, al descentralizar la gestión de EMPORCHI en nueve filiales autónomas, y abiertas a la participación de capitales privados en la inversión y administración portuaria a través de un sistema de concesiones, tanto de sitios de atraque existentes así como para el desarrollo de nuevos frentes de atraque.

Para promover una competencia leal efectiva, debieran licitarse todos y no sólo algunos frentes de atraque, e igualmente traspasarse totalmente a la responsabilidad privada el desarrollo y operación del almacenaje. Por otra parte, tanto las concesiones como su forma de otorgarlas debieran ser partes de la ley y no quedar sujetas a un decreto posterior.

Pese a esta y otras objeciones, el proyecto constituye un avance que puede ser perfeccionado con los planteamientos técnicos que el sector privado está en condiciones de aportar, esperándose que tenga una tramitación ágil para hacer posible la participación de capitales privados, de modo de concretar las inversiones requeridas en el sector, las que se estima debieran alcanzar los US\$

400 millones de aquí al año 2000, lo que, junto con expandir la capacidad portuaria, permitirá generar nuevos incentivos para mejorar la gestión y eficiencia en nuestros puertos.

## **Vialidad**

La Red Vial Interurbana chilena tiene una extensión de 80.000 kms., de los cuales sólo 13.000 están pavimentados (16%). A estos bajos niveles de pavimentación y estándar de los caminos, se agrega su deficiente estado de mantención. En la actualidad la red vial es similar a la existente a principios de los años 70, no obstante que el flujo vehicular casi se ha cuadruplicado.

Para resolver esta situación es necesario abordar un plan de inversiones en conservación vial, ejecutar un plan mínimo de mejoramiento de estándares, y aumentar la extensión de la doble calzada de la red troncal.

Además se requiere materializar nuevos accesos expeditos y seguros a cada una de las ciudades que sirve dicha red troncal en sus 3.100 kms. de longitud. También deben realizarse otras obras anexas, como señalizaciones, demarcaciones, iluminación, etc., así como el mejoramiento de los accesos a los principales puertos del país.

A pesar de que un programa como el descrito no es ambicioso si se considera la actual situación de la infraestructura vial interurbana, la inversión necesaria para su ejecución implica duplicar los flujos de recursos que en promedio se destinaron a este fin entre 1994 y 1995, elevándolos desde US\$ 508 millones anuales a US\$ 1.210 millones por año de aquí al año 2000.

En materia de Vialidad Urbana se precisa resolver serios problemas existentes en los principales centros urbanos. Aquí las soluciones deben conjugar un conjunto de medidas, tanto para incrementar la inversión para expandir la oferta, como para racionalizar la demanda y mejorar la gestión. Sólo en el próximo quinquenio se precisará invertir US\$ 2.520 millones en vialidad urbana, esto es, a razón de US\$ 504 millones anuales, en circunstancias que el promedio invertido entre 1994 y 1995 fue sólo US\$ 226 millones por año.

Finalmente, siempre en la idea de descongestionar las calles, existe la iniciativa de concesionar el subsuelo en terrenos de uso público para construir estacionamientos subterráneos, otra iniciativa que ha despertado el interés de inversionistas privados.

## **Servicios Sanitarios**

Según nuestros cálculos, para llevar a cabo los planes de desarrollo del sector sanitario se requiere una inversión de US\$ 470 millones anuales en los próximos 5 años, cifra que incluye la urgente necesidad de construir plantas de tratamiento de aguas servidas, las que representan inversiones que oscilan entre los US\$ 800 y los 1.500 millones, dependiendo de la cobertura que alcance dicho tratamiento y de la tecnología de tratamiento que se adopte.

El déficit de infraestructura existente en este campo, y la necesaria modernización y mejoramiento de la gestión de las empresas públicas del sector, hacen indispensable la participación del sector privado en esta área de servicios.

El Gobierno ha definido recientemente una nueva estrategia, y ha propuesto algunas modificaciones legales para adecuar la institucionalidad de este sector donde operan 13 empresas estatales, que hoy mantienen una participación del 93% del total de estos servicios.

Nos parece indispensable que las normas que se definan para la participación privada en esta área favorezcan y optimicen la rapidez y operatividad del sistema, faciliten la obtención de financiamiento, y, al mismo tiempo, maximicen para el Estado el valor de los activos que va a transferir.

En este sentido, consideramos que la mejor alternativa para optimizar el valor patrimonial de las empresas sanitarias al momento de su enajenación, es que ellas puedan ser totalmente privatizadas, y no se obligue por ley a que el Estado mantenga un 35% de la propiedad, como lo establece el mencionado proyecto. Ello evitaría los obstáculos que se podrían presentar en el caso que los programas de inversión de estas empresas requieran ampliaciones de capital o emisión de bonos convertibles.

