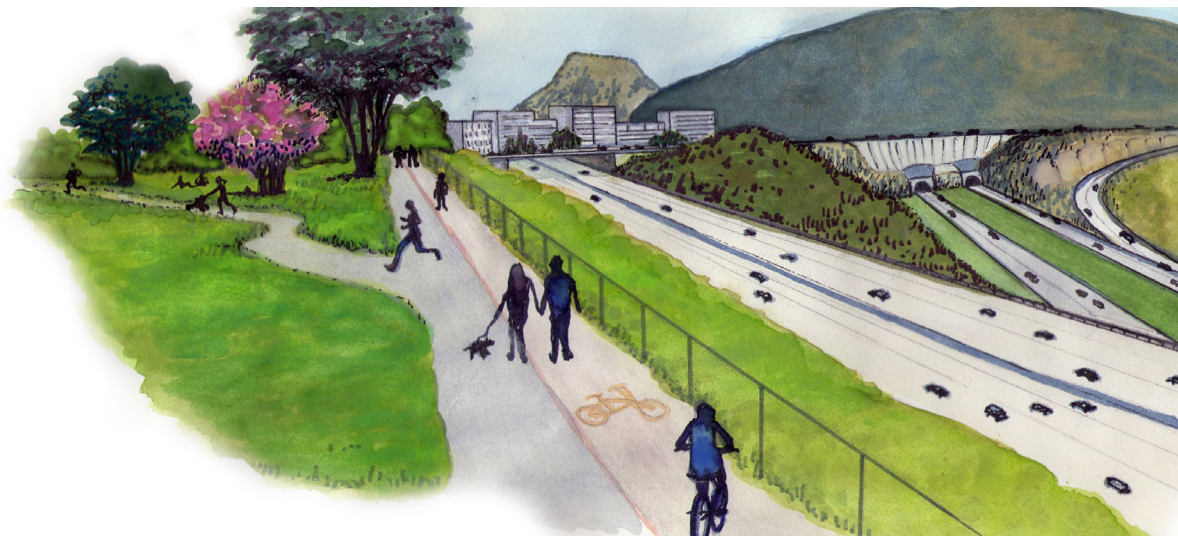


CONGRESO NACIONAL DE CONCESIONES 2015

# CONCESIONES: UNA POLÍTICA PÚBLICA EXITOSA



Michelle Bachelet J.  
Alberto Undurraga V. J.  
Juan Eduardo Saldivia M.  
Ricardo Lagos E.

Eduardo Abedrapo B.  
Luis Eduardo Bresciani L.  
J. Manuel Camposano L.  
Rossana Costa C.  
Carlos Cruz L.

José Pablo Gómez M.  
Álvaro González B.  
Carlos Hurtado R.  
Juan Carlos Latorre C.  
Pablo Longueira M.  
Gonzalo Lorca H.  
Francisco Margozzini C.  
José María Orihuela U.  
Lucas Palacios C.  
Paulina Soriano F.







CONGRESO NACIONAL DE CONCESIONES 2015

CONCESIONES:  
UNA POLÍTICA  
PÚBLICA EXITOSA

**Concesiones: Una política pública exitosa**

Primera edición: marzo de 2016

Ediciones Copsa

ISBN 978-956-9492-03-7 (versión impresa)

ISBN 978-956-9492-04-4 (pdf web)

**DIRECCIÓN EDITORIAL**

Marcela Allué N.

**EDICIÓN**

Nélida Orellana L.

**ILUSTRACIÓN PORTADA**

Paula Copetta

**DISEÑO**

Ximena Milosevic D.

**IMPRESIÓN**

Andros Impresores

Se prohíbe reproducir parcial  
o totalmente esta publicación

# ÍNDICE

- 6 Prefacio | CARLOS HURTADO
- 8 Discurso de la Presidenta de la República
- 14 Presentación | JUAN EDUARDO SALDIVIA
- 27 **Concesiones: Visión Público-Privada**  
Invitación a un nuevo consenso en concesiones | ALBERTO UNDURRAGA  
Categorío: las concesiones son una política pública exitosa | JUAN CARLOS LATORRE  
Mirada empresarial | JOSÉ MARÍA ORIHUELA  
Concesiones: una industria virtuosa | PABLO LONGUEIRA
- 83 **Nueva institucionalidad y Fondo de Infraestructura**  
Contexto general del sistema de concesiones 1993-2014 | ALVARO GONZÁLEZ  
Hacia la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas | EDUARDO ABEDRAPO  
El enfoque de Hacienda sobre el Fondo de Infraestructura | JOSÉ PABLO GÓMEZ  
¿Es el Fondo de Infraestructura la herramienta para reimpulsar las concesiones? | ROSSANA COSTA
- 141 **Financiamiento de la Asociación Público-Privada**  
El rol de las aseguradoras en la industria de concesiones | JOSÉ MANUEL CAMPOSANO  
Fondos de Pensiones: inversión en concesiones de infraestructura | FRANCISCO MARGOZZINI  
Financiamiento bancario de infraestructura concesionada | GONZALO LORCA
- 179 **APP para la movilidad**  
¿A qué nos referimos cuando hablamos de movilidad? | LUCAS PALACIOS  
Metro y Ferrocarriles. ¿Posibilidad para las concesiones? | CARLOS CRUZ  
Desafíos públicos y privados para la inversión en logística y puertos | PAULINA SORIANO  
Una nueva agenda social para el sistema de concesiones | LUIS EDUARDO BRESCIANI
- 241 **Epílogo**  
Elementos para un segundo ciclo de las concesiones | RICARDO LAGOS

## PREFACIO

La política de concesiones ha abierto oportunidades y respondido a demandas que van mucho más lejos que lo que habría sido posible prever cuando se puso en marcha, a partir de cambios legales e institucionales relativamente simples, en los inicios de los años noventa.

Las reformas se concibieron pensando en cómo llevar adelante proyectos concretos de inversión, bien identificados y evaluados, usando la capacidad de financiamiento, ejecución y administración del sector privado, poniendo especial énfasis en la transparencia, la eficiencia y la responsabilidad de los actores con los compromisos contraídos junto con garantías sólidas de cumplimiento, sin resquicios, por parte del Estado de lo contratado.

Este fue, sin duda, uno de los logros destacables del gobierno del Presidente Patricio Aylwin. Fue una suerte haber contado en la Presidencia con un brillante profesor de Derecho Administrativo, conocedor profundo de la legislación nacional e internacional en esta materia, compenetrado con las realidades físicas del Chile de carne y hueso, que además, y esto no es menor, acudía de vez en cuando al Ministerio de Obras Públicas a revisar, mano a mano con los funcionarios, las carencias de la infraestructura del país y las ideas y proyectos para resolverlas.

Este extenso volumen recoge los puntos de vista de dieciocho distinguidos expertos sobre la materia, incluyendo el Discurso de apertura de la actual Presidenta de la República y el Epílogo del ex Presidente Ricardo Lagos a quien le correspondió un importante papel en la implementación de la primera etapa de este programa.

El tono general de los artículos es de reflexión sobre la experiencia que ya es vasta. El camino recorrido ha ido generando enriquecimientos importantes en la institucionalidad y en la mecánica de implementación de los proyectos. Hay también propuestas variadas para el futuro. Se reconoce la importancia de los logros históricos pero la impresión general de los autores es que hay importantes espacios para avances a futuro. La cobertura es amplia y el alcance de las observaciones muy diverso.

Al final queda claro que el desarrollo futuro de Chile requerirá importantes inversiones en infraestructura. Para que el aporte del sector privado siga siendo decisivo, resulta esencial que el sector público genere las políticas necesarias para que este se pueda materializar.

Lo que prueba la historia de los últimos veinticinco años, es que ello es posible.

**CARLOS HURTADO R.**

*Ex Ministro de Obras Públicas (1990-1994)*



## DISCURSO DE LA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA

Discurso pronunciado por la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, en el V Congreso Nacional de Concesiones, “Concesiones: una política pública Exitosa”, efectuado el 22 de octubre del año 2015 en Casa Piedra, Santiago de Chile.

*Primero que nada quisiera agradecerles esta invitación para acompañarlos en este V Congreso Nacional de Concesiones, organizado por Copsa.*

*Se trata, sin duda, de un espacio privilegiado para compartir experiencias y visiones sobre el trabajo conjunto que realizan el sector público junto al sector privado en nuestro país, a través del sistema de concesiones. También, para poder revisar aquellos desafíos que tenemos por delante, de modo que una política pública que ha sido exitosa, continúe aportando al desarrollo de Chile.*

*Como gobierno, tenemos la visión clara de que constituye un dispositivo institucional de carácter fundamental para encaminar al país hacia niveles más altos de desarrollo.*

*Es claro para todos nosotros que esta política pública que ya ha cumplido más de dos décadas, ha permitido lograr avances en infraestructura –y, por tanto, en competitividad y calidad de vida– que de otra manera*

*no hubieran sido posibles. A modo de anécdota personal, cuando yo era Ministra de Salud, y me dieron la tarea de eliminar las listas de espera en los consultorios, como gran cosa recibí 10.000 millones de pesos adicionales. Yo me sentía con muchos recursos, pero un día, yendo por el Cajón del Maipo con el Presidente Ricardo Lagos, él me mostró una obra de arte y me dijo: esa vale lo mismo que la solución de las listas de espera a lo largo de todo el país. Y claro, cuando uno no ha estado en el mundo de la obra pública, desconoce los montos enormes que significa esta área. Ahora sí lo sé y dimensiono su importancia. Por eso, cuando revisé, con el Ministro de Obras Públicas, Alberto Undurraga, el avance en el Programa especial de desarrollo para zonas extremas, determinamos que en el caso específico de Aysén, el 54% de todos los recursos estarían destinados a conectividad e infraestructura, temas vitales para esa zona estratégica de Chile.*

*El esfuerzo conjunto de asociación público-privada en concesiones de obras de infraestructura, representa una inversión de más de 15.000 millones de dólares, lo que está a la vista de todos. Gracias a ello se ha modificado profundamente la amplitud, diversidad y extensión territorial de nuestras obras públicas. Son servicios que facilitan día a día la vida de millones de personas, con autopistas, túneles de alta calidad, aeropuertos, con instalaciones para el transporte público, con embalses que son fundamentales para tener un abastecimiento más regular de recursos hídricos. Así, la ciudadanía se beneficia con el aporte que hacen en su vida diaria las obras concesionadas. Ello se aprecia y se valora al circular por la columna vertebral de Chile, que es la Ruta 5, al salir de paseo hacia los balnearios más visitados o al hacer un cambio entre el Metro y un bus en la estación intermodal de La Cisterna.*

*Por eso, porque mejora la calidad de vida de todos los habitantes de Chile y potencia la competitividad de nuestra economía, es que*

*debemos y queremos poner todo nuestro esfuerzo al servicio de este trabajo conjunto del sector público y del sector privado. Trabajo que, por lo demás, no solo ha sido muy importante en Chile, sino que se ha visto como una experiencia muy exitosa en el extranjero, donde es un modelo valorado e inspirador.*

*En la época en que yo era Directora de ONU Mujer, me junté con la Presidenta de Liberia, con quien hablamos de todos los temas de género que nos habían convocado, pero al cabo de un rato comenzó a preguntarme por el sistema de alianza público-privada y específicamente sobre el mecanismo de concesiones. La razón es que ella tenía el tremendo desafío de mejorar la infraestructura en su país y como los recursos eran relativamente limitados, estaba considerando aplicar este otro tipo de modelo. Y, más recientemente, en una reunión que sostuve con el Presidente Rafael Correa, en Ecuador, me contaba sobre el envío al Parlamento de un proyecto de ley de alianza público-privada, por lo que le interesaba mucho conocer todos los beneficios que Chile había tenido con esta experiencia.*

*En ese sentido, tenemos claro que concesiones no solo ha sido una política estratégica y exitosa en el pasado sino que es fundamental para el desarrollo de Chile, y para poder enfrentar de adecuada manera las tareas que tenemos por delante. Comparto plenamente lo expresado por el Presidente de Copsa, Juan Eduardo Saldivia, en representación de la industria, y por el Ministro de Obras Públicas Alberto Undurraga, en representación de mi gobierno, en el sentido que es necesario enfrentar este tema con una mirada de largo plazo.*

*En este camino, desde que asumimos el gobierno hemos licitado obras concesionadas por casi 1.000 millones de dólares. Entre ellas destaca, por su magnitud e importancia, el aeropuerto Arturo Merino Benítez, que con sus trabajos de ampliación genera, además, 1.500 empleos directos.*

*Es a partir de la experiencia que hemos hecho juntos, que también podemos mejorarla. Por ejemplo, informes como los del Banco Mundial, del Foro Económico Mundial y del IMD World Competitiveness Center, nos sitúan en el primer lugar de competitividad de desempeño logístico en América Latina, incluso por sobre países desarrollados como Portugal y España. Pero no podemos dormirnos en los laureles.*

*Tenemos las mejores carreteras de la región y también las instituciones más sólidas. Para continuar en esta senda, yo creo que es indispensable el diálogo sincero, que es capaz de reconocer tanto las ventajas como las limitaciones que a veces pueden tener los proyectos; que es realista respecto de las posibilidades de nuestra economía y que pone en el centro a las personas. Es ello lo que permitirá cimentar este proceso sobre bases cada vez más sólidas.*

*Lo que hemos construido nos ha permitido aumentar las capacidades de nuestro país y esto se evidencia en diversos índices internacionales. Sin embargo, coincido en que si queremos estar a la vanguardia, no sólo de la región, sino que acercarnos a los lugares de avanzada en el mundo, tenemos que enfrentar las grandes tareas pendientes. Claramente, para dinamizar nuestra economía y entregar más oportunidades a los habitantes de nuestra patria, debemos desplegar las capacidades en todo nuestro territorio y de todos nuestros ciudadanos.*

*Cuando recorro Chile -y cualquiera que haya viajado por nuestro país lo habrá notado-, veo las diferencias que existen en la calidad de los caminos, en la planificación urbana, en la disponibilidad de espacios públicos y áreas verdes.*

*También veo las dificultades que aún persisten para acceder al agua potable en zonas rurales, para poner la producción a tiempo en*

*nuestros puertos, para conectarse a Internet que hoy es una herramienta básica para la comunicación, el estudio y el trabajo.*

*Estos desafíos que enfrenta Chile en su infraestructura, tenemos que abordarlos como parte de un reto mayor como sociedad, el de proyectar nuestro país hacia un futuro que exige también mayor inversión en capital humano; mayor igualdad en el acceso a la educación, la vivienda y la salud; mayor inversión en ciencia, tecnología e innovación.*

*Se trata de un futuro que demanda una institucionalidad con los más altos niveles de eficiencia, de transparencia y de legitimidad de las entidades públicas y privadas. Todo esto forma parte de un proceso modernizador que perfecciona y da sustentabilidad social a lo que hemos construido como país y sienta las bases para su proyección.*

*Esta es la visión que nos anima cuando damos un nuevo impulso a nuestra política de concesiones, cuando consideramos licitar, dentro de este gobierno, obras por más de 7.000 millones de dólares. Entre ellas, algunas tan importantes como el embalse Punilla, la Ruta Nahuelbuta y Américo Vespucio Oriente entre Príncipe de Gales y Avenida Grecia. Esperamos que como ellas haya muchas más y que se trabajen proyectos de largo aliento en materia de concesiones.*

*Esa es la visión que está en la base del proyecto de ley que transformará a la actual Coordinación de Concesiones en una Dirección, que reconoce y proyecta en toda su dimensión una política exitosa.*

*Esta certeza se expresará también en 2016, cuando se efectúe una mejora de parte importante de los contratos de concesión ya existentes, con la inclusión de 850 obras. Ellas consideran una inversión por 1.400*

*millones de dólares para infraestructura pública tan necesaria como nuevas pasarelas, enlaces y obras de seguridad.*

*Chile es un país plenamente integrado en el mundo, que tiene enormes posibilidades de ingresar a los mercados globales y para eso estamos haciendo los esfuerzos necesarios, junto a la empresa privada, a los grandes empresarios, pero también junto a los pequeños emprendedores y a los medianos. Buscamos impulsar nuestra presencia en el mundo, pero también queremos potenciar las oportunidades dentro del país, para dinamizar nuestra economía en momentos en que el contexto internacional es muy difícil.*

*El sistema de concesiones, estamos convencidos, es una palanca que contribuye fuertemente a este esfuerzo y, por lo mismo, queremos seguir avanzando en el trabajo conjunto, porque aquí tiene una mayor significación el predicamento que la unión hace la fuerza.*

*Ese es nuestro compromiso y en él seguiremos empeñados, con la confianza que son muchas más las cosas que nos unen y que los legítimos puntos de vista divergentes, son propios de cualquier sociedad democrática y dialogante. Porque, en definitiva, lo que realmente importa, es el trabajo en conjunto y bien hecho, que vaya en pos del bienestar de toda nuestra población.*

**MICHELLE BACHELET J.**  
*Presidenta de la República*

## PRESENTACIÓN

Este libro, que recoge los contenidos expresados en el V Congreso Anual de Copsa, denominado Concesiones: Una política pública exitosa, tiene dos elementos claves a destacar.

El primero de ellos, es que lo que hemos hecho en Chile a través del mecanismo de concesiones es una política pública.

Fue el Estado de Chile el que decidió enfrentar el déficit de infraestructura mediante la creación de un sistema de asociación público-privada que se ha constituido en un nuevo paradigma, creemos virtuoso, en la forma en que se concibe el desarrollo del país.

Fue el Congreso de la Nación el que aprobó, por la unanimidad de sus integrantes, las reformas legales de los años noventa, destinadas a hacer posible la inversión del sector privado en infraestructura pública. Ha sido el Estado el que decide qué se concesiona, cómo y bajo qué modalidad técnica se hace. Será el Estado el que siga adoptando o no dichas decisiones, dado que él es el responsable de generar las condiciones para el desarrollo. En el sector privado, que representamos, seguiremos colaborando con el Estado en el cumplimiento de sus fines.

El segundo elemento de nuestra convocatoria, es la convicción de que esta política ha sido exitosa. En efecto, así lo reconocen múltiples organismos internacionales y es por ello que hay tanto interés en conocer nuestra experiencia.

Todos los participantes de la industria, del sector público y del sector privado, han jugado un rol en el éxito de la política que podemos hoy exhibir como país. No es un atributo de nadie en particular, es un éxito de todos, del modelo de desarrollo y de nuestro proceso democrático.

Son muchos los ejemplos que permiten demostrar el éxito de esta política: índices de competitividad internacionales; disminución de costos de logística; disminución de tiempos de viaje; disminución de accidentes y mejoras relevantes en la seguridad de nuestras rutas; calidad de la infraestructura; focalización del gasto público; conservación permanente de la infraestructura, que es responsabilidad de las empresas concesionarias.

Recordemos que el año 1990, el 80% del presupuesto de la Dirección de Vialidad se destinaba a la mantención de la Ruta 5. Hoy, dichos recursos van íntegramente a la construcción de infraestructura vial a lo largo y ancho de todo Chile.

Obras como la construcción de la Ruta 7 y la pavimentación de la Carretera Austral, entre tantas otras, han sido posibles porque el Estado ha contado con los recursos que liberó de la conservación de la Ruta 5. Los casi 20.000 kilómetros de caminos básicos pavimentados en los últimos veinte años en zonas rurales, no se habrían hecho si no se hubiese adoptado la política de concesiones.



No es autocomplacencia, ni menos distancia con la realidad y la ciudadanía. Es precisamente porque estamos en el día a día de miles de chilenos que usan la infraestructura pública dada en concesión, que nos atrevemos a decirlo: se trata de una política pública que ha sido exitosa y puede y debe seguir siéndolo.

Sin embargo, hay casos en que esta valorización que hacemos no es compartida. Por el contrario, hay desconfianza en el mecanismo y en sus actores, tanto públicos como privados; hay quejas y reclamos; se dice que falta información oportuna; las autopistas urbanas aparecen en una mala posición en las encuestas de calidad de servicio; los usuarios no entienden por qué deben pagar más en casos de congestión, etc.

Solo por nombrar un ejemplo: leí una noticia –no sé cuan correctamente fue recogida por los medios de comunicación–, que señalaba que el Presidente de la Corte Suprema de Justicia le habría solicitado a la Comisión de Presupuesto que no aprobara la partida destinada al pago del subsidio de construcción del Centro de Justicia, por existir –según lo que citaba la prensa– más de doscientas observaciones a la construcción y operación del Centro.

Creemos que a la asociación público-privada no le puede ocurrir eso. Es un problema del sector privado y lo es del sector público, pero sobre todo, es un problema de ambos actores del sistema, que refleja cuánto desconocimiento hay sobre su funcionamiento, sus problemas y dificultades; en particular, cuán poco partícipes del modelo se sienten algunos usuarios de la infraestructura concesionada y cuán poco dueños de ella se perciben.

También enfrentamos otros problemas, como el siguiente: luego de tres días de intensas precipitaciones en la capital, durante agosto de 2015, un codo del desagüe de aguas lluvias del hospital concesionado de La Florida se rompió y dos habitaciones de reciente construcción se llovieron. Hubo presencia de la prensa y de algunos parlamentarios. Si bien este hecho estuvo en todos los noticieros centrales de televisión, nada se dijo acerca de que el problema fue solucionado en menos de una hora, y que las habitaciones estaban plenamente operativas en seis horas.

Por ello nuestra convocatoria, Concesiones: una política pública exitosa, no solo trata de recordar un pasado exitoso, sino que es, sobre todo, un desafío a seguir trabajando juntos, sector público y sector privado, como socios en el desarrollo de la infraestructura que necesita el país y su gente, mejorando y corrigiendo todos y cada uno de los elementos que generan distancia y desconfianza.

Nuestra convocatoria no solo es al sector privado, a los concesionarios integrantes o no de Copsa, y a aquellos que desean ser concesionarios; convocamos también a los cientos de profesionales y técnicos que integran la industria, a sus trabajadores y, en particular, a todos aquellos que juegan y han jugado un rol en su implementación. El sector financiero no puede ni debe estar ajeno a la tarea de relevar lo que ha significado el sistema de concesiones y los restantes gremios empresariales han ido tomando conciencia de la importancia de las materias que hoy nos convocan. Ha sido en ello fundamental el papel que ha jugado el Consejo de Políticas de Infraestructura.

Sabemos que tenemos mucho trabajo por hacer en el Parlamento y con los parlamentarios, pero no podemos hacerlo solos. Por eso

Copsa, como asociación gremial, ha querido y logrado instalar los principales temas que enfrenta la asociación público-privada en infraestructura pública, a través de su quehacer permanente, de sus congresos anuales y de los libros que emanan de ellos.

Los congresos anuales de Copsa han marcado la agenda por el desarrollo y profundización de la política de concesiones. En ellos hemos trabajado la necesaria planificación de largo plazo de las inversiones en infraestructura como condición y pilar para el desarrollo, y en las carteras de proyectos del Estado; también abordamos la institucionalidad del sistema de concesiones y la idea de la Agencia de Concesiones; hemos debatido sobre las concesiones y el desarrollo de la ciudad; hemos revisado la experiencia internacional para un planteamiento institucional; y ahora, abordamos la Dirección General de Concesiones y el Fondo de Infraestructura, además de algunas materias que aparecen como relevantes para la ciudadanía: imagen y percepción de las concesionarias, tarifas de congestión, por citar un par de ejemplos.

Hace ya cinco años que nuestro gremio ha venido alertando sobre congestión y sus tarifas asociadas, como un elemento no comprendido por los usuarios. A veces echamos de menos un rol más proactivo de nuestro socio Estado en la capacidad de explicar las políticas públicas virtuosas que él mismo ha diseñado. Es el caso de la tarificación como mecanismo destinado a desincentivar el uso, en determinadas franjas horarias, y como mecanismo destinado a regular la movilidad en Santiago.

Nosotros estamos trabajando en mejorar la información a los usuarios, a fin de que puedan adoptar decisiones oportunas sobre el uso de las autopistas urbanas.

En materia de congestión de éstas ha existido un trabajo conjunto con las autoridades y, en particular, con el Ministro de Obras Públicas, para informar previamente de las situaciones complejas, lo que ha permitido disminuir notablemente los inconvenientes de las entradas y salidas de Santiago en los fines de semana largos. Más aún, las concesionarias han desarrollado aplicaciones digitales que esperamos se extiendan prontamente a todo el sistema, que entregan información en tiempo real sobre el estado de las rutas. Justamente una de ellas ha sido elegida como adjudicataria al premio por innovación que entrega nuestra Asociación.

Con éste van cinco libros, uno por cada Congreso, donde hemos recogido los planteamientos de decenas de especialistas y autoridades. Hay múltiples ideas para mejorar la percepción del servicio y la industria de las concesiones y, sobre todo, del rol que debe jugar la asociación público-privada en el desarrollo y la infraestructura. Sobran las ideas para mejorar el desempeño del Estado, nuestro socio natural, y del que depende la administración y gestión del sistema; quisiéramos que nuestro socio no sólo fuera el Ministerio de Obras Públicas sino todo el Estado, la Corte Suprema, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Salud y otros. Los queremos satisfechos, orgullosos de lo que hemos hecho y dispuestos a seguir trabajando juntos frente al desafío de lo mucho que queda por hacer.

Nuestra industria se caracteriza, entre muchas otras materias, por que gran parte de los inversionistas son extranjeros. Su principal preocupación no son las reformas promovidas por el gobierno, sino algunas materias puntuales como el reemplazo en huelga para los servicios mínimos y otros que vamos a abordar con el Ministerio del Trabajo.

Reitero que no son las principales preocupaciones, pues los inversionistas extranjeros de nuestro sector siguen confiando en Chile, quieren a Chile, esperan seguir invirtiendo en Chile, están dispuestos y tienen acceso a los recursos para hacerlo, conocen a Chile y sus capacidades, pero también sus debilidades.

La principal preocupación de nuestros asociados es la falta de proyectos. Es cierto que tenemos una cartera del orden de 8.000 millones de dólares en proyectos, entre licitaciones y nuevas licitaciones, pero, podríamos tener una cartera mucho más ambiciosa. Colombia está desarrollando una cartera de infraestructura concesionada, denominada 4G, por 20.000 millones de dólares; Brasil anunció proyectos por 30.000 millones de dólares; Perú está tratando de hacer algo similar.

Destacamos la vocación y gestión del Ministro de Obras Públicas y su equipo por levantar una ambiciosa cartera de proyectos y por su visión de largo plazo expresada en la Agenda Chile 30/30, pero creemos, sinceramente, que el Estado puede hacer más. Por ello, hemos puesto énfasis en la creación de capacidades institucionales que le den certeza a la planificación de largo plazo y a la creación de un banco de proyectos integrales, bien definidos y concretos; sólo así contaremos con los estudios necesarios y con la anticipación suficiente para tener los mejores proyectos posibles que eviten, de la mejor manera, las incertidumbres y contingencias propias de la industria de la construcción y que más de una vez han perjudicado la imagen de la asociación público-privada.

Permítanme un ejemplo que sale de mi pasado. En la Industria Sanitaria, la ley exige que las empresas prestadoras cuenten con un programa de desarrollo que contemple inversiones que deben

efectuarse en los siguientes quince años, para garantizar la continuidad y calidad de servicio. El programa es obligatorio y su incumplimiento acarrea fuertes multas, incluida la caducidad de la concesión. Dicho plan debe renovarse cada cinco años.

Nuestra propuesta es contar con un Plan Nacional de Infraestructura para los próximos treinta años. Yo creo que podemos hacerlo.

Destacamos la idea del gobierno de crear la Dirección General de Concesiones. Sin embargo, reiteramos que en nuestra particular opinión es solo un primer paso, relevante sin duda, pero que involucra solo la infraestructura del MOP. Dicha Dirección comprende una División de Estudios y la obliga a tener una cartera de proyectos que debe renovarse periódicamente. Puede ser que dicha División sea un organismo más que contrata estudios que no utilizará el gobierno siguiente, o puede ser que se transforme en el corazón y el cerebro institucional de la infraestructura del país y no solo de aquella que es responsabilidad del Ministerio de Obras Públicas. El gobierno puede contar con todas nuestras capacidades para lograr que, ojalá, sea lo segundo.

También aplaudimos la idea recogida por el gobierno de crear un Fondo de Infraestructura. No la aplaudimos solamente porque surgió de nuestros debates y los del Consejo de Políticas de Infraestructura, sino porque creemos que, bien diseñado y adecuadamente implementado, se puede transformar en un motor muy poderoso para dotar a Chile de la infraestructura que necesita para su desarrollo. No solo por los aspectos financieros que ello involucra, que son relevantes, sino porque si es bien concebido y se le dota de las atribuciones adecuadas, junto con un gobierno que trascienda al ciclo político, este Fondo nos podrá dotar de las

capacidades interinstitucionales, o transversales, de las que hoy nuestra institucionalidad carece.

## **Importancia de la Infraestructura**

Como Copsa no hablamos de infraestructura por el solo hecho de que nuestros socios sean en parte constructores y en parte operadores y vean en Chile oportunidades de negocios. Como asociación gremial queremos contribuir al desarrollo del país y a disminuir las brechas de inequidad que nos aquejan. La Infraestructura equitativa es un pilar de aquello.

Así, si durante la historia fue la naturaleza la que entregaba las condiciones para el asentamiento humano y el crecimiento de las ciudades, el intercambio comercial y el desarrollo económico, hoy las condiciones naturales por sí solas no sirven si no se desarrolla la infraestructura que permita sacarles el máximo provecho.

La ruta de la seda no la hizo el hombre, tampoco el río Nilo ni el Sena ni el Támesis, menos el Mar Mediterráneo. Las condiciones naturales fueron aprovechadas por el hombre y generaron el desarrollo de la civilización. Pero Colón descubrió América buscando una ruta más corta a “Las Indias”.

Hoy, y desde hace algunos siglos, las condiciones naturales no son suficientes. Hay que sacarles partido, aprovecharlas al máximo. Si todos los países suscriptores del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP) lo aprueban y entra en vigencia, ¿cuáles serán los requerimientos de infraestructura para nuestro país?

El Foro Económico Mundial, calcula el índice de competitividad de diferentes países. En él Chile ha desmejorado su posición relativa en los últimos años. Causa de aquello es que ha sufrido un deterioro preocupante en uno de los pilares estructurales de la competitividad, el de infraestructura.

El desarrollo de la infraestructura, o su falta, marca la competitividad de nuestra economía. De ahí la centralidad de contar con una política de infraestructura de largo plazo. Uno de los instrumentos fundamentales de dicha política debiera ser, a nuestro modesto entender, el uso intensivo de la asociación público-privada.

El Estado no cuenta con los recursos para enfrentar la demanda de infraestructura que requiere Chile, sector al que hoy destinamos cerca del 3% del PIB, en circunstancias que los cálculos más conservadores dicen que debiéramos destinar a lo menos el 5%. El salto no lo puede dar el Estado por sí mismo, por lo que la política pública de concesiones puede contribuir, notablemente, a concretarlo.

Junto con lo anterior, debemos decir que la infraestructura crea territorio. Nuestra Ruta 5 se estrecha cada vez más y agregar una tercera pista significaría incorporar del orden de 2.800 vehículos/hora. Una nueva Ruta 5, entre Santiago y Talca, por ejemplo, permitiría agregar 18.000 vehículos/hora. Pero la ventaja principal es que permitiría incorporar a la ruta de alto estándar a cientos de localidades que se verían favorecidas con oportunidades de desarrollo insospechadas. ¿Qué impacto tendría en la calidad de vida, seguridad y equidad de esos nuevos territorios y sus habitantes? ¿Imaginan lo que sería una localidad del Maule a la que se pueda llegar desde



Santiago y viceversa en menos de tres horas? ¿Se imaginan la calidad de los productos agrícolas?

Si esa idea el Estado la decidiera hoy, demoraría en concretarse, a lo menos, unos diez años. La infraestructura no se inventa, se piensa, y una vez pensada se materializa, aquello tiene un tiempo de maduración. Es así y con ello hay que trabajar.

Al respecto, solo algunos ejemplos:

Cosas que se acercan. El Túnel Agua Negra en la Cordillera de la Región de Coquimbo. Está suscrito el protocolo con Argentina y aprobado por el Congreso. El Gobernador de San Juan dice que tiene cerrado el financiamiento. Pasarán entre cinco a diez años para que esté operativo. ¿Qué pasará con la ruta Agua Negra, hasta el puerto de Coquimbo? ¿Va a pasar por las afueras de Vicuña? ¿Va a entrar por el ingreso actual a La Serena o va a tener conexión a través de la nueva conectividad La Serena-Coquimbo? La infraestructura se piensa, para luego materializarla.

Cosas que ya llegaron. Un impacto ya demostrado es el de la Ruta Arica-La Paz, donde es sabido que los camiones que llegan desde Bolivia al puerto de Arica forman un tren permanente que atraviesa la ciudad.

Otro desafío es el segundo anillo orbital de Santiago, y como ese hay múltiples ejemplos.

En fin, la falta de infraestructura se constituye en un lastre para el crecimiento, la competitividad y, en definitiva, para las oportunidades de desarrollo, generando y aumentando las brechas de inequidad territorial y humana.

El Estado diseñó e implementó una política pública que ha sido exitosa para dotar a Chile de infraestructura. Pero, contrario a lo que se cree, no hemos terminado. Hay mucho aún por hacer y para ello estamos disponibles.

Como sector privado, nuestros socios buscan beneficios, qué duda cabe, si las más de las veces la inversión se hace con recursos de terceros a los que, además, hay que pagarles. Las inversiones son de largo plazo e implican riesgos. Sin embargo, el afán de hacer buenos negocios y pagar los créditos, no es la única vocación del empresariado y de nuestro gremio. Entendemos que mientras mejor seamos evaluados, más posibilidades de invertir tendremos en Chile. Es un círculo virtuoso y en ello estamos trabajando.

También somos innovadores y avanzamos en responsabilidad social empresarial y es por eso que anualmente premiamos a nuestros asociados que han destacado particularmente en estos ámbitos.

Este libro es una contribución a la discusión en las áreas en las que creemos debe haber mejoramiento, tanto por el sector público como por el sector privado, para que sigamos fortaleciendo y desarrollando la asociación público-privada en infraestructura para Chile y su gente. Agradezco a todos sus coautores, por su tiempo y dedicación para escribir sobre los temas en los que les hemos invitado a aportar.

**JUAN EDUARDO SALDIVIA M.**

*Presidente de Copsa*



Capítulo 1

**CONCESIONES:  
VISIÓN PÚBLICO-  
PRIVADA**

# **INVITACIÓN A UN NUEVO CONSENSO EN CONCESIONES**

*Alberto Undurraga V.*

La política pública de concesiones fue y es exitosa. Para que lo siga siendo, se requiere un nuevo consenso en que participen todos los actores de la industria: los poderes Ejecutivo y Legislativo, las empresas, los gobiernos regionales, los municipios, las juntas de vecinos y, especialmente, los usuarios.

Es el único camino para reimpulsar el sistema de asociación público-privada, necesario no solamente para que las concesiones continúen siendo una política pública exitosa, sino que también por nuestro compromiso con la ciudadanía: necesitamos hacer más y mejores obras porque los ciudadanos nos exigen, con razón, servicios de calidad.

De esa manera será posible concretar la ambiciosa Agenda de infraestructura, desarrollo e inclusión, Chile 3030, que busca dotar al país de infraestructura de la más alta calidad a lo largo de todo el territorio, adaptada a las necesidades que experimenta el país, así como a aquéllas que se avizoran a futuro.

**ALBERTO UNDURRAGA VICUÑA**

*Ingeniero Comercial con mención en Administración de Empresas de la Pontificia Universidad Católica y Máster en Economía Aplicada en la Universidad de Michigan.*

*Fue nombrado Ministro de Obras Públicas por la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, en marzo de 2014.*

*Fue electo alcalde de Maipú por dos periodos, entre 2004 y 2012.*

*Se desempeñó como Director del Servicio Nacional del Consumidor (Sernac), entre 2000 y 2004.*

*Además, integró el Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza entre 2000 y 2004.*

*En el ámbito académico, se ha desempeñado como profesor de la Universidad Adolfo Ibáñez y de la Universidad Central y ejerció como Director de la Escuela de Ingeniería Comercial de la Universidad Alberto Hurtado.*

Tal como en años anteriores, la Asociación de Concesionarios de Obras de Infraestructura Pública, Copsa, ofrece un espacio de reflexión a través de su congreso anual y de este libro, que es producto de aquél. Se trata de un espacio para poner en común el aporte que hacemos los actores de esta industria, construida durante mucho tiempo con el esfuerzo compartido entre el sector público y el sector privado. Es también un medio para intercambiar visiones y aprender unos de otros, en la perspectiva de fortalecer la asociación público-privada y desarrollar más y mejor infraestructura para el desarrollo de Chile.

Se trata de un ejemplo concreto de convivencia cívica y espíritu republicano que aplaudimos y valoramos.

Tal como hemos dicho en reiteradas ocasiones, el diálogo y la asociación público-privada son activos que tenemos en el país. Por lo pronto, parte importante de nuestro tiempo en el Ministerio de Obras Públicas lo hemos dedicado al diálogo y a fortalecer la asociatividad no solo con el sector privado sino que también con los usuarios. Para esto último, nos hemos reunido con representantes del Parlamento, de los gobiernos regionales y comunales, de las juntas de vecinos y de distintas organizaciones sociales. Creo que en conjunto hemos ido marcando un estilo y una forma de trabajo, donde el diálogo con todos los actores es fundamental para alcanzar los acuerdos necesarios, tanto para determinar qué tipo de infraestructura debemos construir, como para definir los caminos más adecuados para seguir mejorando la asociación público-privada y, con ello, avanzar en nuestra agenda de infraestructura.

El título de este libro, *Concesiones, una política pública exitosa*, resulta muy desafiante. Estamos de acuerdo con él, porque a través del



sistema de concesiones gana cada uno de los chilenos y chilenas, gana el sector privado, gana el Estado y gana nuestra economía, por contar con infraestructura indispensable que no sería posible construir de otra manera.

Sin embargo, creemos que esta exitosa alianza ya alcanzó tal nivel de madurez que requiere nuevos objetivos que respondan a nuevos desafíos. Por lo tanto, mi invitación es a construir un nuevo consenso que permita reforzar aún más el corazón del sistema de concesiones y fortalezca esta asociación público-privada cuyos veinte años de historia enorgullecen a nuestro país. Ese consenso debe apuntar, entre otros avances, a más institucionalidad, mejor calidad de servicio, mayores fuentes de financiamiento y, por cierto, mayor participación de nuestros usuarios.

### **¿Por qué requerimos un nuevo consenso en concesiones?**

Porque la historia exitosa del sistema de concesiones fue determinada en sus orígenes por un acuerdo nacional, que alcanzó unanimidad en el Congreso y que nos parece un requisito para su proyección futura. Sin duda que es una buena razón, pero no la única.

El segundo argumento es que las demandas y necesidades de infraestructura que experimenta el país hacia el futuro superan con creces las disponibilidades presupuestarias que tiene el Estado para los próximos años. Por lo tanto, el sistema de Concesiones se convierte en un actor clave para financiar un conjunto de obras de infraestructura indispensables para que Chile continúe en la senda del desarrollo.

En tercer lugar, hoy tenemos ciudadanos empoderados que exigen, de las obras de infraestructura, calidad en los servicios que no necesariamente fueron consideradas en sus inicios. Eso, más que ser visto como una amenaza, tiene que ser percibido como una oportunidad para mejorar y ampliar los campos de acción de la asociación público-privada.

En cuarto lugar, la madurez de nuestro sistema de concesiones hoy exige una política de Estado con una mirada de largo plazo, de manera que las decisiones tomadas durante un determinado periodo de gobierno sean sostenidas por los gobiernos sucesivos. Ello permitirá dar sostenibilidad a las decisiones que urge tomar en materia de relicitaciones y mejoramientos de las obras concesionadas, a lo largo de sus respectivos periodos de concesión. No es posible esperar el término de una concesión para resolver los problemas que se presentan durante su transcurso, ya sea porque la demanda fue subdimensionada, porque cambió la población o porque se produjo un error inicial en alguno de los contratos de concesión suscritos hace diez, quince o veinte años atrás.

Por lo tanto, hay al menos cuatro razones muy importantes para impulsar un nuevo consenso en concesiones: para que esta continúe siendo una política pública exitosa; por razones presupuestarias; porque necesitamos hacer más obras, y porque los ciudadanos nos exigen servicios de calidad. Frente a ello, necesitamos tomar decisiones que no son las mismas que fueron apropiadas hace veinte años, sino que aquellas que derivan del contexto y las necesidades actuales. Por lo tanto, nos hemos propuesto, a enero de 2016, construir las bases de un nuevo consenso que será capaz de plasmar las necesidades de la ciudadanía, el Estado y el sector privado, en torno a la forma en que las concesiones llevarán a cabo

de ahora en adelante la valiosa labor que desarrollan en Chile. Estamos convencidos que este nuevo pacto contribuirá a generar una mayor inversión del sector privado y, por ende, Chile contará con una mayor y mejor inversión en infraestructura, con más calidad y mejores estándares, con niveles parejos en todo el país.

### ¿Qué elementos debe considerar este nuevo consenso?

En primer lugar, reforzar nuestra institucionalidad y, en particular, la Dirección General de Concesiones. Como es sabido, para garantizar una mayor robustez en el ámbito de las concesiones, hemos enviado un proyecto de ley que dotará al sistema de una institucionalidad más sólida y transparente, con visión de largo plazo, adecuada a la nueva etapa que vive el país. En términos amplios, el proyecto crea la figura del Director General de Concesiones, determinado por la Alta Dirección Pública; incorpora un Plan Permanente de Concesiones a cinco años plazo, sometido al Consejo de Concesiones y conocido por el Congreso Nacional; fortalece las Unidades de Gestión de Proyectos, Estructuración Financiera y Participación Ciudadana.

El segundo elemento es más y mejor calidad de servicio. Tal como hemos señalado permanentemente, no basta con construir infraestructura, sino que una concesión debe entregar un servicio de calidad a sus usuarios. Tenemos el deber conjunto de transitar desde concesiones de infraestructura a concesiones de *infraestructura más servicios*, lo que debe estar incorporado en cada uno de los nuevos contratos. Me refiero, por ejemplo, a que no es suficiente un camino que conecte dos puntos, sino que debe ser un camino seguro y amable para todos quienes transitan por él y para los que viven en su entorno. Tal como me lo han compartido varios actores de la

industria en distintas reuniones, debemos tomar en cuenta no solo a los usuarios que transitan en la autopista o a aquellos que ocupan la edificación pública, sino que también a aquellos que están en el entorno. Al respecto, debemos considerar no solo la situación de las autopistas urbanas, sino también a nivel interurbano, definir cómo serán abordados todos los sectores intermedios, lo que también debe ser parte de este nuevo consenso.

En tercer lugar, es importante contar con una institucionalidad para el financiamiento. Tal como anunció la Presidenta de la República, se constituirá el Fondo de Infraestructura con los activos que posee el Estado en obras ya concesionadas, lo que permitirá estimular aún más la inversión en el sector.

Un cuarto elemento es establecer mecanismos efectivos de participación ciudadana que consideren, valoren e integren la opinión de los usuarios de la infraestructura. Aunque parece una obviedad, vale la pena recordar que a veces las cosas por obvias se callan y por calladas se olvidan.

En quinto lugar, el nuevo consenso también debe definir e incorporar las formas para resolver los principales desafíos que tenemos por delante: qué hacemos con las relicitaciones y cómo ellas pueden ser una palanca de desarrollo para nuevas obras. Se trata de un tema urgente, porque están venciendo los plazos de varias concesiones; el ejemplo Nogales-Puchuncaví da cuenta, de hecho, de lo que es posible hacer: dicho tramo fue relicitado, ampliando su radio de acción desde Puchuncaví hacia La Laguna, por el norte, y hacia Quinteros, por el sur. En este caso, se incorpora la nueva licitación tomando en cuenta la disponibilidad de pago que ya había en la anterior. Algo similar ocurre en el Túnel El Melón y a futuro podrán

ir sumándose otros ejemplos. Pero lo importante es que esta no sea una decisión puntual de un gobierno, sino que quede establecida como una política de Estado a largo plazo.

Otro tema a considerar son las políticas de peaje seguras y conocidas para todo el país y mecanismos transparentes para determinar las obras complementarias durante los periodos de concesión, así como para establecer la tasa de descuentos de los flujos futuros.

Por supuesto, este nuevo consenso en concesiones se enmarca en desafíos mayores del país, ya que cuando hablamos de inversión público-privada lo hacemos pensando no solo en el corto y medio plazo, sino que también mirando el futuro.

A mediados de 2014, la Presidenta Michelle Bachelet lanzó la “Agenda Infraestructura, desarrollo e inclusión, Chile 3030”, una ambiciosa cartera de proyectos de infraestructura con inversiones directas por parte del Estado y vía concesiones. Mediante esta agenda, nos proponemos construir la infraestructura necesaria para que Chile, al año 2030, sea un país de 30.000 dólares per cápita y, por lo tanto, es importante comunicar a todos los chilenos y chilenas que estamos trabajando para alcanzar, en quince años, los niveles de vida de países desarrollados como Italia, Eslovenia, Nueva Zelanda o España, más allá de las condiciones coyunturales que pueda tener la economía de cada uno de esos países.

A poco de haber firmado un acuerdo para crear un pacto comercial con varios países del Pacífico que, dicho sea de paso, representan el 40% de la economía mundial, las inversiones que estamos desarrollando y potenciando buscan garantizar, entre otras cosas, que Chile sea un puerto de entrada de América al Asia-Pacífico. En ese

sentido, lo que hagamos en conjunto depende de que se retenga la idea de que Chile es un país moderno en términos de conectividad terrestre y aeroportuaria. Por ello, cuando abordemos el nuevo consenso, es importante tener presente cuál es el horizonte que tenemos hacia el futuro cuando hablamos del año 2030 y que desde ya estamos construyendo.

En este sentido, hemos definido cuatro grandes áreas en materia de infraestructura hacia el futuro, que concebimos desde el gobierno como verdaderas políticas de Estado.

La primera se refiere a la conectividad terrestre: Chile debe quedar unido desde Arica hasta Quellón por la Ruta 5, con estándares de carreteras concesionadas. En ese marco, nuestra Agenda contempla varias obras en distintos tramos para avanzar hacia ese objetivo de dotar de conectividad terrestre de norte a sur y también en cada una de las líneas transversales.

En cuanto a la conectividad aeroportuaria, nuestro país seguirá ampliando la red de aeropuertos y aeródromos regionales para reforzar la conectividad aérea al interior de Chile y con el resto del mundo. A la reciente licitación e inicio del nuevo periodo de concesión del Aeropuerto Arturo Merino Benítez por parte de un importante consorcio (que opera más de sesenta aeropuertos en el mundo), se sumará el desarrollo de los otros aeropuertos, tanto en la capacidad de los terminales como en la estructura para las operaciones aéreas.

En materia de transporte público, tenemos el desafío de dotar a las ciudades de sistemas más innovadores, eficientes y respetuosos con el medioambiente. En este aspecto, el sistema de concesiones también hace una contribución importante, no solamente a través

de la provisión de infraestructura para el Transantiago en la Región Metropolitana, sino que con el programa de teleféricos en distintas ciudades del país, entre otros.

En el ámbito de nuevos desafíos, quisiera referirme a uno en específico y de gran interés. Se trata de una cuarta área de cooperación público-privada, aún incipiente, pero muy necesaria para el desarrollo futuro del país y que sin duda detenta una alta prioridad: me refiero a la gestión de los recursos hídricos.

En momentos en que el mundo entero enfrenta los efectos del cambio climático, la sequía en nuestro país no es un fenómeno transitorio, sino que llegó para quedarse. Dado que se proyectan ciclos con fuertes lluvias, pero muy concentradas, es necesario tomar resguardos para aprovechar el agua, no solo acopiando la que provee la lluvia, sino incluyendo además la construcción de cinco plantas desaladoras que debieran estar concluidas el año 2018, por casi 2.000 millones de dólares. Esto se suma al ambicioso programa de embalses, que se inicia con la licitación del embalse Punilla.

Como gobierno, estamos convencidos de que haber construido una política pública exitosa como las concesiones, no solo forma parte de nuestra historia, sino que debe ser un elemento de futuro. Por lo tanto, el desafío es prolongar en el tiempo el éxito obtenido hasta ahora. Se trata de una tarea que nos compete a todos, por el bien de Chile y de los chilenos y chilenas.

Estoy seguro que el único mecanismo para consolidar la industria y proyectar su éxito, es siendo capaces de replicar lo que se hizo hace veinte años, que es construir un gran acuerdo nacional en torno al sistema de concesiones. Por eso nos hemos propuesto que,

al terminar el receso parlamentario, en enero de 2016, en las Comisiones de Obras Públicas del Senado y de la Cámara de Diputados, con la presencia de la industria a través de Copsa, con los distintos organismos del sector privado, con el mundo académico, con alcaldes, con representantes de los usuarios, podemos construir un nuevo consenso en concesiones.

La invitación es a que demos un nuevo salto en infraestructura. Fuimos capaces como país de hacerlo en el pasado y tuvo un resultado exitoso. No me cabe duda que seremos capaces, también, de hacerlo en el presente.



**CATEGÓRICO:  
LAS CONCESIONES  
SON UNA POLÍTICA  
PÚBLICA EXITOSA**

*Juan Carlos Latorre C.*

La revisión de la historia de las Concesiones de Obras de Infraestructura Pública, incluso la más crítica, concluye con una afirmación categórica: se trata de una política pública exitosa. La vigencia de sus objetivos en esta etapa del desarrollo de Chile, justifica un esfuerzo de todos los actores para revitalizar este instrumento de alianza público-privada.

El principal desafío actual es generar una solución legal adecuada para dotar a la Coordinación General de Concesiones de una institucionalidad sólida, que garantice la preservación del conocimiento acumulado y permita que los profesionales expertos sean reconocidos en la diversidad de temas que cada uno debe abordar para facilitar el éxito de una concesión.

JUAN CARLOS LATORRE CARMONA

*Ingeniero Civil de la Universidad de Chile y Magíster en Planificación y Desarrollo Regional de la Universidad de Karlsruhe, Alemania. Actualmente es Director del Sistema de Empresas Públicas, SEP. Durante cuatro períodos fue Diputado de la República. Le correspondió presidir las comisiones de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones y la de Minería y Energía. También integró la Comisión de Vivienda y Desarrollo Urbano, entre otras. Fue Presidente del Partido Demócrata Cristiano y es Vicepresidente de la Organización Demócrata Cristiana de América. En el servicio público, fue Subsecretario de Obras Públicas en los gobiernos de Eduardo Frei y Ricardo Lagos. Ha sido académico de la Universidad de Chile, gerente de proyectos y consultor de organismos internacionales como Cepal y PNUD. Es Director de ITS Chile (Sistemas Inteligentes de Transportes).*

Si bien nuestro actual sistema de concesiones tiene solo veintidós años, su mecanismo no es nuevo en nuestra historia: dado que durante la Colonia el viaje a la costa tardaba varias semanas, en 1792 Ambrosio O'Higgins encargó la construcción de un nuevo camino que permitiera aproximar Santiago y Valparaíso, el que debía operar bajo la modalidad "quien usa, paga". A pesar de que la medida generó resistencia entre los denominados "propietarios del tránsito", la obra se hizo y funcionó en las condiciones establecidas, permitiendo que la travesía se acortara a menos de una semana.

Aunque, en estricto rigor, Ambrosio O'Higgins no fue un preclaro precursor del sistema de concesiones, sí tiene el mérito de haber puesto en práctica una idea que ha estado presente en el sector público históricamente: que debiera pagar más aquel que usa la infraestructura que quien no la usa.

En ello hay un trasfondo de equidad social muy relevante, sobre todo en un país con las características que tiene Chile. Por ejemplo, cuando los usuarios de las autopistas concesionadas de Santiago rechazan lo que consideran la imposición de una tarifa, no están conscientes de que construir y mantener en buenas condiciones una autopista urbana requiere recursos importantes y que no sería equitativo que tengan que asumir ese costo los ciudadanos de otras regiones.

Por lo tanto, cuando hacemos un balance en el ámbito de la infraestructura, debemos revisar la historia para entender el proceso en su contexto: Mientras en 1875 teníamos 23.000 kilómetros de caminos, el año 1960 alcanzábamos los 63.000 kilómetros. Luego, entre 1974 y 1989, la red vial pavimentada creció en un 32% y su flota de vehículos usuaria lo hizo en un 150%.

## Las primeras alertas

En la década de los noventa la Cámara Chilena de la Construcción (CChC) nos empezó a alertar con cifras estimativas sobre el déficit de infraestructura, que ya entonces se acercaba a los 8.050 millones de dólares.

Ese total considera 4.250 millones de dólares en carreteras y caminos interurbanos, 2.000 millones de dólares en vialidad urbana y 1.800 millones de dólares en equipamiento público y agua potable.

Pero no solo eso. En 1997 la CChC nos volvía a alertar sobre el tema, y esta vez utilizaba un parámetro para establecer el impacto que el déficit de infraestructura tenía sobre las distintas áreas de la economía nacional.

Así, las pérdidas anuales de competitividad se traducían en 475 millones de dólares por congestión en Santiago; 120 millones de dólares por daños a la fruta en caminos; 510 millones de dólares por demoras en carreteras y desgaste de vehículos; 140 millones de dólares por daños físicos debido a accidentes; 240 millones de dólares por efectos sobre la salud; 120 millones de dólares por enfermedades gastrointestinales; 105 millones de dólares por demoras en los puertos, arrojando un total de 1.710 millones de dólares perdidos cada año por falta de infraestructura.

Esos eran los riesgos de mantener un sistema donde el Estado chileno era el único inversionista autorizado para hacerse cargo de construir la infraestructura que necesitaba el país. Con ese imperativo surgió entonces la Ley de Concesiones de 1993 y sus posteriores readecuaciones.

## Los argumentos para el consenso

Un punto que es necesario enfatizar, es el consenso nacional que hizo posible la dictación de esa Ley, traducido en el respaldo unánime del Poder Legislativo para aprobar el proyecto enviado por el Ejecutivo.

Su texto reconocía que “el Estado no cuenta con todos los recursos necesarios para proveer la infraestructura que permita incorporar actividades económicas latentes” y definía que “la APP consiste en facilitar acciones de los entes relevantes de la sociedad (Estado, municipios, empresas y ciudadanía) a través de una institucionalidad adecuada y la conjunción de los intereses diversos de cada actor”, postulados con lo que coincidieron todos los involucrados.

Este consenso se dio en torno a cuatro objetivos muy importantes, que siguen plenamente vigentes.

El primero, consiste en incorporar recursos privados para financiar el desarrollo de obras públicas, una idea fuerza que debemos mantener, mostrando los tremendos efectos positivos que esto tiene para Chile.

El segundo, es liberar recursos públicos para orientarlos a proyectos y programas de alta rentabilidad social. Por ejemplo, sería impensable asociar una caleta pesquera a un régimen de peaje, donde el pescador tenga que pagar cada vez que saca su producción.

Hay una cantidad innumerable de obras de gran impacto social que debe asumir el Estado y que tiene sentido financiar con el presupuesto nacional.

El tercero, es propender al desarrollo y mejoramiento de la eficiencia en la producción y gestión de infraestructura pública. Otros coautores de este libro también destacan que los recursos públicos liberados por la existencia del sistema de concesiones han permitido abordar obras que tradicionalmente habían sido postergadas: caletas pesqueras, pequeños aeródromos, agua potable rural, pavimentación básica. Porque al sistema de concesiones le debemos la modernización de muchas de nuestras obras de infraestructura viales, aeroportuarias e incluso de una de las grandes represas –la única que se ha construido mediante asociación público-privada–, que es Convento Viejo. Pero tenemos que poner de relieve que el impacto sobre otras áreas de la economía, al haber posibilitado esas otras inversiones, es también un éxito del sistema de concesiones.

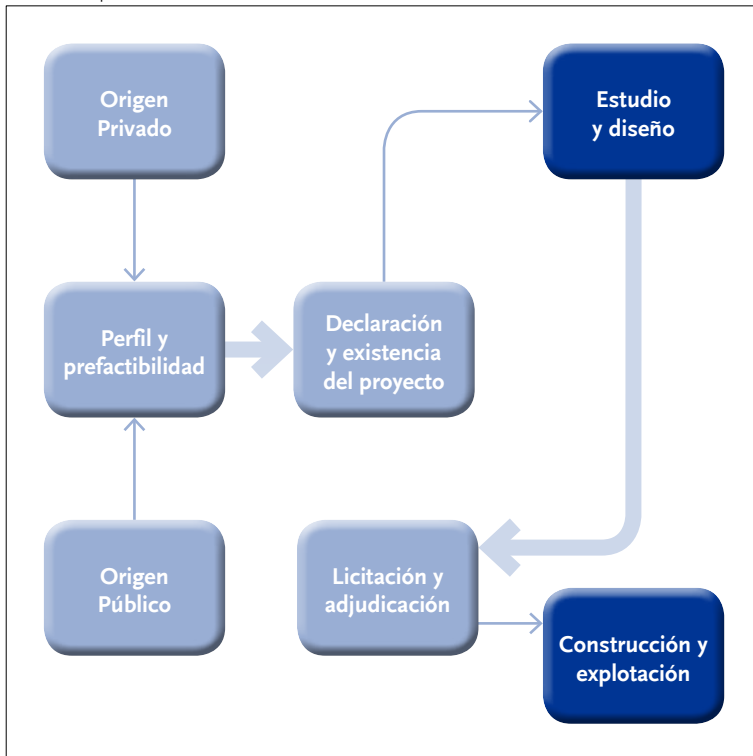
El cuarto, es un factor que quiero destacar especialmente: se trata de descentralizar la producción y gestión de infraestructura con el objeto de generar niveles de servicios por los cuales los usuarios estén dispuestos a pagar. Porque en materia de descentralización hay un desafío pendiente, y debemos mostrar que tiene sentido fortalecer un sistema como este, no solo para resolver las demandas de nuestros ciudadanos en aquellos territorios de Chile donde se concentra gran parte de la población y de vehículos, sino que también en cada lugar de nuestro extenso país donde hay necesidades de infraestructura.

Es claro que el Estado chileno no está en condiciones de asumir por sí solo los desafíos presentes en materia de inversión pública. En consecuencia, incorporar al sector privado a un proceso que le resultase atractivo para participar en obras de infraestructura, constituía un desafío tremendamente relevante y así lo planteó el sistema de concesiones.

## El modelo chileno de concesiones

La longitud y complejidad del proceso de estructuración de una concesión, reflejada en la lámina 1, obliga a un diálogo público-privado que, en aproximaciones sucesivas, estructura un modelo de negocios evaluable en cuanto a su rentabilidad social y privada y que, mediante una licitación, fija parámetros para asignar al mejor oferente.

Lámina 1 | **EL CAMINO DE UNA CONCESIÓN**



Fuente: MOP.



Esta idea aparentemente tan sencilla, requiere de una tremenda institucionalidad para llevarla a cabo, lo que constituye un tema central para seguir avanzando. Porque el mandato de administrar este proceso, otorgado por la Ley General de Concesiones al Ministerio de Obras Públicas (MOP), como ya se ha dicho antes, equivale a plantar un alerce en un macetero. Ello, por cuanto se le pide desarrollar una tremenda tarea, teniendo como herramienta una institucionalidad que se ha ido gestando precariamente.

### **Relaciones entre concesionario y MOP**

La ley impone relaciones entre los concesionarios y el Ministerio de Obras Públicas, tanto para la fiscalización de los contratos como para establecer recursos.

La fiscalización es delegada en Inspectores Fiscales encargados de esta tarea, que cuentan con el apoyo y asesoría de inspecciones técnicas de la construcción y explotación de la obra. A la vez, el Director General de Obras Públicas cuenta con facultades en estas materias.

Los recursos incorporados en la Ley son: Reposición ante el mismo Inspector Fiscal de las órdenes o resoluciones dictadas por él; Apelación de la resolución ante el Director General de Obras Públicas y Comisión Conciliadora, como última instancia.

### **El contrato en etapas de construcción y explotación**

En su etapa de construcción, la ley establece las siguientes características del contrato de concesión:

- El MOP puede licitar con anteproyectos o proyectos definitivos.
- Las expropiaciones las realiza el Estado por declaración de utilidad pública.
- La construcción se efectúa a entero riesgo del concesionario.
- Aumento de plazo para el concesionario en caso de que el Estado se retrase en el cumplimiento de los plazos, sin perjuicio de las compensaciones que procedan.
- Obligación del concesionario de tener en cuenta las consideraciones y la Resolución Ambiental que califica al proyecto.

En la etapa de explotación, en tanto, se establece lo siguiente:

- Conservación de las obras y servicios en condiciones normales de utilización por parte del concesionario.
- El concesionario debe velar por la continuidad de la prestación del servicio, facilitarlo en condiciones normales y evitar inconvenientes, incomodidades o peligrosidad.
- Derecho del concesionario de cobrar tarifa a los usuarios. El que usa paga.
- Derecho del concesionario de cobrar tarifa por pasajero embarcado y explotar los servicios aeronáuticos y no aeronáuticos en las concesiones aeroportuarias. El que usa paga.
- Facultad del concesionario de explotar los servicios complementarios autorizados.

## **El régimen de garantías y el de seguros**

El régimen de garantías, desconocido para las personas que no han participado del sistema de concesiones, otorga un rol muy relevante al sector público y al sector privado.

Las garantías, que tienen una naturaleza definitiva, son de construcción y de explotación. El MOP las puede hacer efectivas en caso de no pago de multas o por incumplimiento de obligaciones establecidas en la ley, reglamento y bases de licitación.

Por otra parte, el régimen de seguros contempla las siguientes clases:

- Seguros por responsabilidad civil, según tipos de responsabilidad.
- Seguros por catástrofes.
- Otros seguros: ambientales, seguros ligados al financiamiento y a condiciones de los financistas.
- Seguros para cubrir garantías del contrato: pólizas de fiel cumplimiento del mismo.

## Los pagos y las responsabilidades

En tanto, el sistema de pagos previsto en el contrato de concesión contempla:

- Pagos realizados por el Estado (devoluciones de IVA, subvenciones e IMG, premios).
- Pagos realizados por el concesionario (multas, expropiaciones, pagos ofrecidos al Fisco, pago por infraestructura preexistente y por rentabilidades extraordinarias; administración y control, instalaciones en el área de concesión, estudios, viabilidad complementaria, compensaciones).

La responsabilidad contractual del Estado se rige por los principios de buena fe y reciprocidad.

Se contempla incumplimiento por sobrepasar el límite del interés público o por la no intervención, o por contravenir las cláusulas contractuales por mora, incumplimiento definitivo de las obligaciones e incumplimiento de las obligaciones de pago.

La cláusula general de indemnización contenida en el Artículo 5 j) del DFL 850, entrega competencia al Ministro de Obras Públicas para convenir indemnizaciones por incumplimiento de los contratos a que se refiere el Artículo 87.

Asimismo, el Artículo 22 N° 3 de la Ley de Concesiones incorpora una cláusula especial de retraso imputable al Fisco.

También se estipula la intervención de la Comisión Conciliadora, como requisito previo en casos de: multa de alta cuantía, declaración de incumplimiento y declaración de suspensión.

## **Protección al acreedor y herramientas de financiamiento**

Los mecanismos de protección al acreedor contemplados en la Ley de Concesiones son: regulación financiera, prenda especial de obra pública, cesión de derechos, mecanismo alternativo de resolución de disputa mediante conciliación y arbitraje, transferencia de acciones, regulación de incumplimiento grave y procedimiento especial de quiebra.

Las herramientas de financiamiento con que cuenta el sistema de concesiones consisten en ingresos mínimos garantizados (IMG), cobertura cambiaria, garantías de distinto tipo, aportes fiscales directos y la protección al acreedor.

## El impacto del sistema de concesiones

El gráfico 1 muestra el impacto inmediato del sistema de concesiones en Chile, medido entre 1990 y 2002. En él se aprecia la manera en que se va modificando la relación entre la inversión del sector público y la inversión del sector privado desde que comienza el sistema de concesiones en 1993, cuando la inversión estatal es muy mayoritaria, hasta llegar a superarla el sector privado en 2000, 2001 y 2003. Ello, considerando que no están incorporados el sector sanitario ni el sector portuario, que tienen un esquema distinto.

El gráfico 1 también muestra un aumento de la inversión del Estado, lo que tiene un sentido político, por cuanto el presupuesto de la nación se incrementa para las obras de infraestructura que tradicionalmente habían sido postergadas y que tienen un alto impacto social.