Para abordar estas inversiones con la participación del sector privado, se ha puesto en marcha la Ley de Concesiones de Obras Públicas, sistema básicamente asociado al desarrollo de la infraestructura vial, el que para los próximos 3 años contempla un programa de licitaciones por US\$ 3.341 millones, de los cuales US\$ 3.040 millones corresponden a proyectos viales .

Se está promulgando un proyecto de perfeccionamiento de la Ley de Concesiones, para hacerla más ágil y operativa, y el Ministerio de Obras Públicas ha hecho avances en su adecuación administrativa para manejar esta actividad, con lo que se espera que en el futuro próximo ella habrá de alcanzar verdadera relevancia en la solución de nuestras carencias viales

Por otra parte, recientemente fue promulgada una Ley que modifica diversas otras leyes relacionadas con el mercado de capitales, con el objeto exclusivo de facilitar el financiamiento de infraestructura de uso público.

Conforme con esta Ley, las Administradoras de Fondos de Pensiones podrán concurrir al financiamiento de las concesiones de obras públicas a través de diversas modalidades, estimándose que del total de los fondos de pensiones, que actualmente alcanzan a los US\$ 26.000 millones, se podrían invertir del orden de US\$ 3.000 millones en este tipo de proyectos, cifra bastante significativa respecto de las necesidades financieras del programa de concesiones de obras públicas.

A esto se suman los incentivos que el mismo texto legal contiene para que las Compañías de Seguros y los Fondos de Inversión de Capital Extranjero de Riesgo participen en este nuevo mercado.

Adicionalmente, se está activando el trámite legislativo de un proyecto de ley para establecer un sistema de tarificación vial como medida para descongestionar el uso de las vías, y para obtener, de los propios usuarios, los recursos necesarios para la construcción y conservación de la infraestructura vial urbana e interurbana.

Con el propósito de evitar una eventual concentración de la parte de la propiedad que será privatizada, el proyecto original establecía una serie de restricciones a la participación de los inversionistas interesados, criterio que ha sido modificado luego de su estudio por parte de las Comisiones unidas de Economía y Obras Públicas del Senado.

Creemos que estas restricciones eran innecesarias, ya que ese objetivo puede lograrse mejor a través de una adecuada segmentación de las concesiones, que obedezca a criterios de racionalidad económica que permitan internalizar las economías de escala, haciendo posible estructurar empresas de tamaño óptimo que puedan operar con tarifas menos onerosas para los usuarios.

Estas segmentaciones, sean horizontales y/o verticales deberán analizarse caso a caso, teniendo en cuenta criterios de economías de escala, facilidades de gestión, y, fundamentalmente, la validación de los marcos reguladores y su perfeccionamiento.

A nuestro juicio, aunque el proyecto debe ser mejorado en muchos aspectos, constituye un avance importante y esperamos que ayudará a resolver los déficits hoy existentes en el área.

## **Conclusiones**

De todo lo expuesto se concluye que existe una gran necesidad de inversión en las áreas de la infraestructura de uso público actualmente bajo el control mayoritario del Estado, sectores que paulatinamente se están abriendo a la participación privada.

Conviene tener presente, sin embargo, que para que esta participación pueda materializarse, deberán adoptarse medidas para incorporar nuevas tecnologías de avanzada en la gestión pública en aquellos sectores donde el Estado mantenga participación, y además, especialmente en las áreas de servicios sanitarios y puertos, son necesarias modificaciones legales importantes, las que en nuestro país son objeto de largas tramitaciones en el Parlamento, que suelen demorar años y que atentan contra la oportunidad de su puesta en vigencia.

Pese a todo, estimamos que en el futuro próximo se presentan interesantes oportunidades de negocios en esta área, oportunidades que también están abiertas para los inversionistas extranjeros, quienes pueden acogerse a un Estatuto de Inversión Extranjera, que establece beneficios y garantías para la internación y reexportación de capitales, un trato no discriminatorio, libre acceso al mercado de divisas y la no intervención del Estado en sus actividades.

La actividad de la construcción en nuestro país no ha estado ajena al proceso de globalización e internacionalización de los mercados. Hoy día cualquier empresa extranjera puede trabajar en el país y recibe el mismo trato que las nacionales, las que se han visto obligadas a desarrollar altos grados de competitividad. Igual cosa ocurre con la industria de insumos para la construcción, sector que está en una etapa mucho más avanzada que el intercambio y la exportación de servicios de ingeniería y construcción.

Estamos convencidos de los beneficios generales de la globalización, los que surgen de la profundización de los mercados y de los incentivos que ello genera para promover y aprovechar las ventajas comparativas y competitivas de cada país, que permiten, a su vez, una mejor asignación de los recursos e incrementos de la eficiencia y la productividad, todo lo cual redundará en mejoras en la calidad de vida de nuestros pueblos. Por ello estamos abiertos a relacionarnos con los empresarios e inversionistas, que como ustedes, se han interesado en las oportunidades que ofrece nuestro país. Bienvenidos.

Santiago de Chile, Marzo 29 de 1996