Gráfico 1 | **EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN INFRAESTRUCTURA 1990-2002**  
Millones de dólares

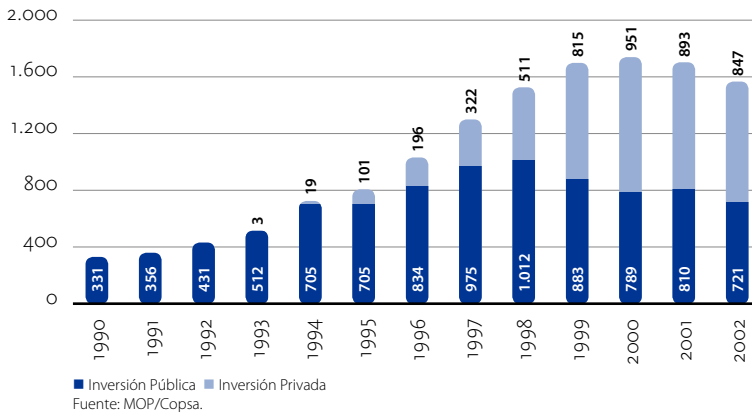


Gráfico 2 | **INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA 1994-2015**  
Millones de dólares

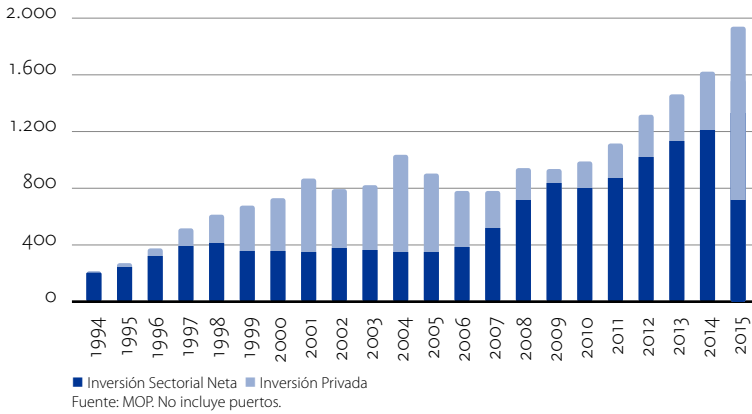
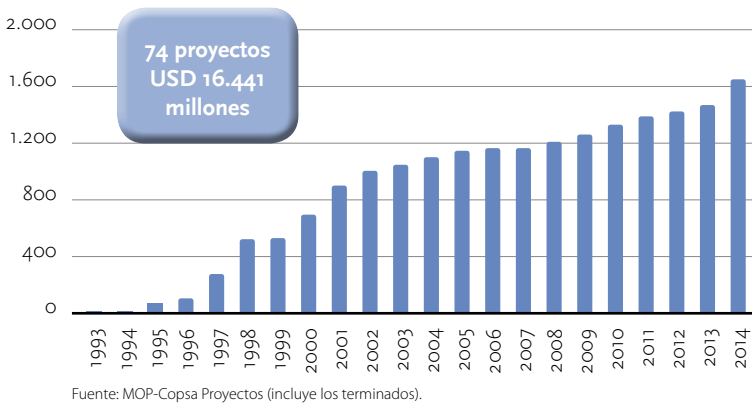


Gráfico 3 | **INVERSIÓN ADJUDICADA ACUMULADA EN CONCESIONES**  
Millones de dólares



El gráfico 2 muestra la evolución que ha experimentado la combinación de inversión pública e inversión privada desde 1994 hasta la actualidad. Su revisión plantea una interrogante respecto a la voluntad política existente para desarrollar y fortalecer el sistema de concesiones.

El gráfico 3 da cuenta que el impacto total del sistema de concesiones en nuestro país, ha significado triplicar la inversión total en diez años.

Asimismo, se aprecia que entre 1994 y 2015 la inversión del MOP crece seis veces.

En ese período, la inversión del Estado aumentó y concentró su foco en infraestructura de aspecto social, la que estaba postergada por las grandes obras y su mantención. La construcción de caletas pesqueras, agua potable rural y la mejoría de los caminos rurales además de su impacto social, sustentan el desarrollo de otras industrias.

La inversión privada se concentra en obras de infraestructura estratégicas para el desarrollo nacional, cuyo nivel de utilización puede asociarse a un modelo de negocios rentable privadamente.

## **Desafíos redoblados para el sector**

No cabe duda respecto a que el modelo de concesiones ha sido exitoso, debido principalmente a que:

- Existe consenso nacional respecto a la utilidad de impulsar la alianza público-privada.

- La Ley de Concesiones facilita la competencia del sector privado.
- Existe transparencia y objetividad en las licitaciones.
- La colaboración público-privada ha funcionado.
- Los mecanismos de resolución de conflictos son ampliamente aceptados.

No obstante, hoy nuevamente se plantea un gran desafío para el sector, ya que hay una demanda insatisfecha de infraestructura estimada en 82.936 millones de dólares. Ello, sin considerar la cifra requerida para energía, con lo que la Cámara Chilena de la Construcción estima que el déficit llega a los 112.000 millones de dólares.

Hoy requerimos desarrollar puertos, vialidad urbana, vialidad interurbana, riego, infraestructura carcelaria, colectores de aguas lluvia, infraestructura aeroportuaria, agua potable, transporte público y equipamiento urbano.

Ello plantea urgentes desafíos institucionales, ya esbozados en un párrafo anterior.

En 1993, cuando comenzó la aplicación de la Ley, la Unidad de Concesiones del MOP tenía 4 funcionarios de planta, 12 honorarios contratados por la Fundación de Transferencia Tecnológica y 8 contratados por la Unidad de Rutas de Vialidad.

En 1995, en tanto, la cifra era: 4 funcionarios de planta y 160 contratados a honorarios.

En el año 2000 se había llegado a: 4 funcionarios de planta y 320 a honorarios.



En 2006 la situación era: 33 funcionarios a contrata, principalmente administrativos y auxiliares, y 202 profesionales contratados a honorarios.

Finalmente, en el año 2015 había: 55 funcionarios a contrata (14 profesionales, 38 administrativos y 3 auxiliares) y 209 a honorarios.

Lo anterior deja en evidencia que el tremendo éxito del Sistema de Concesiones no va acompañado de un reforzamiento institucional y la pregunta que cabe plantearse es si la nueva ley lo resuelve.

Por otra parte, se ha postergado la institucionalidad y se emplea mecanismos denominados contratos de apoyo, que hacen perder la gestión del conocimiento. Se necesita continuidad, capacitación y mejores recursos humanos.

En consecuencia, el principal desafío actual es generar una solución legal para sacar de la precariedad a la Coordinación General de Concesiones, haciendo posible que ella garantice la preservación del conocimiento acumulado y que los profesionales expertos sean reconocidos en la diversidad de temas que cada uno tiene que abordar para facilitar el éxito de una concesión.

También es preciso propender a la satisfacción de exigencias ciudadanas en relación a los efectos medioambientales, participación y calidad de servicios.

Asimismo, parece necesario resolver la “discusión histórica típica” sobre el papel del Ministerio de Hacienda y el Fondo de Infraestructura.

A modo de conclusión, es posible afirmar que cualquier observación sobre la historia de las Concesiones de Obras de Infraestructura Pública, incluso la más crítica, concluye con una afirmación categórica: se trata de una política pública exitosa y la vigencia de sus objetivos en esta etapa de desarrollo de Chile justifica que hagamos un esfuerzo para revitalizar este instrumento de alianza público-privada.

# **MIRADA EMPRESARIAL**

*José María Orihuela U.*

Uno de los factores que permiten comprobar el éxito del sistema de concesiones chileno, en el cual Sacyr participa hace veinte años, es que ha servido como referente y modelo para el desarrollo de otros sistemas concesionales en la región, como Perú y Colombia.

Junto con dinamizar la economía y generar empleo directo e indirecto, las concesiones han modernizado y conectado la especial geografía de Chile; han desarrollado confianza en el modelo y el país, como consecuencia de la transparencia, seguridad jurídica y financiera que transmite Chile; han hecho posible la diversificación de inversores, entre los que se cuentan constructoras, fondos de inversión e inversores internacionales; han permitido ejecutar nuevos proyectos que, mediante designación presupuestaria, habrían tardado mucho más y han permitido al Estado destinar recursos a otros ámbitos.

Entre los desafíos más urgentes de abordar en la actualidad, están mantener la confianza por parte de los actores que participan en el sistema de concesiones, agilizar la solución de controversias, y ampliar la cartera de proyectos del sector.

JOSÉ MARÍA ORIHUELA UZAL

*Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos y MBA por el IE. Vinculado al sector de concesiones desde 1995. Ha sido director de múltiples sociedades concesionarias en distintos países. Desde el año 2009 a inicios de 2015, fue Consejero Delegado de Sacyr Concesiones.*

*Actualmente es Consejero Delegado de Sacyr Construcción, y Presidente de Sacyr Chile.*

Sacyr es un grupo multinacional y global, cuya misión es desarrollar proyectos complejos de infraestructura y servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, ofrezcan oportunidad de desarrollo personal y profesional a nuestros empleados y generen valor a nuestros clientes, socios y accionistas.

La compañía se divide en cuatro líneas de negocio:

- Construcción
- Concesión e infraestructuras
- Industrial
- Servicios

Nos encontramos entre las ocho mayores empresas de infraestructura del mundo, por capital invertido, y estamos presentes en veintitrés países, en los cinco continentes. Tenemos una plantilla aproximada de 30.000 empleados; más de 26.000 millones de dólares de cartera de construcción y servicios; y, unos 3.000 millones de dólares de facturación.

Entre las grandes obras emblemáticas que la compañía está construyendo, destacan la ampliación del Canal de Panamá, con 3.200 millones de dólares de inversión; la autopista Pedemontana Veneta, en la Región del Véneto, Italia, que es una obra importante, con 3.447 millones de dólares de inversión; la desaladora de Perth en Australia, con 1.538 millones de dólares; y, la Autopista Américo Vespucio Oriente, con una inversión de 920 millones de dólares, que consideramos una de las autopistas más importantes de Latinoamérica.

## Trayectoria de Sacyr en Chile

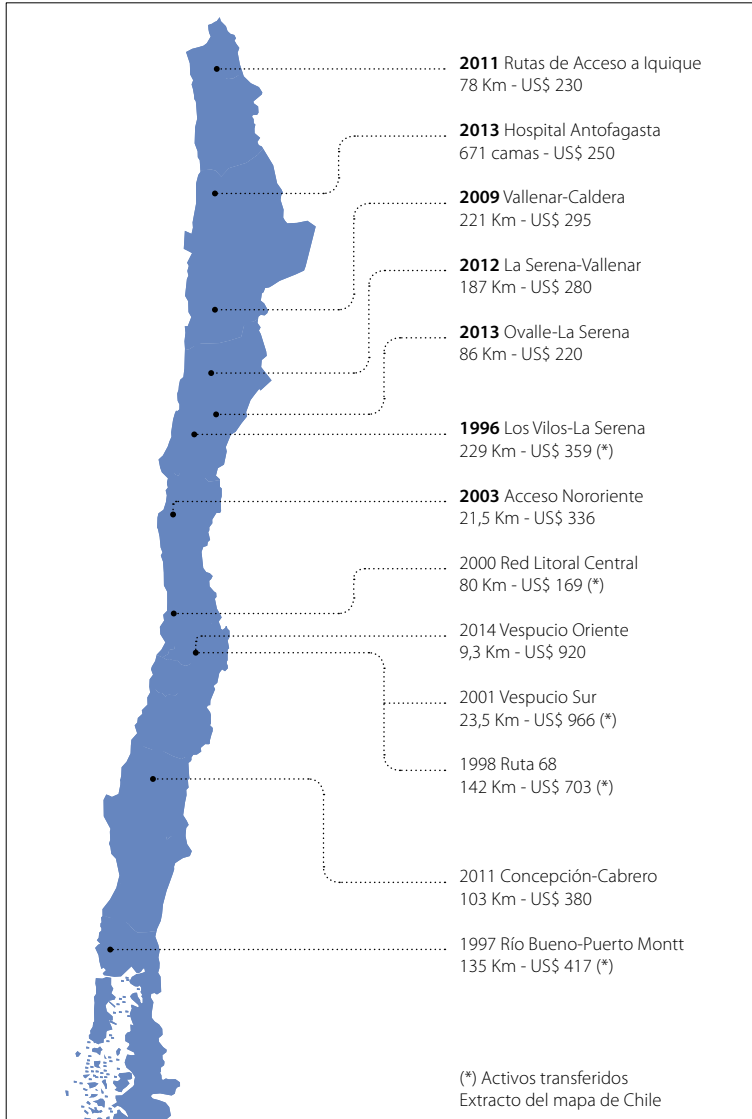
La presencia de Sacyr en Chile se remonta a dos décadas, y a propósito de eso, permítanme un comentario personal. Vine por primera vez en noviembre de 1995, para asistir a un Congreso en el cual Carlos Cruz, en aquel entonces Coordinador General de Concesiones, exponía sobre el desdoblamiento de la Ruta 5. Su presentación nos entusiasmó y prácticamente en un año, fecha que considero histórica porque la implantación en un nuevo país toma como mínimo dos o tres años, fuimos adjudicatarios del tramo Los Vilos-La Serena en diciembre de 1996. Fue la primera ruta interurbana concesionada con velocidad 120 kilómetros por hora en todo Chile. Después, en el otro extremo del país, nos hicimos cargo de la ruta Río Bueno-Puerto Montt.

A lo largo de estos veinte años, Sacyr se ha adjudicado trece proyectos de concesiones, cifra que nos llena de orgullo, porque ninguna otra empresa en Chile ha ganado esta cantidad de proyectos, todos de gran envergadura.

Actualmente hemos desarrollado una inversión de unos 6.500 millones en concesiones en el país; hemos construido más de 1.300 kilómetros de autopistas y, cuando finalicemos los proyectos en desarrollo, habremos ejecutado más de 4.600 millones de dólares en obras.

Ello nos permite dar empleo a más de 2.000 personas en forma directa; 8.000 en forma indirecta; y unas 20.000 con la industria auxiliar. Todas estas cifras hacen que, fuera de España, Chile sea el país más importante para el grupo Sacyr, pues representa el 17% de los ingresos totales de la compañía. Esa es una de las razones por las

Lámina 1 | **SACYR: LÍDER EN CONCESIONES**



Fuente: Sacyr.



que hemos establecido en Santiago nuestro *headquarter* para la región, dando apoyo a otros países y regiones.

Nuestro compromiso con Chile va más allá de los grandes proyectos de infraestructura. Por eso hemos asumido el reto de construir un tramo importante de la Carretera Austral en Chaitén, que constituye una obra estratégica para el país en la región de Aysén.

Para dar una imagen general de nuestra presencia, la lámina 1 muestra todos los proyectos desarrollados por Sacyr en Chile a partir de 1996, desde Iquique hasta Puerto Montt, que incluyen autopistas tanto urbanas como interurbanas. Otra obra destacable es el Hospital de Antofagasta donde, si bien tuvimos ciertas dificultades iniciales, todas han sido superadas con éxito, por lo que, con mucho orgullo, concretaremos este proyecto que dará vida a uno de los hospitales más importantes de Chile.

### **¿Por qué las concesiones son una industria exitosa?**

Entre las características que tiene la industria concesionaria está su capacidad para dinamizar la economía. En momentos difíciles, apalanca recursos financieros externos, provistos por grandes inversores internacionales, lo que permite dedicar recursos del Estado a otras prioridades.

Además, es una importante generadora de empleo, sin contar con que la infraestructura tiene un efecto multiplicador en el desarrollo económico de los países. Un alza del 1% en este tipo de inversión genera un aumento de 1,4 en el PIB después de un año, según un estudio del Fondo Monetario Internacional.

Existen muchas razones para afirmar que el sistema de concesiones en Chile ha sido exitoso y un ejemplo de alianza público-privada.

Lo primero que salta a la vista es la manera en que este sistema de desarrollo ha contribuido a conectar el país, construyendo infraestructuras que eran imprescindibles.

Por otra parte, como empresa y parte de esta industria, hemos confiado siempre en Chile, debido a su transparencia, seguridad jurídica y capacidad financiera.

Otro logro del modelo, es que ha conseguido una diversificación de inversores, pues, inicialmente, fuimos constructoras y grupos de concesionarios de infraestructura, y con el tiempo ello ha mutado a grandes inversores internacionales, fondos de inversiones y fondos de pensiones.

Es posible afirmar que se trata de un sistema dinámico, que permite la entrada y salida de múltiples inversores, y que ha permitido ejecutar, en un corto lapso, proyectos que probablemente hubiesen tardado muchísimo más mediante otros sistemas. Además, el gobierno hubiese tenido que ocupar –en estas obras– recursos fiscales que requiere para destinar a otros ámbitos.

Gracias a lo anterior, el sistema de concesiones chileno ha servido de referente y modelo para el desarrollo de otros sistemas concesionales en la región, como los desarrollados en Perú y Colombia, entre otros.

## Los desafíos del sistema

Sin embargo, a pesar de los éxitos descritos, no debemos caer en la autocomplacencia. Nuestra obligación es seguir mejorando el sistema y obtener aprendizajes a partir de los errores del pasado.

Entre los riesgos que es necesario mitigar, están los siguientes:

- ***Las expropiaciones***  
Por cuanto se trata de un riesgo que los concesionarios no deberíamos asumir, porque no tenemos la posibilidad de manejarlo. Claramente, se trata de un riesgo transferible al Estado.
- ***El riesgo ambiental***  
En este aspecto, se debe licitar con resoluciones de calificación ambiental ya aprobadas, lo que permitirá controlar los costes y los plazos; y dicha seguridad hará posible financiar con riesgos más acotados los proyectos.
- ***Los cambios de servicios***  
A este respecto, es necesario mejorar la coordinación entre todos los actores intervinientes en el proceso: administración, empresas de servicios y concesionarias.
- ***La temeridad***  
Es un factor al que quiero hacer mención especial, por cuanto la oferta más baja no siempre es la mejor elección. A la larga, las ofertas bajas nunca son las más económicas; suelen generar problemas; los proyectos tienen dificultades para financiarse, generando un retraso en el desarrollo de los

mismos, lo que, desde luego, representa un coste de oportunidad para Chile.

Las divergencias que se han producido muestran que es necesario agilizar la solución de controversias. Los proyectos son muy complejos, existen muchas incidencias durante la ejecución y a lo largo de la explotación, por lo que se deben resolver esas situaciones de una forma transparente y ágil.

En definitiva, debemos apuntar a una equilibrada distribución de riesgos entre la Administración (Estado) y el concesionario, que permita agilizar los proyectos, otorgar confianza a los inversores financieros, tanto fondos de inversión como bancos. No podemos olvidar que son los bancos, como proveedores de deuda, quienes aportan los principales fondos a estos proyectos.

Bajo nuestro punto de vista, hay dos desafíos que tienen una mayor urgencia.

El primero, es mantener la confianza del sector financiero: AFP, fondos de inversiones y entidades bancarias, lo que constituye un factor fundamental para poder desarrollar estos proyectos.

Esa confianza también debe alcanzar a los desarrolladores, en nuestro papel de constructores o concesionarios de infraestructura, porque somos quienes asumimos los riesgos que se vehiculizan a través de nuestras sociedades.

La segunda urgencia es aumentar la cartera de concesiones, con proyectos viables y rentables, para lo cual aún queda un gran espacio de desarrollo en Chile.

En ese aspecto, tenemos que ampliar el sistema de concesiones a otros sectores, como tratamiento de aguas; desalación; depuración; embalses y metros ligeros o a tranvías que mejorarán la movilidad en las ciudades.

También debe renovarse y ampliarse la red de caminos secundarios (es decir, que no sean autopistas) a través del sistema de peaje en sombra que ha sido muy exitoso en muchos países de Europa, y que en Chile todavía no se ha implementado.

El mantenimiento de infraestructura a mediano y largo plazo es otro foco importante para el sistema de concesiones, lo que debiera abordarse mediante pagos por disponibilidad.

Y, luego, tenemos que mejorar los incentivos para las iniciativas privadas, que son un elemento de gran importancia para el sector, por su carácter dinamizador en términos de ideas y detección de necesidades insatisfechas, que constituyen oportunidades para el país.

En Sacyr hemos desarrollado un gran número de iniciativas privadas, dos de las cuales se están ejecutando: una es la ruta Concepción-Cabrero, que la estamos desarrollando nosotros, y la otra es Puerto Montt-Pargua, que está en manos de una empresa de la competencia.

Tampoco podemos olvidar el perfeccionamiento de las concesiones vigentes. Actualmente existe la capacidad de mejorar el entorno de las concesiones en operación, con nuevas inversiones y mejora de estándar.

En definitiva, este artículo busca proponer un alto en el camino para poner en marcha iniciativas que permitan perfeccionar el sistema de concesiones.

Para ello, debemos ser capaces de aprender de los errores del pasado y seguir innovando, porque todavía queda mucho por hacer en materia de concesiones en Chile.

Se trata de un modelo virtuoso, que aporta beneficios a las empresas, a los inversores, al Estado y, finalmente, a los ciudadanos.

# **CONCESIONES: UNA INDUSTRIA VIRTUOSA**

*Pablo Longueira M.*

Esta es una industria muy virtuosa para el país y, si hay algo en que estamos al debe, es que no hemos sido capaces de explotar todo su potencial. De hecho, en lugar de reactivarse, ha ido perdiendo vigor.

El actual sistema de concesiones nació como fruto de un gran consenso nacional, que permitió la dictación de los cuerpos legales que dieron vida al sector.

Es necesario volver a construir esos consensos para asegurar el futuro de una industria que es vital para el desarrollo de Chile.



**PABLO LONGUEIRA MONTES**

*Ingeniero civil industrial de la Universidad de Chile.*

*Fue Ministro de Economía en el gobierno de Sebastián Piñera.*

*Entre 2006 y 2011 fue senador por Santiago Oriente. En dicho periodo integró las comisiones de Trabajo y Vivienda y presidió la de Medio Ambiente.*

*Durante tres periodos consecutivos, entre 1990 y 2002, fue diputado por el Distrito N° 30, correspondiente a las comunas de San Bernardo, Buin, Paine y Calera de Tango, y entre 2002 y 2006 fue diputado por el Distrito N° 17, correspondiente a las comunas de Conchalí, Renca y Huechuraba.*

*En la Cámara de Diputados presidió la Comisión de Hacienda e integró las comisiones de Obras Públicas, Transporte y Telecomunicaciones y de Economía, Fomento y Desarrollo.*

*Es columnista del Diario Financiero y ha combinado su quehacer político con actividades agrícolas y empresariales.*

En abril de 2010, el ex Ministro de Hacienda, Alberto Arenas, publicó el libro "Historia de la Reforma Previsional Chilena: Una experiencia exitosa de política pública en democracia". Fui invitado a comentarlo con el ex Ministro de Hacienda, Alejandro Foxley, y con la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, quien también había escrito el prólogo. Allí señalaba:

*"La lectura de este libro sugiere una enseñanza crucial para los hacedores de políticas públicas y para los líderes del futuro. Las transformaciones sociales muchas veces toman un largo camino, en el cual la perseverancia y el rigor intelectual cobran vital importancia (...) Nos enseñan un método para hacer política: extraer orientaciones y propuestas específicas de los valores y principios clásicos, para luego diseñar e implementar políticas eficientes, que sean capaces de plasmar los valores que nos inspiraron (...)"*

*"Es el circuito virtuoso de la política, es el circuito que la hace una institución o una actividad tan noble y necesaria"*

Quisiera detenerme en la última frase, porque el requisito para desarrollar buenas políticas públicas y contar con buenas instituciones, es que haya buenos políticos. Y, justamente, lo que ha distinguido a Chile, su gran capital, es que ha tenido buenos políticos: del mundo de la izquierda, del mundo del centro y del mundo de la derecha.

A la elite chilena, entendiéndola por ella a los profesionales, los empresarios, los jueces, los economistas, los medios de comunicación y la sociedad en su conjunto, le importa lo que pasa en Chile.

Creo que esta característica es la que ha marcado tanto la política pública de concesiones, como muchas otras en que me tocó participar como parlamentario y como ministro, cuando alcanzamos niveles de consenso extraordinario. Por ejemplo, todas las leyes ambientales, como la creación del ministerio del ramo, el sistema de evaluación ambiental, la superintendencia y los tribunales que rigen esta materia tuvieron aprobación unánime en el Senado.

El libro al que me he referido, recogió de muy buena forma cómo debe hacerse una buena política pública: la Reforma Previsional logró consenso absoluto de los legisladores, excepto por el artículo que permitía la entrada de los bancos al sistema previsional. Así, luego de que en su tercer trámite constitucional también recibiera la ratificación unánime de la Cámara de Diputados, la Presidenta en una cadena voluntaria de radio y televisión informó al respecto, señalando que: “Chile gana mucho más cuando hay un gran acuerdo político”.

Esto mismo ocurrió en la tramitación de la política pública que creó las concesiones.

### **Primera Ley de Concesiones**

El desarrollo de una buena política pública considera cinco etapas fundamentales: estudio, diseño, tramitación parlamentaria, implementación y evaluación.

Vale la pena recordar que el primer impulsor de las modificaciones a los decretos que antes de 1990 regían la casi nula asociación público-privada en Chile, fue el ingeniero Carlos Hurtado, primer Ministro

de Obras Públicas durante la transición democrática. En su periodo se promulgaron dos leyes en esta materia. Primero, la Ley 19.068 del 13 de julio de 1991, que dio origen al DFL 164 del 4 de septiembre de 1991. Esta permitió al sector privado participar en la provisión de infraestructura pública vía contratos de concesión, materializando la asociación público-privada y modificando la forma en que el MOP licitaba las obras de infraestructura.

Posteriormente se dictó la Ley 19.252, del 20 de noviembre de 1993, que modifica el DFL 164. Ello tuvo por finalidad introducir ajustes que se vieron necesarios para el buen funcionamiento del sistema de concesiones.

Ambas leyes lograron un muy alto nivel de acuerdo en el Parlamento, lo que fue el primer paso para la generación de esta industria. Así, la empresa privada pudo comenzar a construir, operar y financiar obras de infraestructura, cobrando por el uso del servicio.

Como es sabido, la primera inversión privada en obras de infraestructura pública fue el Túnel El Melón, en 1993, que actualmente atraviesa una nueva licitación. El primer proceso no estuvo exento de controversia, porque el contrato incluyó un monto de aporte al fisco que algunos parlamentarios, entre los que yo me encontraba, no considerábamos justificado. Mi convicción es que las concesiones, en lugar de transferir recursos al fisco, deben traspasarlos a un menor precio a los usuarios.

El balance del primer periodo de entrada en vigencia de los cuerpos legales que rigen el sistema de concesiones, es que entre los años 1991 y 1995 se licitaron siete proyectos, que involucraron inversiones superiores a los 1.200 millones de dólares.

## Corrección del primer diseño

Sin perjuicio del mérito que tuvieron, de constituir un impulso inicial, el diseño de las dos primeras leyes de concesiones no favorecía el nivel de desarrollo necesario para esta industria. Por lo tanto, en la época en que Ricardo Lagos Escobar fue Ministro de Obras Públicas y era Presidente de la República Eduardo Frei-Ruiz Tagle (otro ingeniero), se hizo lo que estimo la gran transformación en la legislación vigente hasta ese momento en esta área. Fue la tercera Ley de Concesiones, que ingresó a tramitación el 15 de noviembre de 1994 y se publicó el 13 de Julio de 1996, como Ley 19.460, dando origen al Decreto 900 del 18 de diciembre de 1996. De esa manera se crearon las condiciones para dar un gran salto en el sector.

La tercera Ley de Concesiones marcó una segunda etapa de la industria, dándole un impulso decisivo. Así, entre 1996 y 2000 se concesionaron veinte nuevos proyectos, con una inversión total que bordeó los 5.000 millones de dólares.

Adicionalmente, en esta fase la industria concesionaria obtuvo una gran legitimidad ciudadana, lo que es muy importante a la luz de las situaciones que hoy atraviesa. En esa época, los ciudadanos supieron valorar el mecanismo de asociación público-privada, en tanto permite la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura que al Estado le hubiese sido imposible desarrollar con recursos propios.

En la etapa de tramitación parlamentaria de la tercera Ley de Concesiones, tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo tuvieron una mirada país que permitió lograr un consenso extraordinario. Todos los actores tuvimos claro que nuestro objetivo era potenciar una

asociación público-privada de categoría mundial, que contribuyera decisivamente al desarrollo de Chile y permitiera liberar financiamiento público para que el Estado pudiera concentrar sus esfuerzos en inversión social destinada a derrotar la pobreza y a construir un país más justo. Fueron esas consideraciones las que permitieron que el proyecto de ley presentado por el Ejecutivo, al finalizar su tramitación parlamentaria, recibiera aprobación unánime en general y en particular.

Dicho consenso también contribuyó a legitimar la industria, porque fue una señal de que perduraría en el tiempo.

Durante la tramitación parlamentaria se dio un proceso de discusión técnica, prescindente de ideologías. Conocí al ex Presidente Ricardo Lagos durante la tramitación de la ley de funciones críticas del MOP, a la que me referiré más adelante. Él era Ministro de Obras Públicas y yo integraba la Comisión de Obras Públicas de la Cámara de Diputados, por lo que nos tocó trabajar juntos. Recuerdo que nos reuníamos los sábados en el ministerio, yo con los equipos técnicos nuestros y él con los suyos. Pronto reconocí que el Ministro tenía un equipo interdisciplinario de alto nivel, integrado por profesionales de distintas ideologías, incluida la derecha, algunos de los cuales están hoy en día en el mundo de las concesiones. Me llamó la atención que primase el rigor técnico en la discusión. La solidez de ese trabajo permitió hacer los acuerdos entre el gobierno y la oposición para lograr un consenso legislativo total, y fue la base para dar una gran legitimidad a esta industria.

La ley que emanó del trabajo serio y riguroso hecho en torno a la tercera Ley de Concesiones, facultó al ex Presidente Eduardo Frei a dictar el Decreto Supremo 900, que es el que actualmente rige a la

industria. El mérito es de una generación de la Concertación y de la Alianza, que en los últimos treinta años transformó a Chile. Del salto histórico originado entonces forma parte la industria concesionaria. Se trata de una obra que creo importante salir a defender, porque estamos ante la disyuntiva de seguir por el camino del desarrollo o caer en la trampa de los países de ingresos medios, como muchas naciones en el mundo.

Somos un país serio, que convoca a licitaciones internacionales transparentes, con reglas claras, certeza jurídica y marco regulatorio adecuado; que cuenta con un DL 600 para la inversión extranjera, cuyas instituciones funcionan y que tuvo políticos capaces de construir en conjunto, mirando el interés de Chile. Eso es lo que estamos en riesgo de perder.

### **Una ley lamentablemente fallida**

A fines de 1995 fue presentado el proyecto de ley que moderniza el sistema de remuneraciones del personal del Ministerio de Obras Públicas, de sus servicios dependientes y del Instituto Nacional de Hidráulica, que se refería a las llamadas funciones críticas del MOP.

El objeto de este cuerpo legal era fortalecer la institucionalidad de dicho Ministerio, permitiéndole que contase con una planta profesional adecuada para concretar y fiscalizar el funcionamiento de la política pública de concesiones. Se trataba de una ley orgánica, de quórum calificado, y yo contribuí a aprobarla. Al inicio había resistencia en nuestro sector, todos los informes eran negativos y se aducía que aumentaría el gasto público. Pero finalmente, hubo comprensión de que, en rigor, significaba más inversión pública.

El Congreso despachó el proyecto después de ser aprobado en Comisión mixta en junio de 1998. Lamentablemente, se recurrió al Tribunal Constitucional, que en Sentencia del 28 de julio de 1998, declaró su inconstitucionalidad, y nos quedamos sin ley.

Luego ocurrió el llamado MOP-Gate, que llevó a gente honorable y funcionarios públicos ejemplares, como Carlos Cruz, a pagar injustamente. Ello, debido a la falta de esa ley de funciones críticas que hubiera permitido que los profesionales del Ministerio de Obras Públicas tuvieran remuneraciones correspondientes a su nivel de responsabilidades y su calificación. Por lo tanto, el paso que dimos más tarde, de buscar un acuerdo de modernización del Estado, fue, en primer lugar, porque teníamos la convicción más profunda de la honorabilidad de toda la gente involucrada en este caso. Errores se puede haber cometido, pero reitero que Chile tiene una clase política extraordinaria, honorable y recta, y hay que saber defenderla para que no nos ocurra algo parecido a países vecinos, donde finalmente se produce desafección de lo público, perdiéndose la capacidad de convocar a personas de alto nivel para integrarse al ámbito político.

Lamentablemente, el impacto fue alto y generó inmovilización, temores, burocracia y judicialización, lo que terminó afectando esta, que es una buena política pública. A pesar de eso, se volvió a retomar el ritmo en los años siguientes, hasta el periodo del ex Presidente Sebastián Piñera, donde la industria volvió a cumplir ese rol tan importante que tiene en pro del desarrollo en Chile.

Esta es una industria muy virtuosa para el país, y si hay algo en que estamos al debe, es que no hemos sido capaces de explotar todo su potencial. Me alegra enormemente que en el artículo que publica



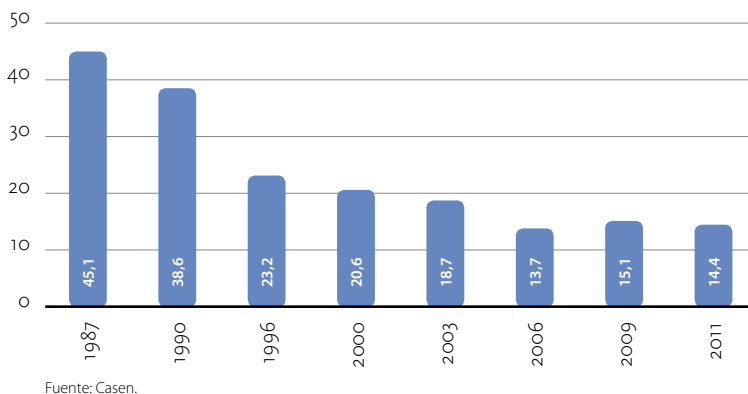
en este mismo libro el Ministro de Obras Públicas, Alberto Undurraga, se refiera al desafío de tener al año 2016 un nuevo gran acuerdo nacional en esta materia. Solo de esa manera será posible dotar a Chile de la infraestructura y logística necesaria para mantener y acrecentar su competitividad en el ámbito exportador, lo que es particularmente relevante si recordamos que más del 80% de nuestro PIB proviene del comercio exterior.

La evaluación del sector hasta la fecha, indica que desde 1993 han sido concesionados 74 proyectos. Ellos involucran más de 16.500 millones de dólares de inversión, se encuentran en pleno régimen y originan un círculo muy virtuoso.

Además, tenemos una agenda de proyectos 2014/2018 anunciada por el MOP, que supera los 15.000 millones de dólares. De acuerdo a los anuncios hechos por la Presidenta Michelle Bachelet, el 11 de marzo de 2016 debiera estar adjudicado un total de 2.600 millones de dólares, y ya cumplió la meta para su primer año de gobierno, con 1.100 millones de dólares adjudicados.

Sin embargo, luego de mencionar las cosas positivas, es necesario tomar conciencia que hemos perdido vigor en esta industria, la que en sus primeros años llegó a representar el 0,8% del PIB, con su consiguiente aporte a la notable disminución de la pobreza que ha logrado Chile en los últimos 25 años: de un 45,1% en 1987 a un 7,8% en 2013, según la encuesta Casen. Pero esta industria ahora ha perdido importancia relativa, cayendo al 0,3%. Por lo tanto, tiene todavía un espacio enorme para acompañar el crecimiento económico de Chile, instrumento fundamental para seguir con la tarea de reducir la pobreza, y debemos darle continuidad.

Gráfico 1 | **REDUCCIÓN SISTEMÁTICA DE LA POBREZA**  
 Porcentaje de familias bajo la línea de la pobreza



Concluyo diciendo que estamos frente a una de las industrias más virtuosas y exitosas que ha tenido Chile, y que representa la mejor oportunidad para reactivar el país.

Creo que la asociación público-privada es la mejor herramienta para liberar recursos que el Estado puede destinar a los más necesitados y a las familias más vulnerables de Chile.

Por eso me parece inconcebible la polémica que hemos visto en torno al desarrollo de infraestructura hospitalaria concesionada, cuando es la salud y la calidad de vida de millones de chilenos la que está en juego. Hay una amenaza, frente a la que tenemos que ser muy cuidadosos. La mejor manera de enfrentarla es retomar la capacidad de establecer un diálogo técnico, que no se nuble con ideologismos.

Por otra parte, y solo por poner un ejemplo: hoy, ya como simple usuario, creo que es urgente reemplazar todas las plazas de peaje por pódicos con sistema tag y superar las discusiones del tipo “cuál va a ser el porcentaje de incobrables”, porque si la ciudadanía ve soluciones a sus problemas, será irrelevante que los plazos de las concesiones se extiendan, siempre y cuando brinden un servicio a la altura de las exigencias.

Es vital comprender que las concesiones no son caminos o casetas en los aeropuertos, sino que son servicios públicos. Y la gran amenaza para esta industria es perder la legitimidad. Sobre todo, cuando atravesamos una etapa en que terminan los primeros periodos de adjudicación de contratos de distintas obras concesionadas, que deben enfrentar renovaciones y renegociaciones. Si este proceso se da en un clima adverso de opinión pública, pueden suscitarse problemas aún mayores que los experimentados hasta la fecha. En este punto, tanto el sector privado, como especialmente las autoridades, deben entender y demostrar que se trata de una industria dinámica, capaz de prestar permanentemente servicios públicos de calidad.

Capítulo 2

**NUEVA  
INSTITUCIONALIDAD  
Y FONDO DE  
INFRAESTRUCTURA**

**CONTEXTO GENERAL  
DEL SISTEMA  
DE CONCESIONES  
1993-2014**

*Álvaro González B.*

La historia del sistema de concesiones en Chile puede dividirse principalmente en dos periodos: 1993-2003 y 2004-2014. El segundo claramente muestra un descenso en la velocidad de las inversiones del sector, atribuible a diversos factores fundamentalmente institucionales y administrativos. De no mediar solución a los problemas que ralentizan el sistema de asociación público-privada la tendencia indica que en cinco años Chile perderá el liderazgo que aún mantiene en esta área, siendo superado por otros países de Latinoamérica.

Entre las soluciones requeridas están la Ley que crea la Dirección General de Concesiones; la promulgación de una Ley General de Asociación Público-Privada; la creación del Fondo de Infraestructura, la creación de Unidades de asociación público-privada en otras reparticiones del Estado y municipios; la creación de un Consejo Nacional de Políticas de Infraestructura, como un ente asesor de la Presidencia de la República; y la participación directa de inversores institucionales en equity. Para ello es requisito que el gobierno y el parlamento otorguen prioridad económica y política a esta área, legislando a la brevedad en estas materias.

**ÁLVARO GONZÁLEZ BARRA**

*Economista de la Universidad de Concepción. Doctorado en Ingeniería de Transportes y Doctorado en Urbanismo de la Universidad Politécnica de Madrid. Actualmente es Consejero del Consejo de Políticas de Infraestructura (CPI).*

*Durante el gobierno del Presidente Eduardo Frei fue responsable del Programa de Concesiones de la Ruta 5, Rutas Interurbanas, Concesiones Aeroportuarias, Autopistas Urbanas y Expropiaciones. En el gobierno del Presidente Ricardo Lagos fue jefe de Proyectos Especiales para el Bicentenario y Secretario Ejecutivo del Comité de Ministros de Infraestructura, Vivienda y Territorio.*

*En el ámbito privado ha sido Vicepresidente Ejecutivo de Itinere Chile (Grupo Sacyr), Presidente del Directorio de Américo Vespucio Sur y Director de Latinoamérica Infraestructura.*

La Ley de Concesiones (DL N° 164) impulsada por el Ministro de Obras Públicas de la época, Carlos Hurtado, se promulgó en 1991 y el primer proyecto licitado fue El Túnel El Melón, con una extensión de 2,5 Km. Esta obra se adjudicó en abril de 1993 y la oferta ganadora fue presentada por Endesa. También era la primera oferta que presentaba la denominada “maldición del ganador” u oferta temeraria, algo muy corriente en las licitaciones, y que constituye un efecto que es necesario quitar.

En el ámbito institucional, para analizar el desarrollo del sistema de concesiones en nuestro país, es necesario recordar que en la Ley Orgánica del Ministerio de Obras Públicas solo se le concedió un rango de “Departamento”: el Departamento de Concesiones, dependiente de la Dirección General de Obras Públicas, el cual fue dirigido desde el inicio por René Silva. Pasados algunos años, en 1995 se creó la primera “PPP Unit” chilena: la “Unidad de la Ruta 5”. Posteriormente le siguieron la creación de las Unidades de Concesiones de Carreteras y Aeropuertos; de Concesiones Urbanas; de Expropiaciones y finalmente las Coordinaciones Generales de Concesiones (General, Proyectos, Construcción y Explotación), las que hasta la fecha son la institucionalidad formal del Ministerio. Sin embargo, todas estas “unidades” administrativas han carecido de rango dentro de la Ley Orgánica del Ministerio de Obras Públicas, quedando relegadas a un carácter de “unidades ejecutoras provisionales” del MOP.

En el ámbito de proyectos, entre 1995 y 2003, que fue la primera etapa del sistema de concesiones, el MOP licitó y adjudicó proyectos por un promedio de 1.000 millones de dólares anuales, con una dotación de profesionales menor a los 50, implicando una inversión adjudicada de más de 10.000 millones de dólares en el período.

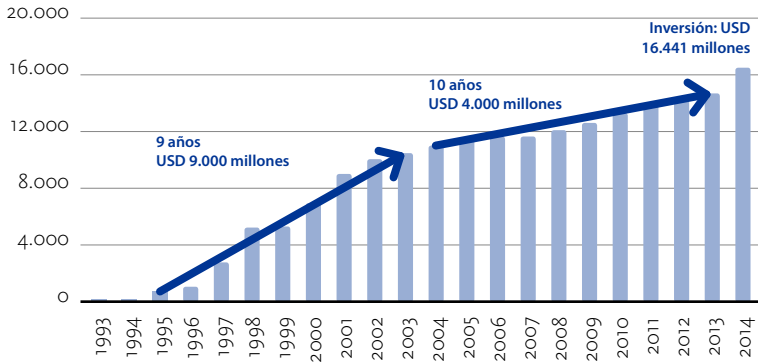


En 1999, mediante un acuerdo entre los Ministerios de Hacienda y Obras Públicas, se creó el “Fondo de Infraestructura”, como una glosa presupuestaria del MOP, el cual se constituyó con 420 millones de dólares recaudados por concepto de pagos BD (Bienes y Derechos), que aportaron las concesiones de la Ruta 5 y concesiones urbanas. Sin embargo, esos recursos se agotaron en unos pocos años, como consecuencia de la debilidad institucional de la creación del Fondo y por el uso de los recursos como subsidios y no como respaldo de garantías y financiamiento a los proyectos. Es por esta razón que el CPI recomienda que el nuevo Fondo de Infraestructura tenga una institucionalidad separada, independiente, y que solo pueda ocuparse en el respaldo de garantías y financiamiento a proyectos social y privadamente rentables.

Como se aprecia en los gráficos 1 y 2, el resumen de la inversión adjudicada acumulada en concesiones, muestra que durante los primeros nueve años la inversión alcanzó a los 9.000 millones de dólares, lo que representa un promedio de 1.000 millones de dólares por año de adjudicación. Claramente, en la segunda fase del sistema de concesiones, que va entre 2004 y 2013, disminuyó notablemente la velocidad de inversión, pasando a 400 millones de dólares al año.

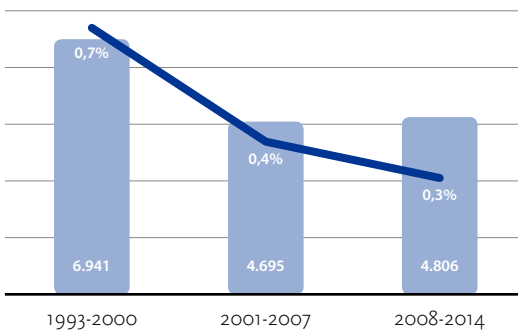
De haber continuado con la línea de crecimiento de los primeros nueve años, la proyección indica que en la actualidad habría acumulados aproximadamente 21.000 millones de dólares en inversión. Lo anterior significa que, de alguna manera, el sistema de concesiones chileno perdió tendencialmente alrededor de 6.000 millones de dólares de valor. Durante el periodo que media entre 1993 y 2000 el sector representó el 0,7% del PIB, lo que en la actualidad ha descendido más de la mitad, llegando a representar solo el 0,3%.

Gráfico 1 | **INVERSIÓN ADJUDICADA ACUMULADA EN CONCESIONES**  
Millones de dólares



Fuente: MOP.

Gráfico 2 | **INVERSIÓN ADJUDICADA EN CONCESIONES**  
Millones de dólares - Porcentaje del PIB



Fuente: MOP.

A la tasa de crecimiento de USD 1.000 millones anuales del periodo 1995-2003, en 2014 el saldo de Inversión Adjudicada sería de USD 21.000 millones

Tabla 1		PUNTAJES GENERALES SISTEMA APP LATAM 2009-2014		
Ranking			Puntaje 2014	▲
1	Chile		76,6	+0,2
2	Brasil		75,4	+3,8
3	Perú		70,5	+0,9
4	México		67,8	+4,8
5	Colombia		61,0	+1,4
6	Uruguay		52,9	+3,4
7	Guatemala		46,3	+2,8
8	Jamaica		44,4	+14,1
9	El Salvador		41,6	+2,3
10	Costa Rica		39,0	-
11	Honduras		37,7	+3,7
12	Paraguay		37,0	+7,1
12	Trinidad y Tobago		37,0	+2,6
14	Panamá		34,0	-
15	República Dominicana		24,2	-1,8
16	Ecuador		22,1	+2,1
17	Nicaragua		20,6	-
18	Argentina		16,0	-1,6
19	Venezuela		3,2	-2,1

Fuente: Intelligence Unit, The Economist.

■ Maduro (80-100) ■ Desarrollado (60-79,9) ■ Emergente (30-59,9) ■ Naciente (0-29,9)

Otro punto singular de esta segunda fase, es que la adjudicación de los proyectos se demoró el doble y, en el caso de las iniciativas privadas, se demoró el triple. En este periodo se constataron problemas administrativos sistemáticos y permanentes, debido a la falta de institucionalidad formal de la Unidad de Concesiones. Por ejemplo, a raíz de la carencia de un marco legal especial para proyectos de asociación público-privada (APP), se replicó la fórmula de distribución de riesgos de obras viales y aeropuertos (con tarifas) a

hospitales y cárceles (con pagos diferidos). Como consecuencia, se produjeron problemas de administración de riesgos y presupuestarios, demoras y pérdida de validación del sistema; así, el sistema de concesiones comenzó a vivir sus primeras críticas serias. Por otra parte, en este período la dotación de la Coordinación General de Concesiones creció significativamente.

Hasta ahora Chile es reconocido en el mundo como uno de los mejores países para la inversión en APP. Siguiendo su ejemplo, muchos países replicaron la positiva experiencia chilena en concesiones, versus la experiencia negativa inicial que tuvieron México, Argentina, España y Brasil. Chile actualmente es calificado como el mejor sistema de asociación público-privada en Latinoamérica entre los años 2009 y 2014 por Intelligence Unit (Economist).

Así, basado en el sistema chileno y con asesoría permanente de profesionales de nuestro país, once países de Latinoamérica entre 2004 y 2005 dictaron nuevas y amplias leyes especiales de asociación público-privada y rediseñaron sus programas de inversión en esta área. De acuerdo a los índices de Intelligence Unit, a partir del año 2009 Chile comenzó a experimentar una pérdida de competitividad en materia de asociación público-privada. La causa principal sería la alta concentración administrativa de las concesiones, pues hay una sola Unidad radicada en Santiago (“ajuste subnacional”), que maneja todas los proyectos de Chile. Además, se evidencia una falta de mejoras en las Unidades Regulatorias, presencia de burocracia, demora en los proyectos y problemas institucionales para ejecutar obras públicas concesionadas a través de otros organismos del Estado. En general, la evaluación es que el sistema de concesiones está altamente concentrado, con pocos proyectos, ubicados en solo algunas regiones y áreas del país. Si la tendencia se mantiene,

en menos de cinco años Chile perdería el liderazgo y será sobrepasado por Perú, Brasil, México y Colombia.

Los escollos más profundos del Sistema de Concesiones y APP en Chile son:

- Problemas regulatorios y legales en sectores donde es difícil ejecutar proyectos de APP, como ferrocarriles, metro, telecomunicaciones, agua, urbanismo, entre otros. Falta una Ley General de APP y la creación del Fondo de Infraestructura que apoye los proyectos.
- Problemas institucionales de Concesiones del MOP. Es indispensable crear la Dirección General de Concesiones.
- Lentitud y cuellos de botella en los proyectos, demora en Iniciativas Privadas, falta de recursos para ingeniería, sobredotación de personal. Necesidad de ajustar los tiempos de los proyectos, la dotación de personal y promulgar un nuevo Reglamento de Iniciativas Privadas que realmente incentive el desarrollo de nuevos proyectos.
- Falta de proyectos concretos de asociación público-privada en todas las áreas económicas del país, que no están dentro de los proyectos del MOP.

Con respecto al marco institucional, tal como mencionamos, las soluciones requeridas son la dictación de la Ley de la Dirección General de Concesiones; la creación de unidades de asociación público-privada en otras reparticiones del Estado a nivel central y comunal (municipios), tal como muestra la experiencia del resto de los países que han implementado este sistema; y la creación de un Consejo Nacional de Políticas de Infraestructura, como un ente asesor de la Presidencia de la República.

En lo que concierne al marco legal y financiero, es necesaria la promulgación de una Ley General de Asociación Público-Privada, que existe en casi todos los países de América Latina y el mundo (donde Chile se encuentra paradójicamente atrasado); la creación del Fondo de Infraestructura; y la participación directa de inversores institucionales en *equity*. En este punto existe bastante experiencia acumulada en países como Australia y Canadá; a la vez que otros países están incursionando fuertemente con fondos institucionales no solamente en deuda sino que además en *equity*.

En términos de proyectos, es esencial que sus plazos no superen los tres años, tal como en la primera etapa del sistema, para lo cual es necesario reducir drásticamente la burocracia; que las iniciativas privadas y los recursos privados se enfoquen hacia ingeniería de proyectos; y que se realicen proyectos de asociación público-privada en todas las áreas económicas del país que hoy en día se encuentran con grandes retrasos.

Los únicos insumos reconocibles para cambiar esta tendencia y dar una solución efectiva a los problemas que actualmente enfrenta la industria de concesiones en Chile, consisten en dar prioridad económica y política a la inversión en infraestructura. Para ello es requisito que tanto el gobierno como el parlamento otorguen prioridad a las leyes en esta área, aprobando con celeridad y acuerdo amplio el Fondo de Infraestructura y dictando una nueva Ley de Asociación Público-Privada como lo han hecho la mayoría de los países. Un dato ilustrativo al respecto, es que hace poco más de un año la Unión Europea tramitó en un plazo récord de nueve meses la Ley del Fondo de Infraestructuras Estratégicas para invertir 360.000 millones de euros en los países de la UE. Es un buen ejemplo de alta prioridad política que le otorgan los gobiernos de la OCDE a la inversión en infraestructuras.

# **HACIA LA DIRECCIÓN GENERAL DE CONCESIONES DE OBRAS PÚBLICAS**

*Eduardo Abedrapo B.*

El sistema de concesiones se ha constituido como una política de Estado exitosa, que cuenta con un marco legal que ha ido perfeccionándose en el tiempo. Sin embargo, ni en sus orígenes ni en las modificaciones incorporadas posteriormente, se han abordado los aspectos orgánicos relativos a la creación y funcionamiento en Chile de una unidad especializada en Asociación Público Privada (APP), como sí lo han hecho otros países que tienen un marco institucional orgánico para este propósito.

Esta situación busca ser subsanada con el envío al Congreso del Proyecto de Ley que crea la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas (DGCOP), actualmente en tramitación legislativa, cuyos principales objetivos son: consolidar y fortalecer el sistema de concesiones; reforzar una visión de Estado de largo plazo para el desarrollo de infraestructura y servicios mediante concesiones; aumentar la eficiencia del sistema y dar estabilidad al equipo profesional y administrativo encargado del mismo.



**EDUARDO ABEDRAPO BUSTOS**

*Abogado.*

*Coordinador de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas.*

*Fue Subsecretario de Planificación y anteriormente Jefe Jurídico de la División de Proyectos de la Coordinación de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas.*

*Ha sido consultor del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo en materia de asociación público-privada, y para el desarrollo de proyectos de infraestructura, transportes y edificación pública.*

*En el ámbito académico ha sido profesor de las cátedras de Derecho Económico de las Universidades Andrés Bello y Alberto Hurtado, donde fue, además, Coordinador del Área de Derecho de la Empresa.*

El desarrollo exitoso del mecanismo de Asociación Público Privada (APP) exige contar con un marco legal sólido que resguarde el interés público, establezca con precisión los derechos y obligaciones –tanto de los usuarios como de las empresas a cargo de prestar los servicios de infraestructura– y, finalmente, que entregue seguridad a los financistas. De igual modo, es imprescindible tener organismos públicos robustos y especializados en el desarrollo de la APP, que puedan cumplir a cabalidad la función que se les encomienda en esta área.

Si bien estas son condiciones necesarias, no son suficientes. Es de especial relevancia contar con una validación social y política transversal para el buen funcionamiento del sistema.

## La base habilitante

En Chile, tanto el Ministerio de Obras Públicas como Ferrocarriles del Estado y las Empresas Portuarias Estatales, cuentan con marcos normativos especiales que los habilitan para desarrollar proyectos de infraestructura, más servicios, mediante mecanismos de asociación público-privada.

Sin perjuicio de las posibilidades de mejorar dichas bases normativas, incorporando los aprendizajes alcanzados, tal cual se ha hecho, los contratos respectivos permiten ajustar y precisar las regulaciones atinentes a cada caso, de modo que, de manera esencial, los derechos y deberes de cada parte, además de los riesgos contractuales y los propios del proyecto queden adecuadamente asignados. Para el caso de que se presenten problemas, cambios e imprevistos durante la ejecución del contrato, se pueden incorporar cláusulas *ad hoc*

y, además, están contemplados mecanismos de resolución de controversias que permiten abordarlas, amigable o controversialmente, a través de terceros imparciales.

El mecanismo de concesiones en Chile está regulado en la Ley de Concesiones de Obras Públicas, la cual constituye un marco razonablemente flexible, que, aunque fue inspirado en un área específica del sector, como son las concesiones viales, ha podido aplicarse a otros ámbitos más complejos de la infraestructura, dentro de los que se cuentan aeropuertos y edificación pública social y económica. De hecho, una parte importante de los contratos actualmente en ejecución corresponden a proyectos mandatados por otras entidades públicas.

---

## **La creación de una Dirección General de Concesiones de Obras Públicas es un paso hacia una mejor institucionalidad**

---

### **Lo orgánico-institucional**

El sistema de concesiones se ha constituido como una política de Estado exitosa, que cuenta con un sólido marco legal que ha ido perfeccionándose en el tiempo, con mejoramientos sucesivos en los años noventa y algunos otros cambios relevantes en el 2010. Sin embargo, ni en los orígenes de la Ley de Concesiones ni en las modificaciones incorporadas a este marco legal, se han abordado los aspectos orgánicos relativos a la creación y funcionamiento en Chile de una unidad especializada en APP.

Tanto a nivel mundial como particularmente en la región, diversos países que cuentan con un marco legal para las APP –no solo para concesiones– tienen también un marco institucional orgánico que apunta a asegurar que el Estado cuente con los medios suficientes para una adecuada implementación de los programas y proyectos de infraestructura desarrollados mediante tales mecanismos. Estos son los casos de Colombia, Perú, Uruguay y de países de Centroamérica, que han avanzado en la línea de tener agencias especializadas en APP.

Actualmente Chile posee una orgánica de concesiones con ciertas debilidades, dado que cuenta con una unidad funcional especializada pequeña y que opera en una condición administrativa precaria respecto de otras entidades del Estado. No obstante, esto no ha sido impedimento para que, con base en buenos proyectos, capacidad técnica, esfuerzo y decisión política, las cosas, de modo general, se hayan hecho de buena manera.

Aún así, no cabe duda de que es posible avanzar a estadios mejores, y en este sentido, la creación de una Dirección General de Concesiones de Obras Públicas es un paso hacia una mejor institucionalidad, entendiéndolo, para estos efectos, el concepto de institucionalidad desde su punto de vista orgánico, es decir, como un organismo responsable de ejecutar apropiadamente determinadas funciones complejas.

Al respecto, bien cabe considerar la concepción que con tanto vigor repuso el premio Nobel de Economía Douglas North respecto de la institucionalidad, entendida como las reglas del juego tanto formales como informales, dado que, si bien las reglas formales son fundamentales, las informales pueden ser igualmente determinantes

para el comportamiento de los actores sociales, políticos y económicos. En este sentido, desde la primera etapa en la industria de las concesiones en Chile, los contratos se adjudicaron con la convicción de que el Estado tomaría las providencias necesarias –como, por ejemplo, hacer cambios normativos– para que efectivamente esas concesiones pudieran funcionar adecuadamente. Es decir, la regla informal, reflejada en la confianza de un acuerdo macizo entre los actores relevantes –políticos, económicos y sociales– para asegurar las condiciones apropiadas, resulta tan importante como contar una buena regla escrita.

---

### **Al establecerse por vía de ley la DGCOP, se fija una visión de Estado de largo plazo para el desarrollo de infraestructura concesionada en el país**

---

#### **Proyecto de ley que crea la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas**

El 12 de junio de 2015 la Presidenta de la República firmó el Proyecto de Ley que crea la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas (DGCOP), el que está avanzando en su tramitación legislativa luego de ser aprobado en general por la Comisión de Obras Públicas de la Cámara de Diputados.

Sus objetivos esenciales son: consolidar y fortalecer el sistema de concesiones; reforzar una visión de Estado de largo plazo para el desarrollo de infraestructura y servicios mediante concesiones; au-

mentar la eficiencia del sistema y dar estabilidad al equipo profesional y administrativo encargado del mismo.

Ciertamente, al establecerse por vía de ley la Dirección General de Concesiones, al mismo nivel que las otras direcciones generales del Ministerio de Obras Públicas, se fija una visión de Estado de largo plazo para el desarrollo de la infraestructura concesionada en el país.

A su vez, a fin de aumentar la eficiencia y expedición del sistema, el proyecto de ley plantea que la DGCOP dependerá directamente del Ministro de Obras Públicas, lo que ahorrará el paso de las decisiones por la Dirección General de Obras Públicas.

Para dar estabilidad al equipo profesional y administrativo de la Coordinación de Concesiones (CCOP), el proyecto establece que la planta de personal de la DGCOP será fijada mediante un DFL. El mensaje del Ejecutivo propone expresamente que todo el personal que actualmente forma parte de la Coordinación de Concesiones pase a formar parte de la Dirección General y, adicionalmente, hay un acuerdo con el Ministerio de Hacienda para que una vez creada la Dirección General, se disponga de cupos adicionales para reforzar algunas áreas profesionales muy específicas, principalmente en el área de estudios y de fiscalización o supervisión de los contratos.

Actualmente, más del 80% del equipo de la Coordinación de Concesiones, incluido su Coordinador, está compuesto por profesionales contratados a honorarios que carecen de la calidad legal de funcionario público, lo que no impide, en todo caso, que se les aplique el principio de probidad administrativa y que deban actuar con la ética y responsabilidad que se le exige a todo trabajador del Estado.

Sin embargo, otorgarles la condición de funcionario público, por una parte entrega mayores garantías al Estado y, por otra, permite a quienes se desempeñan en este sistema trabajar con más tranquilidad y proyectarse a futuro.

Contar con una dotación profesional y administrativa permanente permitirá poner en marcha una política de desarrollo de personal a largo plazo, que hoy día no es posible dado que la institucionalidad no permite asignar recursos para capacitación de personal a honorarios. Si bien una considerable proporción de los profesionales de la Coordinación de Concesiones cuenta con estudios de postgrado, estos, en general, han debido costearlos con sus propios recursos.

---

**La planificación tiene que ser de largo plazo, consistente con una prospectiva de país basada en las necesidades de desarrollo nacional, regional y local**

---

Por otra parte, se contempla que el Director General de Concesiones rinda cuenta pública de su gestión anualmente y que la DG-COP esté afecta al Sistema de Alta Dirección Pública para la elección tanto del Director General como del segundo nivel jerárquico. Esto busca asegurar una adecuada certificación técnica en la selección del personal superior, que complemente el criterio político necesario para cumplir con las orientaciones de las políticas públicas en el área, y, en conjunto, dar una cierta estabilidad en el tiempo a la plana directiva.

Para consolidar y fortalecer el sistema de concesiones, se definen como funciones explícitas de la DGCOP: actuar como promotores del mecanismo de concesiones; generar un Plan de Concesiones a cinco años; proponer al Ministro de Obras Públicas los proyectos a desarrollar mediante el sistema de concesiones; y, evaluar y estructurar financieramente los proyectos.

Es preciso hacer la salvedad que cuando se entrega a la Dirección General de Concesiones la responsabilidad de formular un Plan a cinco años, este debe abordar aquellas concesiones que en los próximos cinco años serán llamadas a licitación, lo que no significa que la mirada se agote en ese lapso. Evidentemente la planificación tiene que ser de largo plazo, consistente con una prospectiva de país basada en las necesidades de desarrollo nacional, regional y local; y, de acuerdo a las prioridades y el orden lógico, ir seleccionando los proyectos que serán licitados, uno a uno, o en conjunto si es necesario integrarlos por razones de eficiencia. Un ejemplo de este tipo de accionar, es el de las empresas públicas del sector portuario, que tienen la obligación de tener un Plan Maestro actualizado a veinte años y mantener un calendario referencial de inversiones a cinco años, y, de manera análoga, lo que ocurre con Ferrocarriles del Estado, con su obligación de mantener un Plan Trienal también actualizado.

La obligación de presentar el Plan de Concesiones al Congreso Nacional y al Consejo de Concesiones es particularmente relevante, dado que en el Congreso se reúnen las distintas visiones de país, permitiendo discutir y analizar de manera transversal la planificación de la infraestructura, y, además, recoger tempranamente las apreciaciones que los parlamentarios tienen de los proyectos, en relación con las demandas que reciben de su comunidad. En el caso



del Consejo de Concesiones, se trata de un organismo plural y estable que, por su propia normativa, tiene que integrar distintas expertises y sensibilidades, no solo políticas sino también territoriales y profesionales.

Si bien la función de proponer al Ministro de Obras Públicas los proyectos a desarrollar mediante el sistema de concesiones en los hechos ya está siendo cumplida por la actual Coordinación de Concesiones, lo novedoso es que su estructuración –técnica y financiera– se establece de manera explícita como una función de la futura Dirección General de Concesiones.

En definitiva, se establece como responsabilidad esencial de la DG-COP la planificación y desarrollo de mediano y largo plazo del Sistema de Concesiones de Obras Públicas.

## **Desafíos inmediatos**

Independientemente del plazo que tarde la tramitación parlamentaria del proyecto de ley que crea la Dirección General de Concesiones, hay desafíos que pueden acometerse desde ya. Por lo tanto, complementariamente a la creación de la DGCOP, se trabaja en el fortalecimiento de la gestión institucional en los siguientes ámbitos:

### ***Perfeccionamiento del modelo de gestión y fiscalización de los proyectos***

Este es un aspecto especialmente sensible, que genera una tensión nada menor, particular y cotidiana, sobre el inspector fiscal de cada obra concesionada, entre los roles de gestión y de control del con-

trato. Si es muy facilitador dirán que se están incumpliendo las funciones, si es muy sancionador dirán que se está haciendo imposible el contrato. Se trata, en los hechos, de una función de equilibrio que requiere de un gran celo y ductilidad, lo que puede parecer contradictorio, por lo cual debe examinarse y, eventualmente, replantearse esta labor, incluso normativamente.

### *Profundización de las capacidades para el análisis y estructuración financiera de los proyectos*

Es claro que la complejidad financiera de los proyectos y la evolución de la industria, requieren desarrollar aún más la capacidad de análisis y estructuración de los modelos de negocio y profundizar el análisis financiero de los proyectos. Para avanzar en este ámbito, se ha creado recientemente la División de Estudios y Análisis Financiero.

---

## **Hacer mejores proyectos implica, además de la mirada técnica y financiera, reforzar la evaluación respecto de su inserción territorial y social**

---

### *Mejoramiento de la coordinación con otros organismos públicos*

Hay un gran trabajo por realizar, especialmente en aquellos casos en que el Ministerio de Obras Públicas y la Coordinación de Concesiones reciben el mandato de otras instituciones del Estado para llevar adelante determinados proyectos. Aquí hay una relación que

debe ser afinada desde el inicio del trabajo conjunto, de modo que las expectativas del mandante queden claras desde el comienzo, evaluando críticamente si es posible cumplirlas mediante un contrato de concesión, y muy particularmente para la fase de ejecución de los contratos.

### ***Incorporación de mecanismos más eficaces de participación y gestión territorial***

Hacer mejores proyectos implica, además de la mirada técnica y financiera, reforzar la evaluación respecto de su inserción territorial y social. Los proyectos de concesiones deben contar con el suficiente apoyo comunitario, a fin de alcanzar la convicción de que un proyecto es bueno y necesario, y que su ejecución corresponde a la mejor respuesta posible frente a la necesidad que lo origina.

Para fortalecer este proceso de diálogo con la comunidad, los organismos de la sociedad civil y las autoridades locales, se formó la División de Participación y Territorio, visibilizando y sistematizando los esfuerzos y aprendizajes que la Coordinación de Concesiones ha logrado en sus veinte años de funcionamiento. Es claro que no existen los proyectos perfectos, sin embargo a lo que se debe propender es a contar con los mejores proyectos posibles. Lo anterior implica que proyectos que son de largo aliento requerirán mejoras, actualizaciones y modificaciones en el tiempo.

Lo importante es que cuando estas se introduzcan, sean objetivas, transparentes e idealmente que, más allá del mandato legal, queden establecidas como cláusulas de los contratos, gatillándose de manera automática frente a ciertos requerimientos ori-

ginados en crecimiento de la demanda, cambios en el territorio, nuevos desarrollos tecnológicos o exigencias de seguridad y funcionalidad u otros.

### ***Fortalecimiento de las capacidades y competencias de las personas***

Se busca fortalecer las capacidades del sistema de concesiones con una política de recursos humanos que permita identificar las necesidades y proveer el personal calificado para las actividades de la institución. Este esfuerzo implica la necesidad de estructurar perfiles de cargos y diseñar políticas para el reclutamiento, selección y contratación de talento, como también de incentivos, evaluación, capacitación, retención y desvinculación de recursos humanos.

### ***Implementación de un sistema de registro y gestión de la información***

Si bien se genera y acopia una gran cantidad de información, la Coordinación de Concesión carece de un adecuado sistema de registro de antecedentes y de capacidad de procesamiento y análisis de información estratégica y/o útil para la toma de decisiones al interior del Estado, como también para su difusión a toda la comunidad, ya que esta información puede ser de alto interés para la industria, para la academia y para los ciudadanos en general.

En conclusión, la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas debe constituir un gran paso para el país, a fin de asentar y perfeccionar el sistema de asociación-público privada para el desarrollo de infraestructura más servicios, pero las necesidades de fortalecimiento en el actuar del Estado en este ámbito van más allá de su sola creación y ya se está avanzando en ello.

# **EL ENFOQUE DE HACIENDA SOBRE EL FONDO DE INFRAESTRUCTURA**

*José Pablo Gómez M.*

Los equipos del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Obras Públicas trabajan mancomunadamente en el diseño del Fondo de Infraestructura y en el potenciamiento del área de concesiones.

Se han planteado objetivos entre los que están:

- Potenciar la inversión en infraestructura por medio de concesiones.
- Incrementar la eficiencia de las inversiones.
- Rentabilizar las inversiones existentes y apalancar recursos para invertir en infraestructura.
- Resolver fallas de mercado temporales en el financiamiento.
- Resolver problemas de gestión y coordinación entre los distintos órganos del Estado, principalmente entre los ministerios de Obras Públicas y Hacienda.

**JOSÉ PABLO GÓMEZ MEZA**

*Ingeniero civil industrial de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Máster en economía por llades, de la Universidad de Georgetown. Jefe de la división de finanzas públicas de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.*

*Fue Superintendente de Isapres y estuvo a cargo de la división de estudios del Ministerio de Salud, siendo uno de los redactores de la Ley Fonasa.*

*Es consultor del Banco Mundial, la Organización Panamericana de la Salud, la Cepal, el BID y el gobierno de Uruguay.*

Este artículo busca reflexionar sobre la institucionalidad y el financiamiento de infraestructura, que constituye un tema amplio, desafiante y de alto interés para el Ministerio de Hacienda.

En primer lugar, compartimos el diagnóstico en torno a que es necesario avanzar en proyectos aún pendientes y fortalecer la institucionalidad de las concesiones.

Durante los ocho años en que he encabezado la División de Finanzas Públicas de la Dirección de Presupuestos, junto al equipo que me acompaña, hemos visto la rotación de seis o siete coordinadores de concesiones, un sinnúmero de fiscales en la misma Coordinación y pocos analistas financieros, lo que ha dificultado el diálogo. Por lo tanto, estamos trabajando en conjunto con el actual Coordinador de Concesiones, Eduardo Abedrapo, quien se está haciendo cargo preferentemente de ese punto, mientras en nuestra división nos estamos dedicando especialmente al estudio del Fondo de Infraestructura (FI).

Respecto al FI, existen distintas expectativas que hemos conocido a través de la prensa:

- Financiar proyectos como carreteras, puertos, trenes o metros.
- Duplicar la inversión en infraestructura como porcentaje del PIB.
- Ser el impulso que necesitamos como país para lanzar hacia adelante la infraestructura necesaria para mejorar la productividad y la conectividad, disminuir la segregación y mejorar la calidad de vida.
- Impulsar la inversión en infraestructura y dejar atrás la desaceleración.
- Subsidiar proyectos.



En materia de diseño y realización, a través de la prensa se ha difundido la idea de que el FI adquiriera la estructura de una entidad autónoma, tipo Banco Central, con un gobierno corporativo transversal y de largo plazo.

Atender todo lo señalado en forma individual, y con mayor razón de manera agregada, plantea una serie de dificultades y desafíos que es necesario considerar en la fase de estudio y de diseño.

La principal complejidad de la que corresponde hacerse cargo a quien se desempeña en el ámbito de las finanzas públicas, es que desde una perspectiva de responsabilidad fiscal, el gasto anual está acotado por la regla de balance estructural y por metas que son fijadas por la autoridad de cada uno de los gobiernos. Eso impone una forma de actuar en la cual el Estado chileno se presenta frente a la comunidad internacional como una entidad absolutamente responsable desde el punto de vista fiscal, que cumple todas sus obligaciones, que es transparente y veraz, que lo que dice lo hace. Porque, cuando se producen discrepancias entre lo que la autoridad dice y lo que la sociedad cree que debe hacerse en materia económica, dejando en entredicho la credibilidad del Ministerio de Hacienda, se producen problemas en la economía en su conjunto.

Por lo tanto, avanzar en este tipo de políticas, pero manteniendo un marco fiscal responsable es, probablemente, el aspecto crítico desde el punto de vista del Ministerio de Hacienda.

Con ese enfoque, estamos trabajando mancomunadamente el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Obras Públicas y varias otras personas que han aceptado acompañarnos, en el diseño del Fondo

de Infraestructura, para lo cual nos hemos fijado los siguientes objetivos en nuestros términos de referencia:

- Potenciar la inversión en infraestructura por medio de concesiones.
- Incrementar la eficiencia de las inversiones.
- Rentabilizar las inversiones existentes y apalancar recursos para invertir en infraestructura.
- Resolver fallas de mercado temporales en el financiamiento.
- Resolver problemas de gestión y coordinación entre los distintos órganos del Estado, principalmente entre MOP y Hacienda.

Cuando nos planteamos el objetivo de aumentar la eficiencia de las inversiones, dicha eficiencia puede ser de dos tipos: productiva (cómo logramos algo que sea más barato) y de asignaciones (cómo poner los recursos en aquellos lugares donde exista mayor rentabilidad privada y social).

Sobre la valoración de los activos que integrarían el Fondo de Infraestructura, lo primero que debe señalarse, es que se ha planteado montos dentro de un rango muy amplio, que va desde los 8.000 hasta los 72.000 millones de dólares.

Para intentar dilucidar este punto, primero que nada debemos aclarar qué estamos sumando, ¿estamos sumando todos los ingresos de todas las concesiones? Pero, si yo soy Fisco, ¿estoy sumando los ingresos netos de todos los gastos que tenemos comprometidos en las concesiones?, ¿estoy sumando los netos solo en el corto plazo?, ¿estoy haciendo un buen balance entre activos y pasivos? Lo concreto, por el momento, es que hay una cierta

expectativa sobre valores, para cuyo cálculo se está considerando metodologías distintas, por lo que en primer lugar debemos acordar una única metodología.

Lo cierto es que la alta dispersión en los montos estimados se vincula con la alta incertidumbre respecto a su disponibilidad para el Fondo, pues depende de decisiones futuras respecto a la expansión de los proyectos. Por ejemplo, la discusión política a la que hace referencia Pablo Longueira en su artículo dentro de este mismo libro, sobre si se debe mantener o bajar el valor de los peajes, afectará directamente la valoración del FI. Hay un *trade off* relevante en este punto.

Desde nuestro punto de vista, hay que considerar los ingresos de las concesiones y los pasivos, por ello el flujo disponible para el FI es a contar del término de los contratos actuales. Hay concesiones que podrían generar excedentes después de su relicitación, siempre y cuando no requieran inversiones significativas. Todo lo anterior reduce los posibles flujos de caja.

Cuadro 1		ACTIVOS DEL FONDO DE INFRAESTRUCTURA (FI)	
Valor presente de los flujos del fondo (US\$ millones)			
Horizonte de 20 años (2035)		Horizonte de 35 años (2050)	
Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo
2.988	532	8.730	2.66

Fuente: Gobierno de Chile. Dirección de Presupuestos

Con eso en mente, y las restricciones ya comentadas, surgen ciertas preguntas que forman parte de los debates que tenemos entre los equipos del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Obras Públicas, que tienen que ver con los efectos fiscales del FI. Si se decide crear un fondo con el valor de las concesiones, dicho valor ¿constituye futuros ingresos generales de la nación?, ¿quién tiene ese valor hoy día?, ¿los tiene el fisco? Dado que se están comprometiendo futuros ingresos generales de la nación, ¿el efecto desde la figura patrimonial del fisco, es que pierde ingresos?

Si se opta por el mecanismo de la asignación: cuando se liberen recursos para concesiones y se use el Fondo para apalancar nuevos proyectos, los recursos liberados ¿son necesariamente para infraestructura? ¿Dejarlos asignados ex-ante a infraestructura es lo mejor para la sociedad?, ¿por qué no dedicarlos a educación o salud?, pues la rentabilidad social es un criterio de decisión importante.

Una última pregunta es ¿cómo la creación de este Fondo adquiere coherencia con el marco institucional vigente? Hoy día existen empresas públicas que tienen patrimonio separado, pero consolidan con el fisco todos sus gastos, si es que son parte de los servicios públicos. Se trata de un tema relevante, porque para que alcance el mayor consenso posible, el diseño del FI debe ser coherente con la institucionalidad vigente y conocida.

Otro tema de importancia para el Ministerio de Hacienda, es revisar la experiencia que existe en el mundo y anticipar la manera en que los organismos económicos internacionales relevantes para Chile verán esta iniciativa.

Hasta la fecha hemos hecho consultas al Fondo Monetario Internacional, y también las plantearemos a la OCDE, para saber cómo evalúan este tipo de iniciativas. Tomando en cuenta el análisis periódico de las clasificadoras de riesgos, debemos responder sobre la estructura que estamos pensando, sobre cómo registrar los movimientos, porque se trata de no afectar la reputación fiscal con una iniciativa como esta, evitando incrementar el riesgo país.

Los pasos que actualmente estamos dando respecto al sistema de concesiones, son los siguientes:

- Se debe aprobar el Proyecto de Ley que crea la Dirección General de Concesiones, que establece una institucionalidad mejorada para la evaluación y procesos de proyectos de concesiones.
- Se debe incrementar los esfuerzos para cumplir con la agenda de inversiones anunciadas, donde las inversiones comprometidas para el periodo 2015-2016 alcanzan a los 1.500 millones de dólares.
- Se debe mejorar la inserción social de los proyectos, situación que afecta desde los proyectos viales hasta los hospitalarios

Por lo tanto, mientras en el Ministerio de Hacienda avanzamos en la definición del FI, la Coordinación de Concesiones tiene una tremenda tarea en avanzar con el proyecto de ley que crea la Dirección General en esta materia. Debemos perseverar en los proyectos anunciados. Para ello trabajamos semanalmente ambos equipos, poniendo presión para lograr no solo el objetivo de crear el Fondo de Infraestructura, sino que para, dentro de un marco responsable, implementar y acelerar los proyectos en carpeta.

Respecto a la inserción social de los proyectos, compartimos lo señalado por algunos coautores de este libro, respecto a la necesidad de mejorar la legitimidad y la forma en la cual la sociedad está percibiendo las concesiones. De alguna manera, la imagen no está siendo todo lo buena que uno quisiera, y es compleja en algunos sectores; existe una suerte de brecha respecto de la visión que puede tener un sector como Salud sobre los hospitales, con la realidad de los proyectos que se están llevando a cabo: el Hospital de Antofagasta es una buena experiencia y el Hospital de La Florida es una importante iniciativa, pero es muy difícil generar la comprensión respecto a que los problemas de gestión experimentados son propios de cualquier contrato. Hay un trabajo pendiente, que Copsa tiene claro a juzgar por el artículo de su presidente, Juan Eduardo Saldivia, en este mismo libro. Es un desafío para el sistema en su conjunto, y es un tema en el cual hay que perseverar.

**¿ES EL FONDO DE  
INFRAESTRUCTURA LA  
HERRAMIENTA PARA  
REIMPULSAR LAS  
CONCESIONES?**

*Rosanna Costa C.*

Este capítulo analiza la propuesta del Fondo de Infraestructura, principalmente desde un punto de vista financiero. En términos generales se alerta sobre el error de mezclar las opciones de financiamiento con las de gasto, pues como señalaran ya hace un tiempo Modigliani y Miller, las decisiones de financiamiento y de inversión son independientes.

En segundo lugar se destaca que lo que debiera optimizarse es la eficiencia en el uso de los recursos. Así, la figura del endeudamiento para anticipar el gasto sobre la base del uso de recursos futuros (peajes futuros), sin incorporarlo en las cifras presupuestarias, es una opción poco transparente de favorecer el endeudamiento del Estado. Ello es contrario a los principios generales que han acompañado la política fiscal en todos estos años.



**ROSANNA COSTA COSTA**

*Ingeniero Comercial con mención en Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile.*

*Subdirectora del Instituto Libertad y Desarrollo, centro de estudios donde anteriormente le correspondió liderar investigaciones en las áreas macroeconómica, fiscal, tributaria y laboral.*

*Directora de Presupuestos en el Gobierno de Sebastián Piñera.*

*Anteriormente trabajó en el área de Estudios del Banco Central de Chile.*

*Se ha desempeñado como Directora del Sistema de Empresas Públicas y Consejera de la Alta Dirección Pública. También fue integrante del*

*Círculo de Recursos Humanos de Icare, Directora de Comunidad Mujer e integrante del Consejo Directivo del Magíster en Gerencia y Políticas Públicas de la Universidad Adolfo Ibáñez.*


*En 2013 fue nominada por sus pares como Economista del Año, distinción entregada por El Mercurio. En 13 oportunidades ha sido elegida entre las 100 mujeres líderes de Chile.*

Se ha planteado la creación de un Fondo de Infraestructura (FI) como la solución para reimpulsar el sistema de concesiones, a veces vinculado a restricciones presupuestarias y otras a posibles mejoras institucionales para el sistema, aunque lo segundo ha sido poco preciso y menos fundamentado. Quizás antes de entrar tan rápidamente en el tema del FI, valdría la pena preguntarse ¿por qué un sistema de concesiones bien diseñado e imitado internacionalmente, no termina de despegar? Por ejemplo, mi impresión es que los cuellos de botella de nuestro sistema de concesiones se relacionan más bien con problemas en el ámbito institucional y con la resistencia de ciertos sectores frente a este sistema, antes que con falta de recursos. Con todo, si el financiamiento fuese efectivamente un tema a mejorar, es necesario entenderlo en toda su complejidad; es decir, aceptar que se trataría de financiamiento por un lado y de transparencia por otro, lo que implicaría reflejarlo en el balance estructural y sujeto a evaluación en forma permanente.

Considerando lo anterior, estimo que la propuesta del FI debe analizarse con especial cuidado, para que efectivamente represente la solución esperada. De lo contrario, correremos el riesgo de restar prestigio al sistema de concesiones, o de no apuntar a los problemas más centrales. Lo que haremos en adelante es plantearnos las bondades y riesgos del FI como una fórmula de financiamiento en los términos que se han difusamente descrito por la prensa, versus apuntar a un mejor diagnóstico y solución a los frenos institucionales que tiene el sistema de concesiones.

Quienes promueven el FI ponen énfasis en alguna estimación de la demanda insatisfecha de obras públicas y en la falta de recursos para concretarlas. Dado el positivo impacto de la inversión en

infraestructura rentable sobre el crecimiento, debiese buscarse un mecanismo de financiamiento para la misma, y reducir así las brechas o déficits existentes. Al respecto, las estimaciones más recientes de demanda corresponden a la Cámara Chilena de la Construcción y están contenidas en los cuadros 1 y 2.

Cuadro 1		<b>DEMANDA POR INFRAESTRUCTURA</b>	
<b>Financiamiento requerido de inversión (MM US\$)</b>			
		<b>2014-18</b>	<b>2014-23</b>
	Vialidad y transporte urbano	11.847	18.848
	Transporte urbano Metro/EFE	9.927	13.482
	Hospitalaria	3.601	5.473
	Penitenciaria	609	887
	Vialidad interurbana	10.345	25.863
	Aeropuertos	1.402	1.652
	Puertos	2.645	5.336
	Ferrocarriles	2.614	4.981
	Recursos hídricos	3.650	11.750
	Energía	11.475	24.316
		<b>58.115</b>	<b>112.588</b>

Fuente: Infraestructura Crítica para el Desarrollo. CChC 2014.

Estas estimaciones requieren contrastarse y en todo caso no representan la demanda por recursos públicos, la cual debe validarse en función de su rentabilidad privada y social. El primero de ellos presenta el valor total de los supuestos requerimientos, mientras que el segundo los clasifica según el sector que los desarrollaría.

Cuadro 2		DEMANDA POR INFRAESTRUCTURA	
	Sector	Inversiones en MMUS\$	
		2014-18	2014-23
Esta clasificación entre público y privado no está asociada a la fuente de financiamiento	Público (aporte fiscal directo)	31.454	64.473
	Aporte fiscal directo	25.842	56.461
	<i>vialidad y transporte urbano</i>	11.847	18.848
	<i>vialidad interurbana</i>	10.345	25.863
	<i>recursos hídricos</i>	3.650	11.750
	Privado	26.661	48.115
	Concesiones	5.612	8.012
	<i>aeropuertos</i>	1.402	1.652
	<i>hospitalaria</i>	3.601	5.473
	<i>penitenciaria</i>	609	887
	Empresas		
	<i>energía</i>	11.475	24.316
	<i>puertos</i>	2.645	5.336
	<i>ferrocarriles</i>	2.614	4.981
	<i>transporte urbano (metro, EFE)</i>	9.927	13.482
<b>Total</b>		<b>58.115</b>	<b>112.588</b>

Fuente: Infraestructura Crítica para el Desarrollo. CChC 2014.

Esta clasificación que usan los estudios de la Cámara Chilena de la Construcción es, sin embargo, confusa, pues en ninguna se especifica la demanda de aportes públicos ni la forma en que impactan las restricciones del gobierno, ya sea en el flujo presupuestario anual, como en la demanda por pasivos contingentes o por la vía de endeudamiento público directo o de sus empresas. Estas diferencias son relevantes al momento de entender si existe realmente una demanda de recursos que compite en el balance estructural con otras demandas sectoriales, o corresponde más bien a una demanda por mayor aporte de capital o endeudamiento.

En la medida que se postula a la creación de una empresa pública, para concretar el Fondo de Infraestructura, se puede entender que se busca salir de la regla fiscal, tanto como de la competencia anual por recursos presupuestarios, como de la modalidad de control con que sigue la Contraloría a los Ministerios y el Gobierno Central y de la permanente revisión del Congreso a través del presupuesto de cada año, así como del propio Ministerio de Hacienda.

### **Revisar distorsiones para evitar incentivos mal orientados**

Más allá del análisis sobre lo exacta que puede ser la estimación de la demanda insatisfecha de infraestructura, no se conoce ningún estudio que desglose con precisión los recursos que puede aportar el sector privado ni los que necesitan aportar el sector público y las empresas públicas.

Nuevamente, para calcular el déficit de recursos disponibles no es suficiente medir la inversión pública en el presupuesto, pues ella aborda solo una parte del financiamiento de los proyectos y no es la única fuente para abordar los mismos. Vale la pena distinguir tres formas o canales para financiar la infraestructura y los bienes públicos.

La primera es el aporte público directo para el financiamiento de la obra. Corresponde a licitaciones que se devengan en la medida que hay entrega de etapas de proyecto y donde el costo total de la obra es financiado por el Estado. Por ejemplo, cuando el Ministerio de Obras Públicas (MOP) se hace cargo de determinadas obras, la totalidad de recursos los aporta directamente el gobierno central a través

del presupuesto público y, dependiendo del contrato, buena parte de los riesgos de la obra también se traspasan al sector privado.

La segunda vía consiste en la ejecución de las obras mediante el sistema de concesiones. En tal caso, se puede alterar el momento del devengo y, si existe un subsidio neto, su flujo de aporte se considera en el Presupuesto de la Nación, en el momento en que ello se especifique en el contrato. En este caso, el sector público cubre las brechas de financiamiento entre la rentabilidad privada y la social, y puede darse que el privado financie flujos de los primeros años y el gobierno al final, o que se entreguen concesiones a mayores plazos con lo cual puede no haber aporte presupuestario, pagándose la obra con cargo a ingresos de más años. De hecho, algunos proyectos cuyo comportamiento de las demanda supera los límites definidos en el contrato, dejan excedentes que retornan al Fisco.

El riesgo del proyecto y su administración se asigna en los contratos y se traspasa mayormente a quien construye la obra. De esta manera, se alinean los costos de construcción con los futuros costos de los servicios de mantención.

El sistema contable del sector público no tiene obligación de provisionar los pasivos contingentes que se generen, como una forma de explicitar los riesgos. Por lo tanto, es un sistema en que el riesgo de la obra debiera quedar dentro del balance del sector privado. En ese sentido, opera un test de mercado para analizar la eventual rentabilidad de la obra y los aportes del sector privado al desarrollo de la misma son los más importantes dentro del proceso. En términos presupuestarios, la fecha del devengo o del reconocimiento del gasto no es exactamente igual al de un proyecto para el cual se licita su construcción, distorsionándose en el tiempo el momento

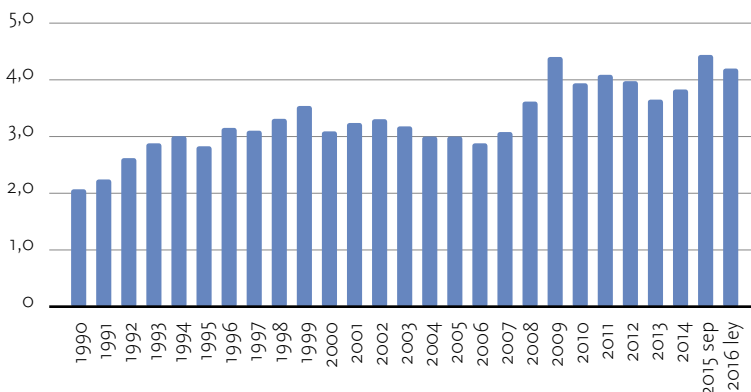
de su contabilidad, lo que pudiera llevar a fórmulas de endeudamiento implícito que se financian con cargo a ingresos futuros, pero cuyos riesgos se asumen por el privado, al costo que resulte de la licitación. Por lo tanto, la metodología de evaluación debe hacer consideraciones que incorporen estas características.

La tercera posibilidad de financiamiento, que no suele mencionarse aunque es muy habitual, consiste en el desarrollo de obras a través de las empresas públicas. En este caso, las obras pueden tener financiamiento enteramente público o bien pueden recurrir al sistema de concesiones. Este último es el caso de los puertos, donde opera un mecanismo muy similar y con los mismos elementos que usa el sistema de concesiones radicado en el MOP.

Si la obra es asumida directamente por la empresa pública, es ella quien asume el riesgo, sin que exista el mismo *accountability* y por tanto puede estar menos presente en el análisis más frecuente del riesgo que asume el Fisco. A su vez, y dado que la empresa pública cuenta con aval del Estado (explícito o implícito), los instrumentos de mercado para evaluar riesgos en el mercado subestiman el riesgo propio del negocio. Tampoco existe consolidación financiera con el gobierno central y, en caso de pérdida, opera una transferencia directa o mediante deuda con aval implícito, que tampoco es registrada en el presupuesto público porque las transferencias solo son contabilizadas en la medida que no constituyan aportes de capital.

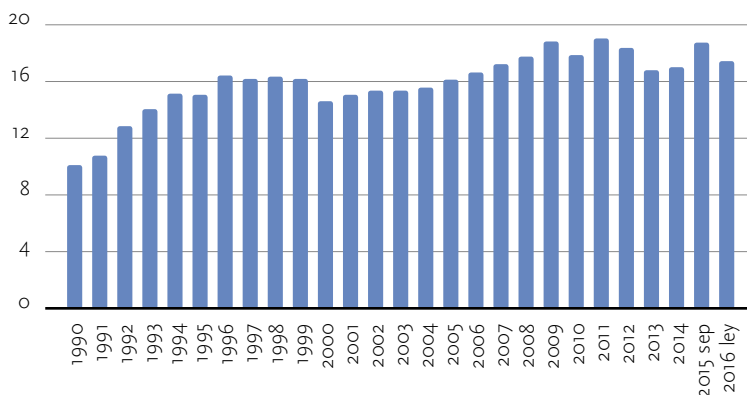
Lo anterior da cuenta que la simple suma de inversiones en el Presupuesto del Gobierno (reflejado en los gráficos 1 y 2) subestima la inversión pública, o mejor dicho, el financiamiento que aporta el sector público a la inversión pública.

Gráfico 1 | **INVERSIÓN PRESUPUESTARIA DEL GOBIERNO CENTRAL TOTAL**  
Como porcentaje del PIB



Fuente: Elaborado a partir de estadísticas de la Dirección de Presupuestos (Dipres).

Gráfico 2 | **INVERSIÓN PRESUPUESTARIA DEL GOBIERNO CENTRAL TOTAL**  
Como porcentaje del gasto del GCT



Fuente: Elaborado a partir de estadísticas de la Dirección de Presupuestos (Dipres).



En el Presupuesto de la Nación aparecen como recursos disponibles de inversión entre 4 y 5 puntos del PIB. Por otra parte, desde el año 2009, alrededor del 18% del gasto público total está destinado a inversión, de la cual cerca de un 20% se orienta a la construcción de vivienda, y el resto, en general, va a infraestructura.

Por su parte, si bien se conocen montos como stock respecto a concesiones, no es tan transparente conocer el flujo de gasto total de las obras concesionadas, sumando los aportes privados en cada momento.

Finalmente, las empresas suman recursos adicionales a los anteriores. El cuadro N° 3 aporta una revisión parcial de los recursos movilizados por tres empresas públicas en el año 2015, arrojando una suma cercana a los US\$ 2.000 millones. Es necesario considerar que no están incluidos los puertos, los cuales también suman una cantidad importante de recursos.

En consecuencia, existen los recursos para levantar proyectos por cualquiera de los canales disponibles.

Cuadro 3	FALTAN APORTES DE PRIVADOS Y DE EEPP
<b>Algunos datos aislados</b>	
Concesiones: aporte de privados	
Empresas Públicas (muestra presupuestos 2015): MMUS\$ 1.938	
Inversiones EFE en presupuesto 2015 alcanza a MM\$ 219.361	
Inversiones ENAP en presupuesto 2015 alcanza a MM\$ 516.346	
Inversiones Metro en presupuesto 2015 alcanza a MM\$ 582.162	

Fuente: Elaborado a partir de presupuestos de las citadas empresas públicas, en página web de Dipres.

## Características y argumentos en torno al FI

En adelante entenderemos al FI como una empresa pública que se constituye con un aporte del Estado. Dicho aporte se enteraría con la modalidad de un instrumento que garantiza hoy una fracción del flujo de ingresos futuros de los peajes de las obras concesionadas, después de vencidos los respectivos contratos de concesión.

Una fracción y no el total, pues corresponde descontar los costos de mantención de las obras. Se trata por tanto de entregar el valor de las concesiones equivalente a sus flujos de ingresos futuros (garantizados) menos sus costos.

La empresa deberá manejar estos activos e incrementar su valor presente, destinando su patrimonio a financiar nuevas obras o mejoramientos de obras existentes. Las opciones de endeudamiento y nuevos aportes de capital serían fórmulas abiertas. Esta institucionalidad se sale del presupuesto anual donde cada recurso asignado compite con recursos dentro del balance estructural.

Bajo el esquema descrito, el gobierno de turno queda sin restricciones dadas por la regla anual para invertir a través del FI, pues la sola rentabilidad de cada negocio lo haría sustentable por sí solo.

La nueva empresa podría estudiar y financiar estudios para nuevas obras de infraestructura; financiar obras y co-invertir con privados, otorgar garantías u otros instrumentos financieros que permitan mejorar el financiamiento privado y, por último, puede securitizar flujos de ingresos y emitir deuda.

### *a) La garantía el valor de peajes futuros*

Uno de los argumentos a favor del FI es que este contribuiría a reducir los incentivos (políticos) a rebajar el valor de los peajes futuros (después de finalizadas las concesiones vigentes). Dado que el patrimonio del FI se constituye con una garantía del Estado que representa el valor presente de peajes futuros de las concesiones vencidas, neto de costos operacionales, financieros y de mantención, una rebaja de peajes en el futuro obligaría al gobierno a suplementar los recursos al FI hasta enterar el monto garantizado sin respaldo en ingresos efectivos.

Ello, sin embargo, es una aseveración que debiera relativizarse. En primer lugar, en una obra con concesión vigente (hoy y a futuro) cualquier rebaja de peaje requiere renegociar contratos, pues los menores ingresos a la concesionaria deben compensarse con menores ingresos del gobierno o mayores subsidios a la concesionaria. Si una concesión llega a su plazo de término y no se pretende volver a concesionar, el efecto de una eventual rebaja de peaje (o menor incremento) pasa a ser un menor ingreso del gobierno en el año en que se produzca. Como el gobierno garantizó los ingresos al FI, los menores recursos por menor valor del peaje deben traspasarse igual, y eso sería el desincentivo o freno a las presiones políticas aludidas. En ambos casos el efecto es el mismo: hay un menor ingreso que el gobierno deberá compensar. Por lo tanto, el argumento de los incentivos políticos no resulta convincente.

No obstante, la actual institucionalidad debiera institucionalizar una metodología para estimar el valor de los peajes sobre la base de criterios técnicos, separando la estimación del subsidio de aquella del pago a traspasar a los privados vía peaje.

### *b) Descentralización de las decisiones de inversión*

En tanto empresa pública, el Fondo de Infraestructura descentraliza las decisiones de inversión, definiendo en qué invertir y cómo invertir sobre la base de la maximización del valor de la infraestructura pública. Es necesario tener claridad si esta empresa no tendrá directrices del MOP en tanto ministerio que define las prioridades de infraestructura, o del Ministerio de Hacienda en tanto definir su rentabilidad y definiciones de endeudamiento. Más bien uno supondría que ella no tomará decisiones ajenas a las mismas directrices del gobierno, con lo cual habría que –en primer lugar– revisar la actual institucionalidad para tomar estas decisiones y la necesidad de mejorar la coordinación de las mismas. No parece necesaria la creación de una empresa pública para estos efectos.

La verdad es que en materia de infraestructura se requiere un rol coordinador que va más allá de lo que este FI pueda abordar. Hoy los actores involucrados no son solo los ministerios antes señalados, sino también algunas empresas públicas como Metro, Ferrocarriles, puertos, etc., todas las cuales demandan una mirada estratégica. Con la creación de una empresa que administre el FI, los costos de coordinación pueden de hecho incrementarse con más actores, y sin claridad del rol y responsabilidad, así como de su jerarquía en la cadena de toma de decisiones.

Es urgente la necesidad de mejorar la coordinación y la modernización de concesiones del MOP. Sin embargo, debe reconocerse que hoy existe una disminución en la valoración del sistema de concesiones de parte de un sector político que ha resultado gravitante en la toma de decisiones (por ejemplo, el retiro de concesiones de hospitales).

El menor dinamismo del sector coincide a su vez con una creciente dificultad para llevar adelante grandes obras de inversión, ya sean públicas como privadas. En las concesiones urbanas, por ejemplo, el proceso de negociación con otros actores, como la comunidad y los municipios, son demandas que deben abordarse, y complementar el diagnóstico y una buena evaluación de las causas de la mayor lentitud del sistema de concesiones, incorporando los procesos legales y exigencias medioambientales, entre otros. Existe una cantidad de proyectos de la cartera de concesiones pendientes que tienen rentabilidad privada positiva y deben buscarse fórmulas para revitalizarlas.

***c) Un mecanismo para lograr mayor financiamiento a partir de endeudamiento público***

El FI tiene por efecto extraer del presupuesto público el gasto en concesiones y eventualmente otra inversión pública que se financia a través del MOP con los Ingresos Generales de la Nación, generando en el presupuesto público una holgura. Ello porque el financiamiento se hará a través del FI y con cargo a esos peajes futuros, que no son otra cosa que menores ingresos del Presupuesto de la Nación, pero en el largo plazo.

Ello es equivalente a aumentar el gasto público presente con cargo a endeudamiento. Pero esto es más elegante, porque no se mediría ni incorporaría en el déficit fiscal ni en la deuda del gobierno central. En efecto, el gasto lo hace una empresa pública. La garantía del Estado (que es el aporte del capital inicial), no sabemos si se anotará como deuda del gobierno, y el endeudamiento de la nueva empresa obviamente es endeudamiento público pero no del gobierno central. Hoy las cifras de endeudamiento del gobierno no

incorporan la deuda de sus empresas. Un sistema contable consolidado no presentaría este problema.

Eventualmente, se puede argumentar que ello se compensará con la rentabilidad de la empresa, y que en resguardo de ello se considerará un adecuado gobierno corporativo y normas de control. Se señala que la empresa que gestione el FI no entregaría subsidios y solo apalancaría proyectos que cuenten oportunamente con evaluación social positiva, viabilidad económico-financiera y aprobación del Ministerio de Hacienda. El FI debe obtener una rentabilidad privada desde el punto de vista económico-financiero, en términos reales, ajustada por riesgo mayor o igual a cero.

Sin embargo, se trata de una lógica riesgosa. En efecto, la rentabilidad de las inversiones puede ser mayor al costo del endeudamiento. Mismo argumento puede usarse respecto a la educación presente con cargo a recaudación futura asociada a impuestos vinculados a la mayor productividad de la acumulación de capital humano. El punto es que cada año el gobierno define un límite a su capacidad de gasto, basado en parámetros macroeconómicos que consideran su capacidad de financiamiento, la rentabilidad del gasto y el endeudamiento, y si hay espacio para mayor endeudamiento fuera del presupuesto, vía una empresa del Estado, entonces no se ve por qué es diferente con el presupuesto del gobierno. Se recomienda, por tanto, cautela con este tipo de propuestas, sugiriéndose neutralidad contable para evitar malas decisiones<sup>1</sup>, y no tomar la decisión

---

1 De hecho, la contabilidad de concesiones hoy es posible mejorarla en la misma dirección, aunque con menor grado de distorsión. Recomendaciones en esta línea se sugieren en el libro "Economía de las asociaciones público-privadas" de Engel, Galetovic y Fischer (2014).

como una forma de aumentar el financiamiento vía mayor endeudamiento, dado que se está restando la inversión pública (o parte de ella) del ámbito de la regla fiscal.

Más bien –y aunque ello excede el análisis del FI– en las circunstancias fiscales de hoy, con alto déficit, caída en los ingresos futuros esperados y demanda de endeudamiento de las empresas como Codelco, Enap, Metro, EFE entre otras, más esta nueva demanda que acá analizamos, lo conveniente es revisar si la mirada de la regla fiscal tiene la cobertura suficiente, o amerita complementos.

***d) Facilita financiar una política contracíclica***

Otro argumento esgrimido es que el FI, ajeno a restricciones presupuestarias, facilitaría la implementación de políticas contra-cíclicas. Ello sin duda es un error. La política fiscal es acíclica y sin duda es un debate interesante el de asumir en propiedad una más contracíclica. Al hacerlo, no es equivalente usar como instrumento el ingreso o el gasto, así como tampoco el gasto corriente como el de capital, que sería el caso.

Sin embargo, los ciclos de la inversión en concesiones tienen rezagos en su implementación y el ciclo del flujo del gasto no tiene correspondencia con el ciclo económico, salvo casualidad. Con todo, no es un argumento que se sostenga ni que se relacione con el mecanismo que se propone.

***e) Valor del Fondo***

Es difícil estimar el valor del Fondo, que sería igual al valor presente neto de las concesiones después del vencimiento de los contratos

vigentes. Existe alta varianza (riesgos) en la medición de cada una de las variables que es necesario cuantificar como los costos operacionales (¿cuáles serán las tecnologías necesarias, por ejemplo?), estimación de demanda de largo plazo (¿cuál será el flujo de vehículos que pagarán peaje dentro de veinte años?), riesgos catastróficos (¿qué fenómenos naturales las afectarán? y ¿los cubrirán los seguros?). Todos los errores de estimación en los parámetros relevantes son riesgos que deberá asumir el gobierno.

Por su parte, el valor de cada nuevo proyecto financiado es sujeto de integrar y aumentar el patrimonio del Fondo, porque después de un plazo retorna al Ministerio de Obras Públicas. Si bien a cada nuevo proyecto se le puede asignar un valor residual post concesión, ello va generando espacios de apalancamiento de nueva deuda, garantizada por el gobierno, quien en última instancia garantiza el valor y es aval implícito. Este aval reduce los costos para la empresa, de la misma manera que le resta control al riesgo financiero del proyecto.

#### *f) Aspectos institucionales y legales*

Finalmente, quisiera destacar la necesidad de un análisis jurídico. En efecto, cada vez que una empresa requiere endeudarse, necesita no solo autorización de Hacienda, sino una ley que haya autorizado previamente un cierto nivel de endeudamiento. Pero existen otras particularidades de la figura que requieren profundizarse. En efecto, el FI no es dueño de la infraestructura, sino que su capital se constituye con garantías del Estado. Sin embargo, hay restricciones a los créditos entre el gobierno y sus empresas. Por lo tanto, la forma como se consideren legalmente estas garantías debe analizarse en profundidad.



De la misma manera, cada nueva obra que se financie (carretera por ejemplo) sería del gobierno, y por tanto deben aclararse los vínculos legales que se van produciendo en el tiempo, y los traspasos patrimoniales. Más aún, si ellos se financian con apalancamiento de la empresa.

### **Afectación de recursos y efectos en balance estructural**

Ya hemos mencionado y destacado como argumento el de hacerse cargo de una fórmula para financiar una determinada escasez de recursos para infraestructura. Es necesario señalar que la afectación de los ingresos suele ser una práctica ineficiente para asignar los recursos públicos. Las decisiones de inversión son independientes de las decisiones de financiamiento y la cartera de proyectos de concesiones es suficientemente potente.

El problema de las concesiones no consiste en el levantamiento de recursos.

Si bien actualmente, Chile cuenta con varios fondos en el Tesoro Público, con características de afectación (uso predefinido de los recursos), todos ellos consideran el uso de recursos como un gasto que se incluye en el balance del gobierno y dentro de la cobertura de la regla fiscal vigente.

Tanto la cantidad de recursos como el uso de los mismos, en los casos del Fondo de Educación, el Fondo Reservado del Cobre y el Fondo de Apoyo Regional, se deciden año a año junto con el presupuesto, es decir ni siquiera tienen un flujo de recursos comprometido previamente. Todos ellos se crearon con activos

financieros. Por su parte, el Fondo de Reserva de Pensiones, también entraría dentro de la regla y, dado que financia obligaciones de largo plazo, se revisa actuarialmente de manera permanente.

Luego, el Fondo de Infraestructura estaría reservando un cierto capital a un uso específico, pero debiera mantener la lógica de que el uso de los recursos se incluya en la regla. Hasta acá la figura propuesta, si bien termina teniendo afectación, cuyos costos deben evaluarse también, es además una figura que suma rigidez presupuestaria.

Sin embargo, al pensarse en una empresa, se está pensando en una cobertura lejana a la regla. Más bien, es una figura que permite aumentar el gasto público, sin incrementar el déficit en el presente, aunque comprometiendo ingresos futuros. Por esta vía se libera un espacio presupuestario hoy. Más aún, el espacio liberado podrá ser eventualmente mayor, dado que la empresa puede endeudarse no solo con cargo a los ingresos de peajes futuros que le garantiza el gobierno, sino también, con cargo a ese patrimonio y al valor que cree con sus inversiones. La sostenibilidad radica en el éxito del negocio, que sin embargo, al momento de someterse al test de mercado vía la tasa de endeudamiento, lo hace con el aval implícito del Estado.

Ni el riesgo del negocio, ni los pasivos contingentes se registran. Es una fórmula que simplemente busca generar holguras fiscales con cargo al valor de la infraestructura pública. La magnitud depende del valor de la misma, su deterioro, los cambios tecnológicos, etc., riesgos todos que quedan en el Estado.

Quede o no en la cobertura de la regla fiscal, correspondería reevaluar su nivel, de modo de mantener su ancla en la sostenibilidad

fiscal de mediano plazo. Si en sus inicios ella era de un superávit de 1%, ello se debía a la deuda pública en ese momento, al déficit del Banco Central, y a las condiciones de riesgos contingentes del momento. De emprenderse este proceso, debiera revisarse el nivel de la misma y hacerlo más estricto, para compensar los riesgos y asumir el endeudamiento con que se financia la empresa, así como los riesgos que ella asume.

De seguirse por la línea de desarrollar el Fondo de Infraestructura a través de una empresa estatal, debiera pensarse en la mejor fórmula para incorporarlo en la regla fiscal y de establecer fórmulas de neutralidad contable, de manera que las decisiones de inversión se basen en la rentabilidad marginal y las demandas por financiar en cada momento del tiempo, en beneficio de la transparencia y la mejor asignación de recursos. La pertinencia de la propuesta, sin embargo, requiere un análisis de institucionalidad profundo, que además de ofrecer garantías respecto a que las decisiones apunten a maximizar el valor presente de la infraestructura y la sostenibilidad, se conjugue adecuadamente con la necesaria coordinación con las políticas de infraestructura del gobierno. Pareciera haber un potencial conflicto de interés de compleja solución, pero sin la cual es una propuesta riesgosa. Ello, dejando pendiente el debate de los aspectos legales a instancias especializadas.

Como reflexión final:

- Invertir en infraestructura no solo es una excelente idea, es una necesidad.
- No se requiere ser tan imaginativo para financiarla, ni mezclar decisiones de inversión con las de financiamiento.
- Es mejor la transparencia presupuestaria.

- Las concesiones siguen siendo un buen instrumento y requieren respaldo frente a un ciclo político menos favorable.
- Por último, existen temas de coordinación en la institucionalidad que requieren revisarse, porque actualmente constituyen un freno.



Capítulo 3

**FINANCIAMIENTO  
DE LA ASOCIACIÓN  
PÚBLICO PRIVADA**

# **EL ROL DE LAS ASEGURADORAS EN LA INDUSTRIA DE CONCESIONES**

*José Manuel Camposano L.*

La industria aseguradora tiene una historia de 162 años en el país, consolidándose como una de las más pujantes en Latinoamérica. Su patrimonio le permite ser el segundo inversor institucional en Chile.

Actualmente las aseguradoras participan en el mercado de concesiones como inversores y también mediante el aseguramiento de las empresas concesionarias.

El sector estima que producto de la mayor cantidad de proyectos de concesión y de las futuras normativas de liquidez para la Banca Local por Basilea III, la Industria de Seguros podrá aumentar su participación en el sector concesionario, a través de importantes financiamientos de infraestructura. Para ello, es esencial el diálogo con el regulador en cuanto a modificaciones legales y normativas que faciliten la participación de la Industria en el financiamiento de proyectos.



**J. MANUEL CAMPOSANO LARRACHEA**

*Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile.*

*Presidente de la Asociación de Aseguradores de Chile. Fue electo por primera vez el 20 de abril de 2012 y reelegido para un segundo periodo a contar de abril de 2014.*

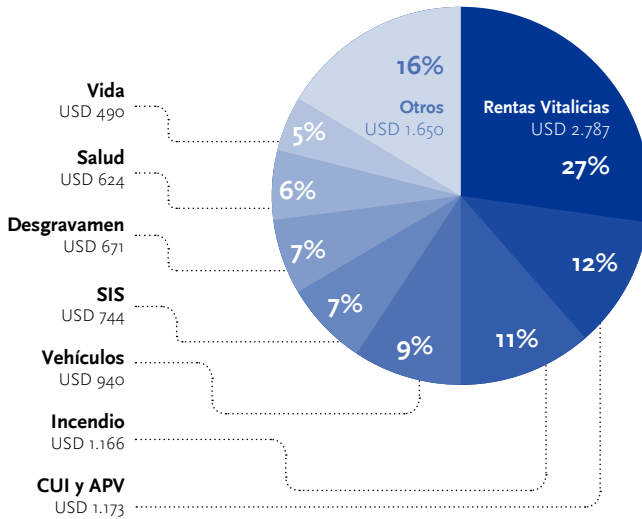
*Presidente de Chilena Consolidada /Grupo Zurich en Chile. (Presidente de Chilena Consolidada Seguros Generales S.A.; Presidente de Zurich Administradora General de Fondos S.A.; Presidente de Zurich Investment S.A. y Gerente General de Chilena Consolidada Seguros de Vida S.A.). Ingresó a la compañía en 1979 como subgerente General del área de negocio de Vida.*

El mercado asegurador tiene 162 años de historia en Chile, a lo largo de los cuales se ha consolidado ampliamente, destacando en el concierto latinoamericano. Como se refleja en el gráfico 1, hoy es un ejemplo de competitividad, con 64 compañías operando en 2014, y que en 2015 ya suman 65.

Se trata de una industria que genera empleo directo e indirecto a más de cien mil personas y representa el 4,2 % del PIB. Actualmente, hay más de 57 millones de seguros contratados en Chile, lo que significa que en promedio cada familia chilena tiene 14 seguros. La industria paga 15 millones de indemnizaciones al año, con una bajísima proporción de 8.300 reclamos el año 2013 según la SVS, lo que da cuenta de su eficiencia.

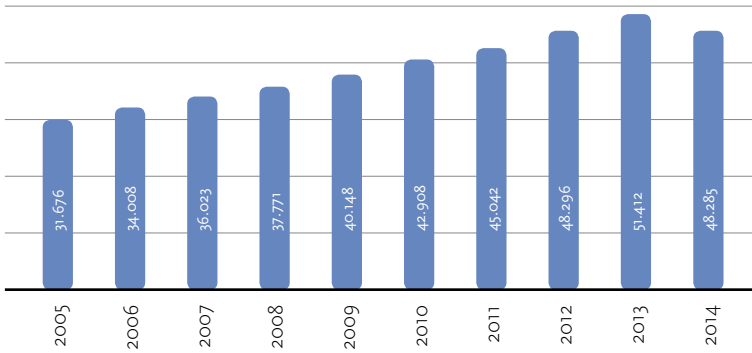
Gráfico 1 | **MERCADO ASEGURADOR CHILENO**

Prima Directa en MM USD, 2014



Fuente: Elaboración propia en base a información de la SVS.

Gráfico 2 | **EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN EN LAS COMPAÑÍAS DE SEGUROS**  
MM USD

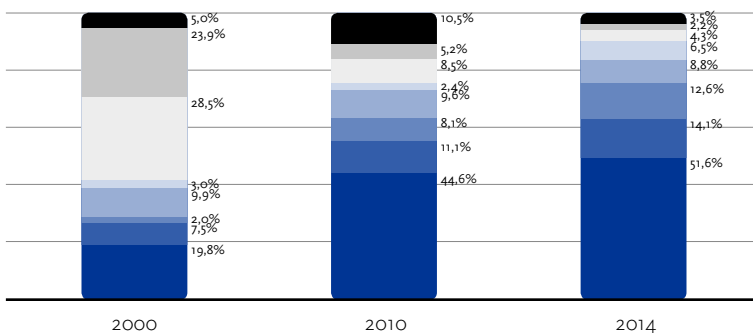


Fuente: Elaboración propia en base a información de la SVS.

La óptima gestión de las inversiones del mercado asegurador garantiza la respuesta a sus clientes y aporta al sistema económico del país. Estas han ido creciendo sostenidamente en los últimos quince años, como se aprecia en el gráfico 2. A diciembre de 2014 llegaron a los 48.219 millones de dólares, equivalentes al 25% del PIB.

Con el objetivo de diversificar las inversiones y minimizar el riesgo, el portafolio de inversiones de las Compañías de Seguros está distribuido en instrumentos financieros de distinta naturaleza. Entre ellos están los bonos y debentures, que representan el 32% de inversiones de la industria. Estos incluyen bonos de infraestructura, por medio de cuya compra el mercado asegurador financia diversos proyectos, como concesiones viales y aeropuertos.

Gráfico 3 | **EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN**  
Destino de inversiones %



Fuente: Elaboración propia en base a información de la SVS.

■ Deuda corporativa ■ Inversión inmobiliaria ■ Inversión extranjero ■ Mutuos hipotecarios ■ Acciones  
■ Deuda pública ■ Letras hipotecarias ■ Otros

El gráfico 3 muestra la evolución en el destino de las inversiones de la industria aseguradora, desde 2000 a 2014, lo que permite apreciar que ha aumentado en gran medida la deuda corporativa, seguida de la inversión inmobiliaria y la inversión en el extranjero. En contraste, se han reducido la deuda pública y las letras hipotecarias.

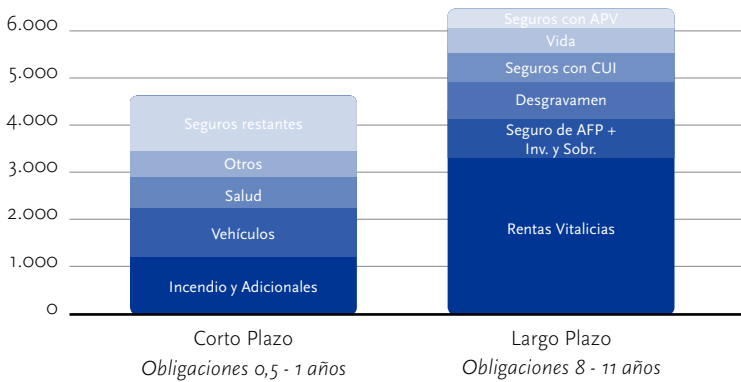
Así, desde su creación, las compañías de seguro han jugado un papel protagónico en el desarrollo del país, dando a conocer a los chilenos cuáles son sus riesgos y ofreciéndoles soluciones efectivas para mitigarlos financieramente.

Hoy en día, las compañías pagan alrededor de 500.000 pensiones a jubilados, aseguran más del 35% del parque automotor y para el terremoto del 27-F, indemnizaron daños por más de US\$ 7.500 millones. En general, dan soporte a toda la actividad económica y social del país.

La protección del riesgo de longevidad ha requerido desarrollar la capacidad de administrar fondos que han transformado a las aseguradoras en el segundo inversionista institucional del país, con foco en estructurar portafolios de inversión de *durations* largos.

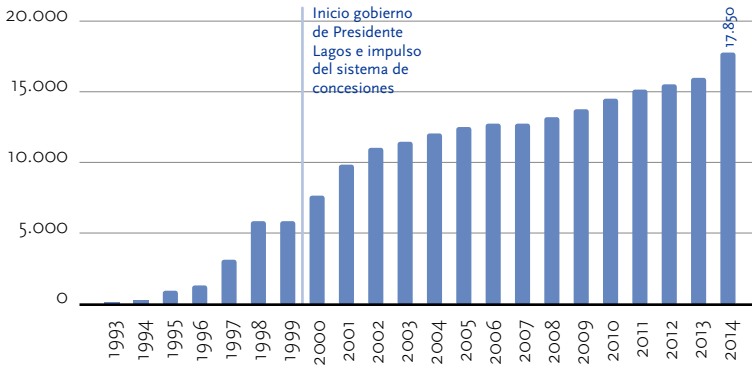
El gráfico 5 da cuenta de la manera en que ha evolucionado la participación de las inversiones de la industria aseguradora en el sistema de concesiones en Chile. Varía desde ser casi inexistente al inicio del sistema, en 1993, hasta 2014, cuando alcanzó la cifra de 17.850 millones de dólares.

Gráfico 4 | DURACIÓN DE INVERSIONES SEGÚN PRIMA DIRECTA  
MM USD



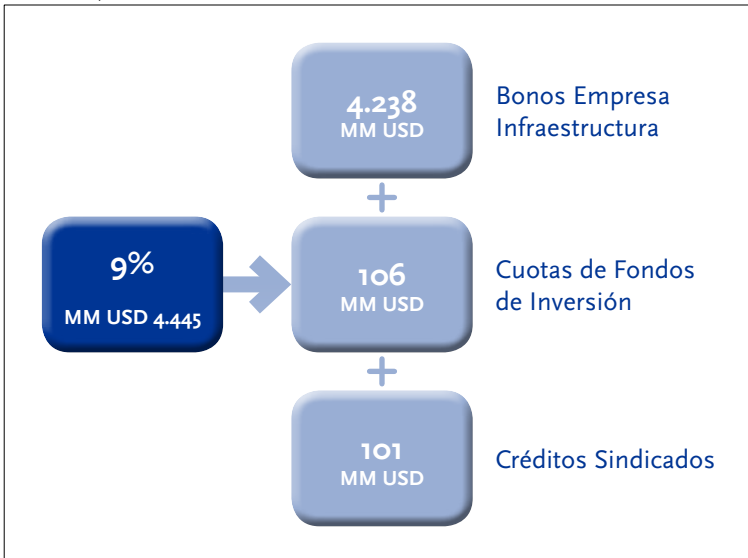
Fuente: Elaboración propia en base a información de la SVS.

Gráfico 5 | INVERSIONES ADJUDICADAS VÍA CONCESIONES  
MM USD



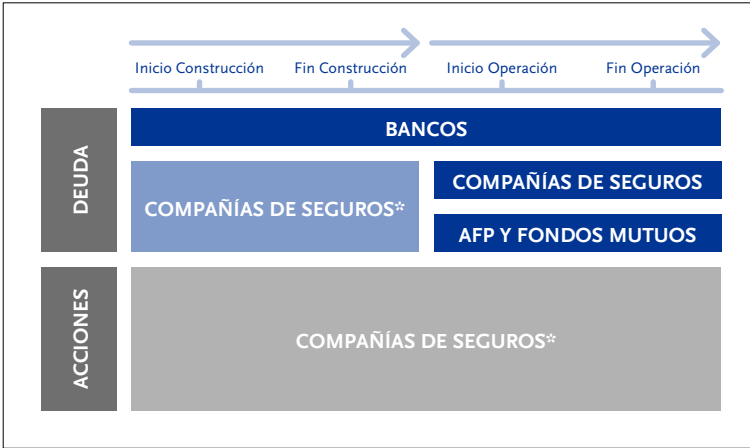
Fuente: Copsa.

Lámina 1 | INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA



Fuente: Elaboración propia en base a información SVS.

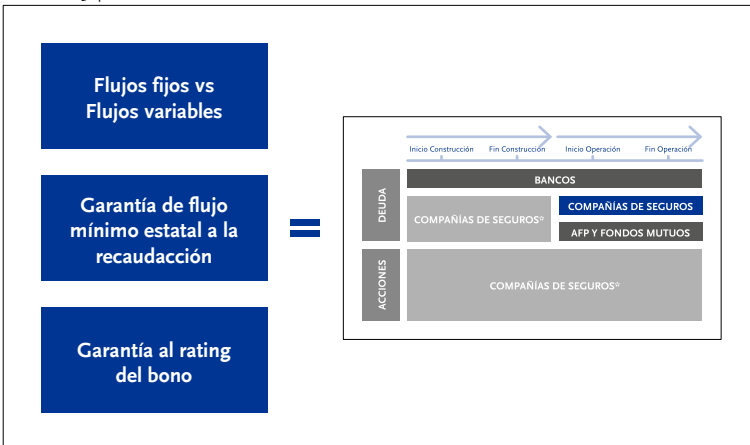
Lámina 2 | CICLO DE FINANCIAMIENTO DE CONCESIONES



Fuente: Francisco García, Consorcio Nacional de Seguros.

(\*) Requiere cambio normativo.

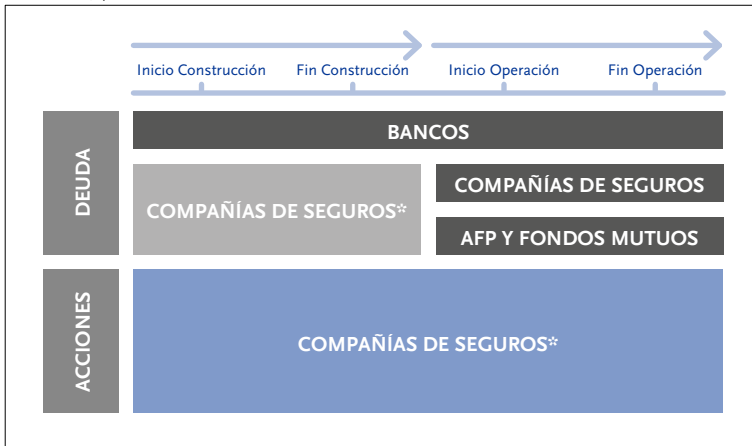
Lámina 3 | DEUDA CON BONOS



Fuente: Elaboración propia en base a información SVS.

Además, las aseguradoras cumplen un importante rol en la industria de concesiones, asegurando a las empresas concesionarias por: Garantía de fiel cumplimiento; Todo riesgo de construcción; Maquinarias y equipos; Ingeniería; Responsabilidad Civil; Accidentes personales; Terremotos y otros.

Lámina 4 | **MERCADO ASEGURADOR CHILENO CON ACCIONES**



Fuente: Elaboración propia en base a información SVS.

Las inversiones representativas de Reservas Técnicas y Patrimonio no pueden estar afectas a gravámenes u otros actos que impidan su libre cesión o transferencia.

La Ley de Concesiones de Obras Públicas establece que se preñará el contrato o flujos futuros para garantizar obligaciones.

La Supervisión Basada en Riesgo establece que del Patrimonio Disponible se deduzcan los activos afectados por gravámenes.



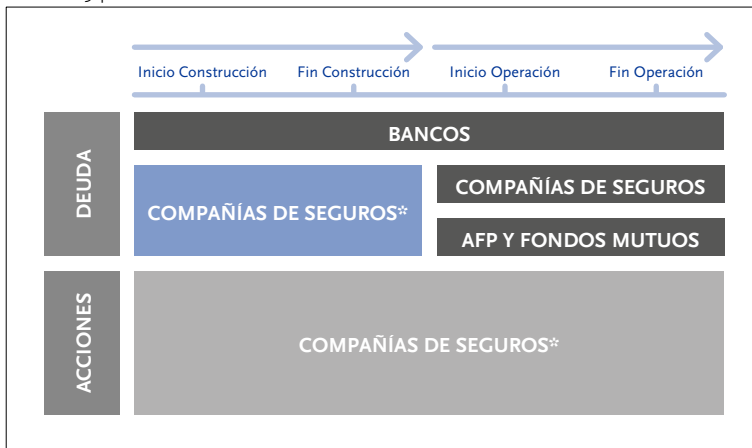
Se requieren cambios legales para que las Aseguradoras participen activamente en la Industria de Concesiones.

Una reciente modificación a la normativa vigente flexibiliza la estructuración de Créditos Sindicados.

Sin embargo, aun no se considera aumentar el límite de 5%. Las holguras que existen en la actualidad serán insuficientes en el mediano plazo.

Se requiere diálogo con el regulador para que esta clase de activo comprenda una parte importante del financiamiento de infraestructura futura.

Lámina 5 | **CRÉDITOS SINDICADOS**



Fuente: Elaboración propia en base a información SVS.

## Conclusiones

- El país requiere un nuevo impulso en infraestructura, para dinamizar la economía y mejorar la calidad de vida de las personas.
- Las concesiones son una buena opción para acelerar el ritmo de la economía.
- Las compañías de seguros están llamadas a jugar un rol importante como inversionistas institucionales y como aseguradoras.
- En cuanto a inversionistas, a mayor plazo de las inversiones, más interesantes resultan para las compañías, considerando el largo plazo de los compromisos que asumen.
- El modelo de concesiones ha generado resultados exitosos y efectos positivos para el sector público y privado, impulsando el crecimiento y desarrollo del país.
- Producto de la mayor cantidad de proyectos de Concesión y de las futuras normativas de liquidez para la Banca Local por Basilea III, la Industria de Seguros podrá participar en importantes financiamientos de Infraestructura.
- Es esencial el diálogo con el regulador en cuanto a modificaciones legales y normativas que faciliten la participación de la Industria en el financiamiento de proyectos.

**FONDOS  
DE PENSIONES:  
INVERSIÓN EN  
CONCESIONES DE  
INFRAESTRUCTURA**

*Francisco Margozzini C.*

La inversión de los Fondos de Pensiones en concesiones es positiva para el ahorro previsional, para el país y para las empresas concesionarias.

La infraestructura pública concesionada es interesante por su capacidad para generar adecuadas rentabilidades con un riesgo acotado y porque calza con el horizonte de inversión de largo plazo de los Fondos de Pensiones.

Las Administradoras de Fondos de Pensiones están dispuestas a seguir invirtiendo en proyectos de infraestructura muy bien evaluados y en los que participen distintos inversionistas, ya que ello les otorga liquidez. Pero faltan más proyectos de esta naturaleza.

Hasta hoy día, los Fondos de Pensiones han podido invertir directamente solo en deuda de concesiones, estando pendiente su participación como accionistas de los proyectos, aunque ello se ve más factible en proyectos de envergadura.

FRANCISCO MARGOZZINI CAHIS

*Ingeniero civil industrial de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Postgraduado en Administración de Empresas en la Universidad Adolfo Ibáñez.*

*Gerente General de la Asociación de Administradoras de Fondos de Pensiones de Chile, durante 27 años.*

*Es miembro titular de la Comisión Clasificadora de Riesgos, director de SCOMP, Gerente General de Inversiones DCV y miembro titular de la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones.*

*Ha sido coautor y coeditor de diversos libros sobre el sistema previsional chileno.*

## Introducción

La gestión de inversiones de los ahorros de los cotizantes es esencial para el buen desempeño de un Sistema de Pensiones de Capitalización Individual como el que tenemos en Chile y que opera a través de las Administradoras de Fondos de Pensiones, AFP.

En este sistema la rentabilidad es un factor clave, por cuanto el diferencial de un punto porcentual a lo largo de toda la vida activa de un afiliado, impacta entre un 25% a un 30% en el monto de la pensión que recibirá mensualmente luego de su retiro laboral.

Por ello no es casualidad que el Artículo 45 del D.L. 3.500 señale que las inversiones que se efectúen con recursos de un Fondo de Pensiones tendrán como únicos objetivos la obtención de una adecuada rentabilidad y seguridad.

En materia de rentabilidad, actualmente los Fondos de Pensiones tienen un total acumulado de 150 mil millones de dólares, lo que equivale al 70% del PIB de Chile y, si sumamos los 40 mil millones de dólares acumulados por concepto de Rentas Vitalicias, superamos el 80% del PIB.

De ese monto acumulado, un 70% corresponde a la rentabilidad o ganancias de las inversiones, mientras que el 30% restante, a los aportes que han realizado los trabajadores.

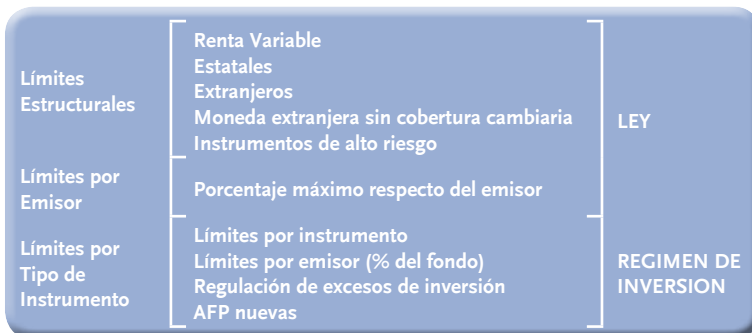
Durante su trayectoria, los Fondos de Pensiones han rentado bien: Entre 1981 y 2014 tuvieron un 8,6 % de retorno promedio real anual. Justamente esta alta rentabilidad, que superó las más optimistas proyecciones, es la que ha permitido el fuerte crecimiento de los ahorros previsionales de los trabajadores chilenos.

## Elegibilidad de las Inversiones

Los Fondos de Pensiones solo pueden invertir en los instrumentos señalados en el Artículo 45 del D.L. 3.500, ya indicado, que son los siguientes:

- Instrumentos estatales, lo que incluye aquellos emitidos por el Banco Central, la Tesorería y los bonos de reconocimiento.
- Instrumentos de empresas, entre los que se considera acciones, bonos y efectos de comercio.
- Instrumentos bancarios, incluyendo depósitos, letras hipotecarias, bonos y acciones.
- Fondos de Inversión y Fondos Mutuos.
- Instrumentos extranjeros.
- Operaciones con instrumentos derivados.

En términos de posibilidad de diversificación de las inversiones, los Fondos de Pensiones están sujetos al cumplimiento de una estricta normativa sobre límites máximos para portafolio de inversiones. Además, cada fondo (A, B, C, D, E) tiene sus propias reglas de diversificación.



Pero, debe tenerse en cuenta que la ley ha establecido que los fondos de pensiones son inversionistas pasivos y minoritarios y, en consecuencia, no pueden controlar ni administrar empresas.

Resulta interesante señalar que la ley autoriza a los Fondos de Pensiones a invertir en títulos de inversión bajo dos únicas categorías: Categoría General y Categoría Restringida, donde los límites de esta última categoría son significativamente menores a los de la categoría general, por considerarse más riesgosos. Justamente por ello es que incluso no está permitida la inversión de dichos títulos en el Fondo E, que se define como el de menor riesgo.

Cuadro 1	<b>LÍMITES DE INVERSIÓN CATEGORÍA RESTRINGIDA PARA LA SUMA DE LAS INVERSIONES NO PODRÁN EXCEDER</b>
Fondo A	20% de este fondo
Fondo B	17% de este fondo
Fondo C	14% de este fondo
Fondo D	10% de este fondo

Fuente: Compendio de Normas BCCH; cap. 3; f. 4.

En términos generales, los títulos restringidos corresponden a acciones restringidas o que no cumplen los requisitos establecidos en la ley; instrumentos de baja liquidez; instrumentos no aprobados por la Comisión Clasificadora de Riesgos, instrumentos extranjeros con categorías de riesgo inferiores a BBB y N-3 o con menos de dos clasificaciones de riesgo.



## Instrumentos de inversión en infraestructura

Los Fondos de Pensiones están autorizados para efectuar inversiones en infraestructura en forma directa o indirecta.

En el caso de la Inversión Directa, pueden utilizar como instrumentos de inversión acciones de empresas (con historia), bonos y efectos de comercio de empresas.

En el caso de la Inversión Indirecta, pueden recurrir a instrumentos como Fondos de Inversión, préstamos intermediados por la banca y letras hipotecarias.

Cuadro 2   INVERSIÓN DE LOS FP POR SECTOR ECONÓMICO SEP 2015		
Sector	MM US\$	% del FP
Eléctrico	6.844	4,5%
Telecomunicaciones	631	0,4%
Recursos Naturales	3.243	2,2%
Infraestructura (concesionada)	1.974	1,3%
Servicios	7.384	4,9%
Industrial	1.451	1,0%
Fondos de Inversión	2.397	1,6%
Financiero	25.677	17,0%
Extranjero	65.582	43,5%
Estatal	35.753	23,7%
Otros y Derivados Nacionales	-250,21	-0,17%
<b>Total Fondo</b>	<b>150.685</b>	<b>100%</b>

Fuente: Superintendencia de Pensiones.

Como se aprecia en el cuadro 2, solo un 1,3% de los más de 150 mil millones de dólares que constituyen el total acumulado de los Fondos de Pensiones, está invertido directamente en infraestructura de transporte, lo que equivale a 1.974 millones de dólares.

Dicha cifra no considera la inversión directa en el sector eléctrico que es de 6.844 millones de dólares, esto es un 4,5% de los Fondos de Pensiones, ni en el sector telecomunicaciones, que alcanza a 631 millones de dólares, un 0,4% de los FP, sectores que habitualmente son considerados dentro del sector de la infraestructura.

<b>Cuadro 3   INVERSIÓN DE LOS FP POR SECTOR INFRAESTRUCTURA</b>		
<b>Sector</b>	<b>MM US\$</b>	<b>% del FP</b>
Empresa de Transporte de Pasajeros Metro S.A.	675	0,45%
Sociedad Concesionaria Autopista Central S.A.	273	0,18%
Autopista del Maipo Sociedad Concesionaria S.A.	239	0,16%
Empresa de Ferrocarriles del Estado	170	0,11%
Sociedad Concesionaria Vespucio Norte Express S.A.	134	0,09%
Sociedad Concesionaria Rutas del Pacífico S.A.	113	0,08%
Sociedad Concesionaria Costanera Norte SA	106	0,07%
Talca-Chillán Sociedad Concesionaria S.A.	67	0,04%
Ruta del Bosque Sociedad Concesionaria S.A.	56	0,04%
Sociedad Concesionaria Autopista Vespucio Sur S.A.	55	0,04%
Sociedad Concesionaria Autopista Los Libertadores S.A.	30	0,02%
Sociedad Concesionaria San José-Tecnocontrol S.A. (*)	29	0,02%
Sociedad Concesionaria Autopista del Sol S.A.	24	0,02%
Sociedad Concesionaria Autopista Interportuaria S.A.	2	0,00%
<b>Total</b>	<b>1.974</b>	<b>1,31%</b>

(\*) Concesión de Hospitales de Maipú y La Florida con garantía mínima estatal.  
Fuente: Superintendencia de Pensiones.

Como muestra el cuadro 3, los 1.974 millones de dólares invertidos a septiembre de 2015 en el sector infraestructura concesionada por las Administradoras de Fondos de Pensiones de Chile, están distribuidos en las empresas públicas Metro y Ferrocarriles del Estado, y en diversas sociedades concesionarias, incluyendo entre ellas rutas interurbanas, autopistas urbanas y hospitales.

Se destaca en el cuadro 3, la inversión de los Fondos de Pensiones en bonos de la Sociedad Concesionaria San José-Tecnocontrol, que corresponde a la licitación internacional convocada por el Ministerio de Obras Públicas para desarrollar, bajo el esquema de concesión, la obra pública fiscal conformada por los hospitales de Maipú y La Florida, de la Región Metropolitana.

Pero los Fondos de Pensiones también han invertido en forma indirecta en infraestructura de transporte, según se muestra en el cuadro 4, en Aeropuertos, Caminos, Autopistas y Puertos.

Cuadro 4 | **FONDOS DE INVERSIÓN SEPTIEMBRE 2015**

<b>Diversificación de los Fondos de Pensiones en Cuotas de Fondos de Inversión</b>		
<b>Tipo de Fondo</b>	<b>MM US\$</b>	<b>% sobre total FP</b>
Fl. BTG Pactual Infraestructura	123	0,08
Fl. Prime-Infraestructura	54	0,04
Fl. Prime-Infraestructura II	40	0,03
<b>Total en Infraestructura</b>	<b>217</b>	<b>0,14</b>

Se destina un 0,14% de la inversión de Fondos de Inversión en Infraestructura. Establecidos en los años 90' y 2007.  
Fuente: Superintendencia de Pensiones.

## Bonos de Infraestructura

No se puede dejar de comentar la exitosa experiencia chilena de los Bonos de Infraestructura, que permitió la inversión de los recursos previsionales en bonos seguros y rentables, los que se utilizaron para construir gran parte de la infraestructura de autopistas interurbanas, urbanas y caminos.

Como no existía experiencia en Chile en este tipo de inversiones, y por los riesgos señalados en la lámina siguiente, tanto en la etapa pre-operativa como también, aunque en menor medida en la etapa operativa, se optó porque los bonos contaran con un seguro de una Compañía Aseguradora Internacional, que garantizara el oportuno pago de la deuda.

Cuadro 5   PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA	
<b>Etapa pre-operativa</b>	<b>Etapa operativa</b>
<b>Riesgos de sobrecostos y sobreplazos</b>	<b>Riesgos de predecir bien ingresos y costos</b>
Solvencia e idoneidad de concesionaria	Ingresos
Riesgos específicos del proyecto	Demanda por tráfico
Contratos de construcción	Tarifas
Experiencia y solvencia de contratistas	Otros ingresos privados
Calendarios y presupuestos	Subsidios
Expropiaciones	Garantía de ingresos mínimos
Riesgos institucionales	Costos
Factores político-sociales	Gastos de operación
Riesgos ambientales	Mantenimiento rutinario
Obras adicionales	Mantenimiento mayor
	Informe de ingenieros independientes

El riesgo disminuyó con la garantía de *monoliners*.

La garantía de las Compañías Aseguradoras Internacionales o Monoliners, permitió un abundante financiamiento de los proyectos concesionados, según se muestra en el cuadro siguiente.

Cuadro 6   BONOS DE INFRAESTRUCTURA DICIEMBRE 2007				
Compañía Aseguradora	Emisores Nacionales	Rating Internacional		
		Moody's	Fitch	S&P
MBI Insurance Corporation	Autopista del Maipo Autopista Central Talca-Chillán Vespucio Norte Express SCL T. Aéreo Santiago	Aaa/Neg.	AAA/RW Neg.	AAA/Neg.
XL Capital Assurance INC.	Ruta del Bosque Autopista los Libertadores Vespucio Sur	A3/Neg.	A/RW Neg	A-/W Neg.
Financial Security Assurance Inc. (FSA) (2) (Holding: Assured Guaranty Ltd.)	Autopista del Sol Rutas del Pacífico	Aaa/Stable	AAA/Stable	AAA/W Neg.
AMBAC Assurance Corporation	Costanera Norte	Aaa/Neg.	AA/RW Nerg.	AAA/W Neg
XL Insurance (Bermuda) Ltd.	Ruta de la Araucanía	Aa3/Neg.	A+/Stable	A+/Stable

Fuente: Website SVS (diciembre de 2007) y SAFP (diciembre de 2007).

(1) La inversión de los Fondos de Pensiones en Bonos garantizados asciende a US\$ 2.208 millones.

(2) Para el caso de la Sociedad Concesionaria Rutas del Pacífico S.A., el Banco Interamericano del Desarrollo (BID) participa como garante con el 10% de la garantía.

Compañía Aseguradora	Bonos Asegurados	Rating Internacional		
		Mayor Riesgo Equiv.	Moody's	S&P
MBI Insurance Corporation	Autopista del Maipo Autopista Central Talca Chillán Vespucio Norte Express	Mayor Riesgo Equiv.	A2/Est.	AA/Est.
Assured Guaranty Municipal Corp. (Holding: Assured Guaranty Ltd.)	Autopista del Sol Rutas del Pacífico	B	B2/Neg.	B/Est.

Clasificación de Riesgo Internacional; Fuente: CCR.

Cuadro 7		BONOS INFRAESTRUCTURA - RIESGO LOCAL SEPT 2015
Emisores	Menor Categoría Riesgo	
	<i>Menor Clasificación igual a categoría AAA</i>	
Auto Pacífico	AAA	
Tecnocontrol	AAA	
	<i>Menor Clasificación igual a categoría AA</i>	
Autopista Central	AA	
Autopista Costanera	AA+	
Autopista del Sol	AA+	
Autopista Vespucio Sur	AA-	
	<i>Menor Clasificación igual a categoría AA</i>	
Autopista del Bosque	A-	
Autopista del Maipo	A	
Autopista Interportuaria	A+	
Autopista Los Libertadores	A+	
Autopista Ruta del Maule (Talca)	A	
Autopista Vespucio Norte	A-	
Tecnocontrol	A+	
	<i>Menor Clasificación igual a categoría BBB</i>	
Auto Melipilla	BBB-	

Fuente: CCR.

Según la clasificación de riesgo, el único bono que mejora su clasificación gracias a su monoliner es Autopista del Pacífico.

Pero, la fuerte crisis financiera mundial del 2008 provocó, entre otros aspectos, la quiebra o una fuerte caída en la clasificación de riesgo de la casi totalidad de las Compañías Aseguradoras Internacionales o Monoliners, dejando en la práctica a las obras concesionadas sin dicha garantía y, en consecuencia, teniendo que valerse por sí solas.

¿Qué sucedió? Realmente nada porque, dado que todos los proyectos estaban bien evaluados y en plena operación, han podido cumplir oportunamente con su deuda.

Esta exitosa experiencia chilena, contrasta con lo que han experimentado otros países, donde los proyectos no fueron bien evaluados. Producto de ello sus flujos no permiten financiar su inversión, generando importantes pérdidas para los inversionistas y/o el Estado.

## Conclusiones

Para finalizar, quisiera remarcar los principales aspectos contenidos en este artículo:

La inversión de los Fondos de Pensiones en concesiones es positiva para el ahorro previsional, para el país y para las empresas concesionarias.

La infraestructura pública concesionada es interesante por su capacidad para generar adecuadas rentabilidades con un riesgo acotado y porque calza con el horizonte de inversión de largo plazo de los Fondos de Pensiones.

Las Administradoras de Fondos de Pensiones han realizado importantes inversiones en infraestructura y están dispuestas a seguir invirtiendo, siempre que sean proyectos muy bien evaluados y en los que participen distintos inversionistas, ya que ello les otorga liquidez.

Hasta hoy día, los Fondos de Pensiones han podido invertir directamente solo en deuda de concesiones, estando pendiente su participación como accionistas de los proyectos, aunque ello se ve más factible en proyectos de envergadura.

En consideración a las ventajas señaladas previamente de la inversión en obras de infraestructura, la consulta natural es por qué ella no es aún mayor, por qué no sigue creciendo. ¿Estamos ante un problema de oferta o de demanda? Todo parece indicar que el problema está por el lado de la oferta, es decir que existan proyectos de obras concesionadas en búsqueda de financiamiento.

A mi juicio, es necesario generar instancias que seleccionen y evalúen proyectos concesionables. No podemos caer en el error que han cometido otros países. Estoy cierto que si ese trabajo se hace bien, como se hizo en el pasado con el Bono de infraestructura, los proyectos encontrarán adecuadas fuentes de financiamiento.



**FINANCIAMIENTO  
BANCARIO DE  
INFRAESTRUCTURA  
CONCESIONADA:  
DÓNDE ESTAMOS Y A  
QUÉ NOS OBLIGA  
EL FUTURO**

*Gonzalo Lorca H.*

En el mercado del financiamiento para el desarrollo de la infraestructura pública concesionada, los bancos han alcanzado un nivel importante y creciente. En ese camino, junto con aportar su ya conocido respaldo patrimonial, han acumulado experiencia sobre temas como la capacidad de estudiar, de decidir, de monitorear y acompañar los proyectos surgidos de la industria.

No obstante, para asegurar la continuidad y transparencia competitiva del sector, a esas capacidades deben sumarse la innovación financiera y la presencia de actores que hasta ahora han estado lejanos de este negocio, como AFPs y Compañías de Seguros.

GONZALO LORCA HIDALGO

*Ingeniero comercial de la Universidad de Valparaíso, Máster of Business Administration (MBA) y Magíster en Psicología Organizacional de la Universidad Adolfo Ibáñez.*

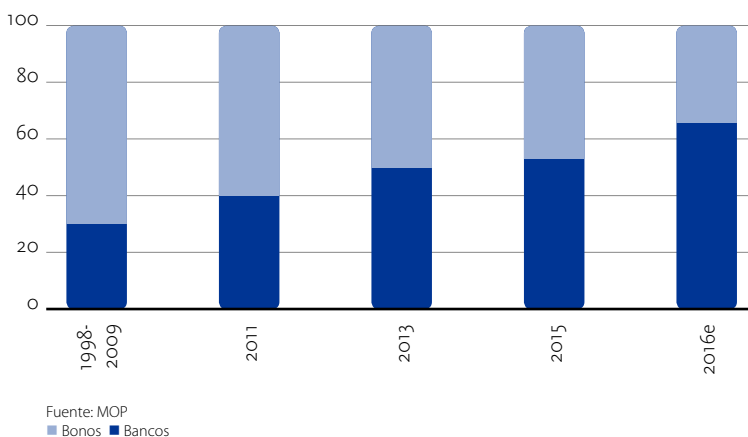
*Está ligado al mundo financiero y empresarial, principalmente dedicado al financiamiento y desarrollo de proyectos del rubro construcción de infraestructura y habitacional.*

*Participa del financiamiento de proyectos de Concesiones de Obras Públicas desde el año 2001.*

*Actualmente está a cargo de la Banca Inmobiliaria y Concesiones del Banco Estado desde junio del 2008.*

Durante la última década, la opción del financiamiento bancario para obras de infraestructura pública, ha experimentado un crecimiento que está por sobre otras alternativas (gráfico 1). En dicho período aumentaron tanto los bancos partícipes, como las posibilidades de soluciones financieras en relación a tipos de monedas y tasas.

Gráfico 1 | **EVOLUCIÓN PORCENTAJE PARTICIPACIÓN EN EL FINANCIAMIENTO DE CONCESIONES ACUMULADO**



Las ventajas competitivas de los bancos residen en que su disponibilidad de capital (cuadro 1), tamaño y agilidad, hacen posible el financiamiento de grandes y complejas obras de infraestructura, con toma de decisiones rápidas y mayor velocidad de ejecución, tanto al comienzo como durante la ejecución de las obras.

Y esta es una tendencia que podría perdurar en el tiempo, dado que la capacidad actual total de financiamiento bancario para este segmento, alcanzaría las 116 millones de Unidades de Fomento (equivalente a cerca de tres billones de pesos), para acometer distintos proyectos.

Cuadro 1	<b>FINANCIAMIENTO BANCARIO: 15% PATRIMONIO EFECTIVO</b>	
	<b>MM\$</b>	<b>MMUF</b>
Banco Santander	496.342	19,85
Banco de Chile	493.681	19,75
Banco de Crédito e Inversiones	391.909	15,68
Banco del Estado de Chile	331.183	13,25
CorpBanca	311.636	12,47
Banco Vizcaya Argentaria, Chile	165.763	6,63
Scotiabank Chile	131.210	5,25
Banco Itaú Chile	125.442	5,02
Banco BICE	85.104	3,4
Banco Security	84.126	3,37
Banco Consorcio	59.560	2,38
Otros	223.627	8,95
<b>Total Sistema</b>	<b>2.899.583</b>	<b>115,98</b>

Fuente: SBIF mayo 2015

Por otra parte, se ha estado consolidando a través de los años un mercado secundario de concesiones, cada día más profundo; orientado a refinanciamientos y adecuaciones de condiciones que permiten flexibilidad ante futuros cambios a los contratos de concesión y ante la incorporación de nuevos inversionistas. A la vez, se

aprecian mejoras crediticias para las empresas, en lo que se refiere a tasas, *covenants* menos restrictivos, porcentajes de aseguramiento y garantías de término, entre otras.

Esto ha sido posible, por un lado, porque los distintos actores han sido capaces de comprender que la sustentabilidad del proyecto es siempre un elemento decisivo para la toma de decisión respecto a un financiamiento; y probablemente, el más relevante.

Por otra parte, se requirió construir la flexibilidad suficiente para entender y prever que los proyectos son entes vivos y sufren, necesariamente, modificaciones a lo largo de su desarrollo.

También hemos visto que existe un mayor entendimiento por parte de los financistas bancarios, respecto del legítimo deseo del accionista de obtener rentabilidad y llevarse la ganancia obtenida. Esto último es permitido, con la condición de no poner en riesgo la continuidad y viabilidad del proyecto.

Si bien la industria bancaria comprende que es natural la tendencia a querer invertir la menor cantidad de capital propio posible, también es necesario que todos los actores que participan en la industria de concesiones entiendan que es crucial que siempre exista un equilibrio entre financiamiento y capital propio, que permita dar las tranquilidades necesarias a los participantes para quedarse en el largo plazo de un proyecto concesionado. Para nadie, ni financistas ni inversionistas, el capital es infinito, y para todos, la Tasa Interna de Retorno es un parámetro de medición fundamental. Encontrarse con un TIR de inversionista que tienda al infinito es "raro" y puede no entregar muchas confianzas.

## ¿Qué nos falta por equilibrar?

Si miramos el escenario actual desde el punto de vista de los bancos, como agentes principales del financiamiento de la industria de concesiones, otra pregunta que nos hacemos frecuentemente es: ¿qué es lo que aún nos cuesta entender?

Y la respuesta pareciera ser bien sencilla.

1. **Las ofertas temerarias.** Nos cuesta entender una oferta que desde ya implique que deben reacomodarse los proyectos en el futuro para lograr un sano equilibrio del mismo. Ninguno de nosotros tiene una bola de cristal que nos diga qué va a pasar. Aun cuando la historia de concesiones en Chile nos indica que ningún proyecto ha terminado en los mismos parámetros con los que comenzó.
2. **El desequilibrio entre inversionistas de corto y largo plazo en este negocio.** Las concesiones se han convertido claramente en un negocio de administración de flujos a través de procesos eficientes. Mientras que la construcción no es, o dejó de ser, el negocio principal. Dando por bueno este punto, debiéramos encontrar un adecuado mix de inversionistas con equilibrio entre estas visiones de largo y corto plazo. De existir ese desequilibrio pueden quedar de manifiesto en el tiempo los intereses contrapuestos de los accionistas, pudiendo impactar negativamente el accionar de los proyectos.
3. **Alguna negativa a entregar o minimizar la importancia de las garantías.** Dado que la historia en estos últimos

veinte años nos ha mostrado que los proyectos son entes “vivos” que sufren modificaciones recurrentes en sus montos de inversión y/o plazos de ejecución (sobre todo en la etapa de construcción), el operar sin garantías que mitiguen esas desviaciones solo produce un encarecimiento de los financiamientos y, lo que puede ser peor, complejiza su estructuración.

4. **Que nos confundan con socios, cuando solo somos financistas.** Este es un punto muy relevante cuando se trata de poner sobre la mesa los intereses de todos los actores. Los financistas no somos remunerados en porcentajes similares a los de los accionistas; no tenemos el mismo interés de plazos que los accionistas; debemos maximizar nuestro uso del capital en pos de los lineamientos estratégicos de cada entidad, resguardando a nuestros propios accionistas, y; no tenemos la obligación contractual establecida en los contratos con el mandante.

## Desafíos futuros de los financiamientos

- En este aspecto, uno de los puntos que aparecen con mayor fuerza, es el **cuidado del capital para los bancos**. Esto, principalmente debido a que los acuerdos de Basilea III, luego de la última crisis económica mundial, han incrementado la necesidad de controles y regulaciones de los mercados financieros, imponiendo mayores restricciones en el uso y los plazos del capital disponibles. Esto podría impactar posiblemente en los compromisos de largo plazo que puedan tomar los bancos en el futuro. Atención a esto.



- Un segundo desafío, es que se requiere **acelerar la búsqueda de nuevas formas de financiamiento**. Probablemente no se ha notado del todo en estos años, pero claramente las estructuras y formas actuales de financiar concesiones han sufrido cambios importantes desde sus primeras estructuras iniciales, haciéndolas algo más sencillo de materializar. Sin embargo, y ante el supuesto que la realización futura de proyectos podría contar con menos compromisos de recursos y/o resguardos por parte del Estado y el uso de capital de largo plazo podría volverse más restringido, dadas las regulaciones antes presentadas, se vuelve preponderante la incorporación de un componente de innovación mayor en los financiamientos para este negocio. Algunas ideas ya se vislumbran, como la del aval financiero de los bancos, probablemente para resguardar a financistas que tengan una vocación más natural de más largo plazo. Habrá que desarrollarlo.
- **Incorporación de actores con vocación de largo plazo**, como las Administradoras de Fondos de Pensiones y las Compañías de Seguros, lo que se vuelve preponderante para el desarrollo de la industria. Este punto puede ser entendido revisando los dos anteriores, por lo que no entraré en mucho más detalle. Sólo decir que la industria de la infraestructura nacional requiere incorporar rápidamente a este tipo de capitales al financiamiento desde el origen de los proyectos, y no sólo cuando se encuentren en estado de “maduros”.
- Se requieren mayores esfuerzos por **afianzar la trilogía productiva Mandante, Inversionista y Financista**. La estabilidad de esta “mesa” depende de tener bien puestas y sólidamente

ancladas al piso, sus tres “patas”. Quiero decir con esto que la consecución eficiente y exitosa de los proyectos requiere, necesariamente a mi juicio, de un equilibrio entre estos actores. Equilibrio en lo económico, en la visión de negocio y los costos que podría tener para el país la no realización de los proyectos. Este equilibrio puede virtuosamente traer como consecuencia bajar los costos anexos del sistema; en términos de decisiones, controles, plazos, etc.

- **Aumentar la velocidad de generación de proyectos.** Nada de lo que he señalado sirve en concreto si no tenemos lo esencial: los proyectos. Nos encontramos muchas veces con obras que toman largo tiempo en ser concebidas, y mucho más, en ser materializadas. El futuro nos debe obligar a mirar con más atención la capacidad que tiene el país para generar espacios de inversión que aumenten su productividad. Discutamos entonces sobre quién tiene la mayor capacidad y experiencia para realizar estudios, diseñar infraestructura y revisar inversiones. Probablemente nos llevemos una sorpresa y dividamos las tareas. Tal vez puede ser a través del fomento de las iniciativas privadas; o bien, entregar un mapa de ruta de las obras que necesitamos y dejar su estudio a los que mejor puedan hacerlo. Conversémoslo.

## Conclusiones

En el mercado del financiamiento bancario para el desarrollo de infraestructura pública concesionada, los bancos se han transformado en un actor cada vez más importante de los financiamientos, acumulando experiencia en la capacidad de estudiar, de decidir, de

monitorear y acompañar proyectos. Además de su, ya conocido, respaldo patrimonial.

Sin embargo, y para asegurar la continuidad y transparencia competitiva del sector, esas capacidades requieren de la incorporación de innovación financiera y de actores que hasta ahora han estado lejanos de este negocio.

El país lo requiere y la industria también, a fin de poder hacer una mayor cantidad de obras con los recursos disponibles. La productividad de Chile lo necesita.

Capítulo 4  
**APP PARA LA  
MOVILIDAD**

**¿A QUÉ NOS  
REFERIMOS  
CUANDO HABLAMOS  
DE MOVILIDAD?**

*Lucas Palacios C.*

Este artículo introduce el capítulo APP para la movilidad, definiendo este último término.

Concluye que movilidad significa cambiar nuestra visión de la ciudad, transporte y territorio, aprendiendo de experiencias y errores pasados e introduciendo cambios como:

- Densificación para hacer más eficiente el desarrollo del Metro, con buses de interconexión a sectores más alejados.
- Creación de nuevas redes de transporte, capaces de conversar con los planes reguladores a lo largo de todo el país.
- Desarrollar proyectos que tiendan a la multimodalidad, para mejorar la eficiencia en el transporte y mejorar la calidad de vida.

LUCAS PALACIOS COVARRUBIAS

*Ingeniero Comercial de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Máster en Estudios Latinoamericanos en Economía Internacional de la Universidad de Salamanca.*

*En 2012 fue designado Subsecretario de Obras Públicas, durante el gobierno de Sebastián Piñera. Anteriormente fue asesor de la Directora de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.*

*Desde marzo de 2014 es Vicerrector Económico de la Universidad del Desarrollo e investigador de la Facultad de Gobierno de esa misma casa de estudios superiores.*

*También es Consejero del Consejo de Políticas de Infraestructura, CPI.*

Para introducir este capítulo es necesario partir por una pregunta: ¿Cuál es la problemática con la que relacionamos el término movilidad?

Probablemente, la más recurrida sea la congestión vehicular y uno de los casos más extremos se produjo el año 2008, en China, cuando tardaron once días en despejar un gigantesco “taco” que se produjo en una carretera.

Cuando se hace referencia a esta anécdota, tanto en otros países como en el nuestro, la solución automática que se sugiere es poner más pistas. Pero, como se aprecia en la imagen que está más abajo, es posible que la solución no resida únicamente en aumentar la capacidad de las carreteras. La carretera china, que debe haber iniciado su operación con unas cuatro pistas, ya tenía cincuenta cuando ocurrió el atochamiento mencionado, y aun así quedó completamente colapsada en un fin de semana de alto tráfico en octubre de 2015.

Por lo tanto, vale la pena hacerse otras preguntas: ¿El camino único para resolver los problemas de la movilidad es contar con más pistas en las carreteras? y ¿la movilidad se relaciona solamente con el transporte de los vehículos?

La respuesta a esa interrogante parece indicar que es hora de abordar la conversación sobre movilidad desde otra perspectiva, y ese es el enfoque con que nos aproximamos a este capítulo: Lo que se requiere es dar un salto, pensar fuera de la caja (“*out of the box*”) o de los marcos conocidos, porque si seguimos intentando dar respuesta a problemas nuevos con las soluciones que eran apropiadas para los problemas antiguos, difícilmente los vamos a poder resolver.





Cortesía de CHINAFOTOPRESS

El primer paso consiste en redefinir la movilidad, entendiendo que ella trasciende al transporte de los vehículos. Actualmente el concepto debe aludir también al transporte de las personas, al transporte de carga, a los flujos de datos, a la información y a la logística. La logística, por ejemplo, resulta fundamental en el actual mundo globalizado, donde con un clic del computador compramos un libro en otro país; el libro es transferido desde una bodega de ese país hasta el centro de distribución; luego se traslada en un camión al avión o al barco –según lo que estemos comprando– y, finalmente, en un plazo determinado puede llegar a nuestras manos. A lo largo de ese proceso hay involucrados flujos de carga, flujos de personas y flujos de información y todos ellos inciden en la movilidad.

Por eso es que tenemos que atrevernos a innovar y abordar la movilidad desde la creatividad y con visión de futuro. No me refiero solamente a invertir con una mirada de largo plazo (muy necesaria, por cierto), sino que a realizar un esfuerzo por incluir la tecnología, identificar las sinergias existentes en términos de tiempo y costos y atreverse a incorporar otras formas de movilidad, desde el uso de drones al mejoramiento de diversos medios de transporte eléctrico, ya sea terrestre, aéreo o subterráneo. ¿Y por dónde podemos comenzar? La respuesta es la multimodalidad, donde la creatividad y gestión del sector privado tiene mucho que aportar.

La multimodalidad incluye distintos tipos de transportes. Se aplica especialmente en áreas altamente densificadas, donde no toda la solución pasa por el auto, ni por el bus, ni por el metro, ni por el ferrocarril ni por los trolley, sino por una combinación entre varios de ellos. Algunos países están logrando progresivamente mayor eficacia y eficiencia en este esfuerzo por complementar diversos medios de transporte.

En este esfuerzo, los ferrocarriles no se nos pueden quedar atrás; conocidos son los efectos positivos de las nuevas tecnologías en este tipo de transporte: ahorro de tiempo, seguridad, eficacia y cuidado del medio ambiente. Debemos desarrollar una Política Ferroviaria como alternativa real a los problemas de movilidad que enfrentamos en Chile. El desafío es abordar este tipo de transporte de una forma mucho más moderna, incorporando y combinando trenes interurbanos, trenes de cercanía y trenes de carga, como una estrategia multisistémica.

En Chile, ha habido dificultad para desarrollar un sistema eficiente de transporte ferroviario que permita conectar regiones entre sí y a la vez conectar el interior de las ciudades con los suburbios. Es preciso redefinir la planificación del sistema ferroviario y su evaluación, porque tradicionalmente la evaluación social de este tipo de proyectos en el ámbito gubernamental se ha aplicado en el mérito de cada proyecto, no incorporando los efectos positivos de un sistema integrado ni el costo de tener que reemplazar el desarrollo del tren por más carreteras, camiones, buses, barcos, aviones, etc. Para evaluar correctamente los proyectos ferroviarios, es necesario hacer el ejercicio de contrastar el costo/beneficio del tren con el costo/beneficio alternativo de no realizar las inversiones, ya que el análisis de cada proyecto por separado puede llevarnos a no hacer las inversiones requeridas, por no lograr la rentabilidad social exigida por la metodología. En este ámbito, con responsabilidad, debemos adelantarnos a los tiempos.

Otra solución altamente necesaria es la construcción de estaciones intermodales, de modo que una persona pueda llegar caminando desde su lugar de trabajo, realizar trámites o dedicar tiempo al esparcimiento, para abordar un teleférico que le lleve hasta

otra estación donde, sin mayores desplazamientos, pueda tomar un bus de acercamiento que le transporte hasta su casa. Suena tan difícil como necesario, pero hay buenos proyectos en carpeta en este sentido a la espera de ser llevados a cabo.

Es tiempo de innovar y dejar de lado las soluciones repetidas, para evitar que se reitere lo que ocurre con la actual red de metro, que tiene el mismo trazado que los buses del Transantiago. ¿No será más eficiente pensar en otras alternativas, como una red de metro y buses que se complemente mejor y no se tope en los mismos recorridos? Necesitamos con urgencia ser capaces de planificar una ciudad diferente, que nos permita ser más felices y dedicar más tiempo a nuestras familias.

Si lo medimos con un reloj, el tiempo es un concepto objetivo. Sin embargo, desde Einstein hasta Borges, han hecho notar que el tiempo es en realidad un concepto relativo. Es distinto a nivel de percepción una hora menos de sueño que una hora menos con los hijos. Hoy, en el transporte cotidiano perdemos tanto tiempo que podríamos emplear en el descanso y la vida en familia, que vale la pena soñar en grande y pensar en cómo damos un salto real hacia una modalidad distinta.

Como resultado de una planificación inadecuada, ha habido escasa densificación en ciertos sectores que son destino final de líneas de metro o de otro tipo de transporte, en circunstancias que el destino final de estaciones masivas debe ayudar a alimentar un sector con alta densificación, para que el sistema sea eficiente. Y en aquellos sectores donde hay menos densificación es necesario pensar en otro tipo de transporte. Es decir, una mejor planificación urbana en términos de densidad habitacional y desarrollo de proyectos de

transporte asociados, podría traer como consecuencia un sistema más eficiente que nos permita ahorrar tiempo para compartir en familia. Todo se relaciona, ya que hablar de transporte es hablar de calidad de vida.

Dado que dentro de dos años corresponde renegociar los contratos del Transantiago, si realmente existe la voluntad de generar una red de metro eficiente en Santiago, es necesario renegociar con anticipación la flexibilidad de contratos de buses, de modo que sea posible diseñar un sistema integrado y no uno que compita consigo mismo en los mismos recorridos. Y aprovechar esta instancia para introducir los cambios que tiendan a disminuir la evasión y acercarse al autosustento del sistema, tales como concretar la inversión en paraderos que favorezcan el pago por uso.

No obstante, planificar una movilidad moderna e integrada, significa no solamente pensar en Santiago, sino que en el desarrollo urbano, rural y semirural de todo Chile, desde la capital hasta sus pueblos más pequeños. Un buen sistema que interconecte todo el país traerá como consecuencia que se evite la migración permanente a las capitales regionales y a Santiago. Favorecer un buen transporte en las regiones es condición necesaria para el desarrollo de oportunidades en cada una de las mismas.

Es sabido que la primera causa del fracaso de las instituciones es resistirse al cambio. Lo dicen algunos coautores de este libro: nuestra institucionalidad se ha ido quedando chica y no merece solamente ajustes; el Ministerio de Obras Públicas y el Ministerio de Transportes debieran rediseñarse completamente para convertirse en ministerios del futuro, porque los problemas de hoy son distintos a los problemas del pasado y es necesario anticiparse a los problemas

que vendrán. Eso requiere el gran acuerdo al que hacen mención en este libro, tanto el actual Ministro de Transportes, Alberto Undurraga, como el ex Ministro de Economía, Pablo Longueira.

En síntesis, movilidad significa cambiar nuestra visión de la ciudad, transporte y territorio. Estamos a tiempo de hacer estos cambios, aprendiendo de experiencias y errores pasados, introduciendo cambios como:

- Densificación para hacer más eficiente el desarrollo del metro, con buses de interconexión a sectores más alejados.
- Creación de nuevas redes de transporte, capaces de conversar con los planes reguladores a lo largo de todo el país.
- Desarrollar proyectos que tiendan a la multimodalidad, para mejorar la eficiencia en el transporte y mejorar la calidad de vida.

**METRO Y  
FERROCARRILES  
¿POSIBILIDAD PARA  
LAS CONCESIONES?**

*Carlos Cruz L.*

El tema central de este artículo es la posibilidad de aplicar el sistema de concesiones al desarrollo de Metro y Ferrocarriles. A partir de los aprendizajes y el análisis de los distintos contextos, la conclusión es que resultaría posible. Existe experiencia suficiente como para poder desarrollar una propuesta en ese sentido.

Se trata de una tremenda oportunidad de complementar nuestro sistema carretero con modos de transporte alternativo. Es posible que el sector público invite al sector privado a ser socio en este esfuerzo, pero es necesario trabajar en ello, solucionando de antemano aquellos temas pendientes que podrían dificultar la concreción de esta idea.



CARLOS CRUZ LORENZEN

*Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile. Máster en Administración del Instituto de Estudios Superiores de Administración, Caracas, Venezuela.*

*Actualmente es el Secretario Técnico del Consejo de Políticas de Infraestructura (CPI).*

*Fue Biministro de Obras Públicas y Transportes y Telecomunicaciones. También ocupó el cargo de Presidente de la Corporación de Desarrollo de la Asociación Público-Privada y se desempeñó como Consultor del BID para el Plan Puebla Panamá y empresas diversas.*

*Anteriormente fue jefe de gabinete del ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción y se desempeñó como Coordinador General de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas.*

*Fue editor económico de la Revista Estrategia y desde el año 2004 es socio/gerente de la empresa Imaginacion Diseño de Negocios S.A.*

El tema central de este artículo es evaluar la posibilidad de aplicar el sistema de concesiones, o de otras modalidades de asociación público-privada, al desarrollo de servicios de Metro y Ferrocarriles. Es un buen motivo de reflexión porque, hasta ahora, Metro y, en parte, Ferrocarriles, han restringido su expansión fundamentalmente por problemas de financiamiento público para ello. En consecuencia, bien vale la pena preguntarse si tiene sentido llevar adelante un sistema ferroviario y un sistema de Metro más profundos para el país y si existen recursos públicos para abordarlo.

Al respecto, tengo la impresión de que estamos frente a un problema. Parece ser efectivo que es necesario contar con sistemas de transporte alternativos al desarrollo del “modo carretero” y a las opciones viales y de transporte público de superficie en la ciudad, pero el Estado carece de los suficientes recursos para enfrentar esta tarea. Por lo tanto, tenemos que resolver la interrogante respecto a ¿cuáles son los elementos necesarios para llevar adelante iniciativas de estas características con recursos provenientes de otras fuentes? En ese sentido, quiero relacionar este desafío con el título de este libro y analizar de qué manera una política pública como la de concesiones, que en general es evaluada como exitosa, puede ser aplicable más allá de los alcances que ha tenido hasta ahora. Del aprendizaje hecho podemos sacar ciertas lecciones que nos hagan posible ampliar esta visión a otras oportunidades para satisfacer las necesidades que el país identifica.

## **Éxitos de la asociación público-privada**

Chile ha sido exitoso en la asociación público-privada en distintos ámbitos, como por ejemplo, en el sector de las telecomunicaciones.

Dicha industria se transfirió al sector privado al término de la década del 80 y hoy ha alcanzado liderazgo en la región latinoamericana.

A fines de los años 80 y comienzos de los 90 se hizo un esfuerzo importante por desarrollar adecuadamente los servicios de energía en el país a través de la transferencia de responsabilidades del sector público al sector privado, cautelando el interés de la comunidad a través del sistema regulatorio. Si bien éste, en los últimos años ha mostrado ciertas debilidades, esos escollos se han ido corrigiendo y actualmente podemos mirar con bastante optimismo la diversificación de las fuentes de energía, lo que redundará en mejores tarifas y permitirá desarrollar y sostener otras actividades económicas.

Con el proceso de incorporación de recursos privados en distintas modalidades -concesiones y privatización- Chile hoy día tiene un rol de liderazgo en el mundo respecto de abastecimiento de agua potable y tratamiento de las aguas servidas en las grandes ciudades. Es necesario resolver el problema que está pendiente en las zonas rurales aisladas y de menor densidad, cuestión en la que el MOP está muy aplicado.

También, el nivel de mejora de eficiencia de nuestros puertos ha sido extraordinariamente alto. Luego de la aprobación de la Ley Emporchi en 1997 y la concesión de importantes frentes de atraque en los principales puertos del país, se pasó de tener un nivel de eficiencia relativamente bajo en América Latina, a cierto liderazgo en cuanto a los procesos de carga y descarga de las mercaderías que se transportan por vía marítima.

En materia aeroportuaria, si bien en algún momento tuvimos el orgullo de que el Aeropuerto de Santiago fuese considerado como

uno de los más importantes del mundo en términos de servicialidad, después se deterioró porque no fuimos capaces de mantener los ritmos de inversión necesarios para acoger la creciente demanda por viajes aéreos. Pero sí podemos decir que la asociación público-privada en los aeropuertos ha sido fundamental para darle soporte a la aeronavegación en el país.

En carreteras, autopistas urbanas y otras infraestructuras, también hemos sido exitosos en la realización de un esfuerzo compartido entre el sector público y el sector privado.

Todo aquello es lo que nos permite decir que la asociación público-privada en Chile –no solo restringida a la Ley de Concesiones que administra el Ministerio de Obras Públicas, sino que extendida a una serie de otras iniciativas-, puede mirarse como una base muy importante para desarrollar proyectos de infraestructura y de servicios de otro alcance en el país.

## **Requerimientos para replicar el modelo**

¿Qué se necesita para aplicar el modelo de concesiones o APP en sectores que hasta ahora no han sido incluidos, como Metro y Ferrocarriles?

En primer lugar, es importante tener la convicción de que es necesario ampliar y mejorar los servicios de ambos. Esto significa proponerse avanzar en términos de extensión, conectividad, productividad, sustentabilidad y seguridad. En ocasiones esa convicción ha estado presente, pero luego se ha dificultado su implementación por un problema de costos y financiamiento. Se hace necesario

replantearse la tarea de dotar al país de servicios de Metro y Ferrocarriles de nueva generación y las urgencias asociadas a esto.

Del análisis de la experiencia, surgen los elementos para determinar cuál es la mejor manera para enfrentar este reto, teniendo en cuenta que es necesario evaluar diferencias y similitudes con los sistemas donde es posible aplicar la APP y su viabilidad en estos dos modos de transporte. No necesariamente el mismo sistema que se usó en carreteras es válido para Ferrocarriles o Metro. Será necesario mirar cuáles son las diferencias modales, las características de cada uno de los sectores y compararlas con las características de la industria, para encontrar la forma más apropiada de llevarlo a cabo.

De concluirse que es viable incorporar recursos privados al desarrollo de estos modos, corresponde decidir llevar a cabo las iniciativas, punto en el cual será necesaria una búsqueda de consensos políticos, indispensables para sacar adelante proyectos de esta naturaleza.

El primer consenso político necesario se refiere a la perspectiva de la relación sector público/sector privado y, más concretamente, tiene que ver con hasta qué punto el Estado está dispuesto a transferir al sector privado algunas responsabilidades que le corresponden.

No es una pregunta trivial, si tenemos a la vista la discusión que se ha producido en torno a la concesión de hospitales. Al igual que en este caso, las alternativas a evaluar no son si se expanden los servicios de Metro y Ferrocarriles con recursos públicos o privados; la alternativa es si se dota ahora al país de mejores servicios de transporte guiado o se posterga esta decisión hasta que el Estado cuente con los recursos para hacerlo.

En segundo lugar, no es posible pensar en el desarrollo y profundización de la APP en diferentes sectores, si carecemos de una institucionalidad capaz de dar la cobertura necesaria para avanzar. Como se puede constatar, no solo es necesario aumentar la capacidad del sector privado en el desarrollo de estas nuevas actividades, sino que también es necesario dotar al Estado de las competencias y las fortalezas que requiere para ejercer de contraparte creíble, confiable y operativa, de tal manera que no se trabe el desarrollo de los proyectos.

Por último, es necesario convenir los programas que se llevarán a cabo a través de este tipo de modalidad. Porque, en la medida en que haya cierto acuerdo general en torno a aumentar la participación privada en el desarrollo de estos servicios públicos, es necesario acordar cómo lo haremos desde el punto de vista práctico, quién se beneficiará, dónde se emplazarán las vías, quiénes se verán perjudicados y cómo se les compensará, entre otras interrogantes a resolver.

### **¿Qué aporta el sector público?**

Para el desarrollo modal a través de formas de asociación público-privada, el aporte público es fundamental.

Entre esos aportes están los terrenos donde se localizan los proyectos y el subsuelo, considerados “bienes de uso público”; las áreas complementarias, necesarias para dar un buen servicio y todos los soportes adicionales para materializar los proyectos, así como las autorizaciones ambientales y los convenios ciudadanos que permitan agilizar su concreción.

Desarrollar Ferrocarriles, por ejemplo, requiere no sólo de la línea, sino también de otras áreas que, necesariamente, deberán ser aportadas por el Estado. Probablemente hoy día tenemos disponibilidad de faja vía limitada para llevar adelante un proyecto ferroviario de nueva generación, pero claramente, muchos de los complementos necesarios son insuficientes para desarrollar tanto un buen sistema ferroviario como de Metro.

Otro aporte del sector público es el derecho a cobrar por los servicios, dentro de un cierto rango. Ello debiera expresarse en una política tarifaria. Si bien en el caso de Ferrocarriles y Metro nadie pone en duda el derecho que tiene el prestador del servicio a cobrar – cosa que en el tema carretero sí estaba en duda en un principio–, la pregunta es ¿cuánto cobrar?

No es un tema trivial, a la luz de la discusión que comienza a tener lugar como consecuencia de las renovaciones de las obras viales concesionadas: “¿por qué vamos a cobrar la reposición de la obra en una nueva concesión?”; “¿por qué cobran lo mismo cuando ya la obra está construida y lo único que corresponde es que el usuario pague por su mantención?”; “¿corresponden o no las tarifas de congestión?” (cobrar más cuando hay más demanda, en la idea de disuadir a los usuarios a recurrir a ese servicio, en particular cuando hay peligros de saturación); son preguntas recurrentes. Al respecto, es necesario hacer algunas reflexiones que no son de fácil comprensión, pues resultan bastantes contra intuitivas.

Mi opinión es que debemos ser suficientemente claros en que los recursos que se recauden por un servicio prestado a partir de una cierta infraestructura pública, no sólo deben servir para mantener ese servicio sino también para reponerlo en el tiempo; y reponerlo

en su plenitud significa volver a hacerlo. Para eso, debemos cobrar más que la simple mantención de los servicios. Los recursos que allí se recauden podrán utilizarse, en su momento, para rehacer la infraestructura necesaria para prestar el servicio correspondiente, o bien, para destinarlos transitoriamente a otras actividades necesarias para complementar la infraestructura que el país necesita. Las complejidades asociadas a estas materias requieren grandes acuerdos y mucha claridad, de modo de dar las señales que corresponde a los inversionistas y a la comunidad.

El sector público también puede aportar el derecho a explotar áreas complementarias (sub concesiones, inmobiliarios y otros), las que pueden constituirse en un aporte financiero importante para el desarrollo de los proyectos.

### ¿Qué aporta el sector privado?

Por su parte, el sector privado concurre con recursos propios y su capacidad de financiamiento. Hasta ahora, en la historia de las distintas formas de asociación público-privada, eso se ha resuelto en forma muy satisfactoria. No está claro si para Ferrocarriles y Metro sea posible. Creemos que sí, pero tenemos que trabajar sobre ello.

Al sector privado también se le pide que aporte con su capacidad de gestión en la fase de proyecto, construcción, mantenimiento, operación y servicios complementarios. Esa mayor eficiencia debería expresarse en menores costos de proyecto, obras y operación. La incorporación del sector privado al desarrollo de este tipo de proyectos debe agregar valor en forma significativa a las pres-



taciones que otorguen Metro y Ferrocarriles, tal como sucede en otras actividades donde su presencia ha sido virtuosa. Tendremos que explorar si efectivamente para este tipo de modos de transporte puede ser así.

Un compromiso con la calidad del servicio y del entorno, es otro aporte al que debiera concurrir el sector privado. La APP no puede ser solo proveer de fierro y cemento, sino que debe agregar servicios de calidad. Tiene que haber una centralidad en la prestación del servicio a los usuarios y un impacto en el entorno lo más virtuoso posible, lo que pasa por una serie de condiciones que revisaré más adelante.

También se le pide al sector privado que sus retornos sean razonables. Nadie discute que la inversión requiere remunerarse, pero esto no puede dar origen a la sospecha de que existen rentas excesivas a partir de los contratos que se realicen con el sector público. Creo que eso debe regularse con transparencia; debe haber un premio legítimo a los riesgos en que los actores incurren, pero también debe haber un mecanismo de distribución de pérdidas entre actores privados y públicos, cuando éstas tienen lugar.

### **¿Cuál es el modelo de negocios al cual debemos invitar?**

Mi impresión es que hay varias alternativas. En el caso de carreteras, teníamos claro que había que otorgar en concesión lo existente, para efectos de mejorarlo sustantivamente. En el caso de Ferrocarriles y Metro la pregunta es algo más compleja de resolver, porque no solo tenemos duda respecto de si vale la pena entregar lo que hay, sino que debemos plantear seriamente hacer cosas nuevas. Por



Archivo Copsa

lo tanto, el rango de lo posible es algo que tendremos que explorar y sobre lo cual es importante trabajar. Pero, mi impresión es que se trata de algo perfectamente solucionable. Tal como se ha logrado consensos en otras actividades, creo que en este caso también será posible alcanzarlos con cierta facilidad.

Entre las alternativas posibles está entregar en concesión solo infraestructura y su mantenimiento; infraestructura diferenciada para carga y pasajeros; aporte de servicios complementarios; dotación de equipos; operación u otros.

Respecto al marco legal, la regulación y los contratos, es necesario decir que esto, que también aparece como algo bastante trivial, no es tal. Porque la ley de Ferrocarriles contempla la posibilidad de la asociación, pero de manera restrictiva. Por lo tanto, ¿usaremos las leyes específicas existentes?, es decir ¿recurriremos a esos mismos marcos legales?

Si la pregunta es ¿cuál es el marco legal más probado?, la respuesta es que se trata del de concesión de obra pública. ¿Se puede aplicar a Ferrocarriles y Metro la ley de concesión de obra pública? Se puede hacer: basta el mandato. Y eso significa ponerse de acuerdo respecto de cuál es el marco institucional legal que permita llevar adelante estas iniciativas y sobre eso construir los contratos. Sin embargo, lo sucedido con las cárceles y los hospitales marca un antes y después respecto del valor de los mandatos al MOP. A lo mejor será necesario ver de qué manera se incorpora al mandante primario en forma mucho más decidida en los compromisos contractuales.

Creo que, en ese sentido, los resguardos que hay que tomar son:

La plena transparencia. Evidentemente esa ha sido una de las fortalezas del sistema concesional chileno, donde todas las decisiones han gozado de mucha transparencia, a pesar de las lecturas que algunos hacen de una supuesta opacidad del sector. No hay ningún contrato de concesión de obra pública que haya sido objetado ante los organismos pertinentes, como la Contraloría General de la República o los tribunales. En consecuencia, creo que ese marco legal da suficientes garantías de transparencia. Pero, evidentemente, hay que tomar las precauciones necesarias para que esto pueda concretarse.

Tiene que haber una supervisión temprana de la relación contractual. Mi impresión es que no basta con hacer un buen contrato y contar con los sistemas de fiscalización que existen actualmente. Los inspectores fiscales cumplen una labor extraordinaria, pero creo que en este tipo de obras más complejas, es necesario tener una institucionalidad que dé un respaldo de otras características, de tal manera que, desde un principio, esta relación de colaboración entre el sector público y el sector privado tenga una supervisión que asegure la transparencia y la claridad de esa relación en el tiempo.

Además, tiene que haber un mecanismo de resolución de controversias de características distintas a las que existen en la actualidad. Yo creo que lo que se hizo con el cambio a la Ley de Concesiones, de pasar de un sistema de resolución de controversias fundamentado principalmente en aspectos técnicos, a un sistema de resolución de controversias en derecho, fue un gran error y generó demoras. Adicionalmente, ha originado una serie de dificultades para poder ir adecuando los contratos en la forma más expedita posible a las nuevas exigencias que, naturalmente, en el tiempo recaen sobre el concesionario y el mandante.

El contrato tiene que tener un buen mecanismo de distribución de riesgo y, a mi juicio, poseer la flexibilidad suficiente como para que puedan adoptarse las medidas que corresponda a los cambios de entorno.

Un sexto problema tiene que ver con la Agencia de Concesiones. Ello exige que se pongan prontamente de acuerdo las instituciones que participan en la decisión de avanzar en la incorporación de recursos privados a infraestructura pública. La contraparte pública debe ser representativa de los intereses del Estado y no sólo de un

área del gobierno, ante posibles inversionistas, la comunidad financiera y las personas. Nunca hay que olvidar que lo que se provee es un servicio público.

En este contexto, es preciso tener en cuenta que Metro y Ferrocarriles tienen gobiernos corporativos muy distintos.

Por último, creo que es muy importante lograr interesar al sector privado. Es cierto que hoy día tenemos un sector privado que mira con mucho interés lo que se está haciendo en Chile.

Es cierto, también, que la experiencia de concesiones ha sido muy virtuosa desde el punto de vista de crear adhesión a las iniciativas que están en curso, pero aquí estamos incursionando en un nuevo tipo de proyectos. Y creo que si uno recuerda el esfuerzo hecho para invitar a inversionistas privados a participar en concesiones de obras de infraestructura pública en Chile, cuando el sistema recién estaba partiendo, mi impresión es que hay que hacer un esfuerzo equivalente para invitarlos a participar en proyectos de estas características, si es que queremos efectivamente incursionar en Metro y Ferrocarriles.

Si bien hay recursos para aportar a buenos proyectos con un período de maduración de largo aliento, debemos definir esta posibilidad como parte de una política pública con una mirada en horizontes de largo plazo, asegurando su continuidad en el tiempo; debemos estructurar proyectos atractivos que den garantías; debemos generar un marco regulatorio flexible y comprensible, pues no podemos olvidar que en el largo plazo todo se volatiliza y, finalmente, debemos hacer una adecuada promoción, lo que significa compartir los proyectos con los interesados, desde el principio.

En conclusión: yo creo que es posible incorporar al sector privado al desarrollo del Ferrocarriles y de Metro. Tenemos una experiencia más que suficiente como para desarrollar una propuesta en este sentido. Esto nos abre la posibilidad de complementar nuestro sistema carretero con modos de transporte alternativo. No cabe duda que también se cuenta con una gran capacidad de invitar al sector privado a ser socio en este esfuerzo, pero tenemos que trabajar en ello y en eso tenemos todavía muchos pendientes.

# **DESAFÍOS PÚBLICOS Y PRIVADOS PARA LA INVERSIÓN EN LOGÍSTICA Y PUERTOS**

*Paulina Soriano F.*

En el sector portuario existe un espacio importante para la construcción de grandes obras de infraestructura concesionada que permitan dar sustentabilidad al comercio y hacer más eficiente nuestra logística. Por otra parte, se requiere mayor planificación para optimizar el uso del borde costero en Chile.

Uno de los desafíos importantes, que forma parte de las actuales directrices del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, es transitar desde la mirada de concebir la infraestructura portuaria aislada de su cadena, a una visión de macrozona y red. Es así como, desde el concepto de puerto de gran escala, se ha migrado la mirada a la red logística de gran escala.

También es indispensable considerar que la planificación debe basarse en una prospección de las necesidades y tendencias y que en los nuevos proyectos debe incluirse, desde el inicio, la relación ciudad-puerto, anticipando las demandas ciudadanas emergentes, que se han ido expresando con fuerza en el periodo reciente.



PAULINA SORIANO FUENZALIDA

*Abogada de la Universidad Central; Diplomada en Regulación y Competencia por la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile y experta en infraestructura y transporte.*

*Asesora de la división de desarrollo logístico del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.*

*Durante su trayectoria profesional ha tenido una participación activa en más de cien procesos de licitación en proyectos de inversión de infraestructura y transportes.*

Un breve diagnóstico respecto del sistema logístico portuario, muestra la existencia de brechas y la tendencia a un estancamiento en su desarrollo.

Asimismo, la participación modal terrestre de carga está concentrada en un 94% en camiones.

Ambas constataciones revelan que existe un espacio importante para proyectos concesionados en este ámbito, particularmente en materia ferroviaria y otros, como estaciones intermodales y algunas soluciones por vía marítima que podrían diversificar la actual concentración modal en la carga y aportarían a la diversificación, tendiendo a la intermodalidad.

Para ello, como afirman otros coautores de este capítulo, se requiere una institucionalidad que permita elaborar políticas, planes y normativas, para un óptimo funcionamiento de las cadenas logísticas y para lograr una mayor coordinación entre el sector público y privado. Si bien esto parece una obviedad, el nivel de desafíos y complejidades a los que estamos enfrentados requiere más y mejor Estado.

Un factor relevante de tomar en cuenta en la actualidad, es la emergencia de exigencias ciudadanas respecto a la relación ciudad-puerto, en aspectos como la sostenibilidad de la actividad, el uso del borde costero y la protección del patrimonio.

En consecuencia, debido tanto a la necesidad de aproximarse a las comunidades, como al aumento de las complejidades en las tramitaciones ambientales y a los compromisos contenidos en los acuerdos internacionales, han crecido los niveles de coordinación necesarios. Esto, evidentemente, requiere de un actor público más fuerte

y con mayores atribuciones, capaz de constituir una plataforma que conecte de manera efectiva la acción público-privada.

Los actuales instrumentos de planificación territorial –nacionales, regionales y locales– no consideran las actividades relacionadas con los sistemas de suministro y movilidad de las cargas. Esto ocurre a nivel de ciudades, a nivel interurbano y a nivel de puertos. En el sector portuario estatal, por ejemplo, existen instrumentos de planificación, como los planes maestros portuarios. Sin embargo, por no ser vinculantes con los planes reguladores comunales, pierden eficacia.

Por otra parte, el inversionista privado aún no incorpora adecuadamente ciertas complejidades vinculadas a la asociatividad. Ello se suma a la ausencia en la política pública de los impactos generados por el funcionamiento de los sistemas logísticos, en circunstancias que se trata de temas fundamentales para el desarrollo de los puertos y, en general, para las actividades de alto impacto.

La asociatividad debe ser un factor presente desde la gestación de una idea por parte de un inversionista. Comunicar los objetivos que están detrás de un proyecto, debiera ser un procedimiento sencillo y cotidiano, pero que hoy día es escaso. Muchas veces hemos escuchado a representantes de las comunidades decir: “si yo hubiese sabido lo que usted iba a hacer, quizás hubiese tenido otra reacción”. Recursos tan simples como presentar una maqueta a las juntas de vecinos y en los municipios son poco utilizados a pesar de su efectividad.

De igual forma, un problema que se arrastra ya por varias décadas, es la asimetría regulatoria para la construcción de puertos en Chile, que se rige por estatutos distintos en el caso de las concesiones

marítimas y las concesiones portuarias de frentes de atraque. Estos dos sistemas que permiten construir puertos no tienen ninguna relación y, sin embargo, ambos tienen como objetivo la transferencia de carga y se emplazan en bienes nacionales de uso público.

El uso extensivo del borde costero, con iniciativas portuarias dispersas y dualidad de normativa, lleva a ineficiencias de ciertos eslabones de la cadena logística e incide en una temática aún incipiente en Chile, pero que está emergiendo con fuerza a nivel nacional, que tiene que ver con las relaciones ciudad-puerto.

A nivel mundial, hoy día está incorporado que el desarrollo de los puertos debe considerar su relación con la ciudad, abordándola mediante la participación de las comunidades en temáticas específicas del desarrollo portuario. Se trata de una interfaz necesaria de considerar, y que se relaciona con los impactos que generan los puertos, en cuanto a acceso; y con la visión de desarrollo que espera la ciudad para un puerto en particular. Esas tensiones se viven hoy en los proyectos portuarios de Antofagasta, Valparaíso y Puerto Montt, donde se han producido divergencias con las comunidades por una escasa relación ciudad-puerto.

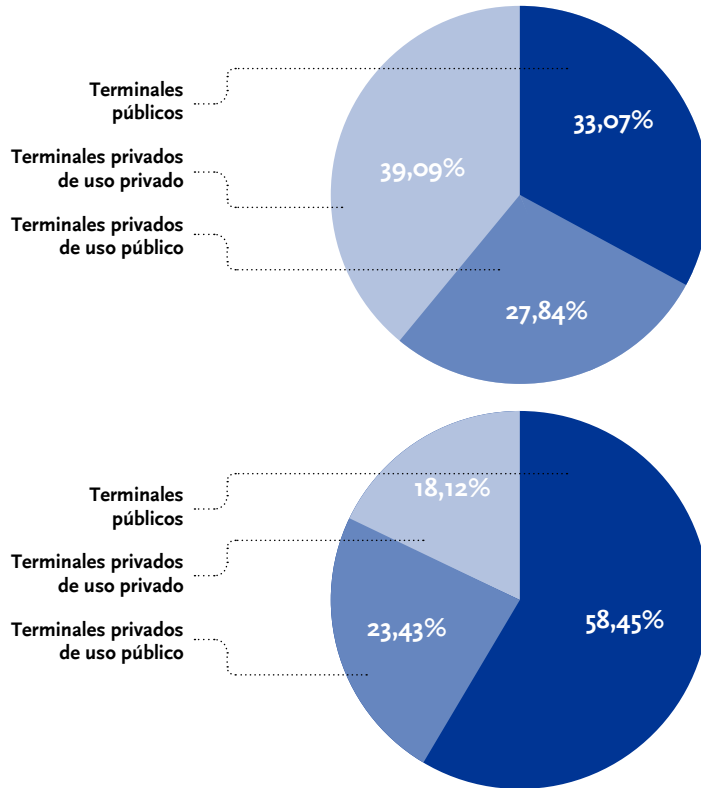
Por último, hay que hacer notar un cambio de paradigma, sobre el cual el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones trabaja desde hace unos seis años, y respecto a lo que se avanzó bastante en el gobierno anterior. Se trata del abordaje de la actividad como un sistema en red, ya que como han señalado otros coautores de este capítulo, los puertos, los ferrocarriles y la vialidad no son eslabones aislados, sino que cada uno constituye una parte del todo. Esta mirada en red, permitirá enfrentar de manera mucho más sistemática las problemáticas asociadas a logística.

## Sistema portuario nacional

El sistema portuario nacional cuenta hoy con 82 instalaciones portuarias, 10 puertos estatales con 21 terminales, 18 puertos privados de uso público y 43 puertos privados de uso privado.

Gráfico 1 | **LOS PUERTOS ESTATALES**

*Representan el 40% del volumen de carga transferida, pero el 60% del valor de la misma*



Fuente: Gobierno de Chile - Subsecretaría de Transportes.

Un ejemplo de lo que ocurre en el borde costero chileno, está reflejado en la Región de Atacama que, en 300 kilómetros de costa, tiene ocho terminales operativos ejecutados, nueve concesiones vigentes y trece concesiones en trámite, o sea, un total de treinta terminales portuarios, todos privados, para transferir el mismo tipo de carga: hierro, carbón, y graneles minerales. Esto demuestra una absoluta falta de planificación territorial, porque esa dispersión pudo haberse evitado mediante la construcción de un puerto estatal, a través del sistema de concesiones de la Ley 19.542, que hubiese permitido concentrar la inversión para levantar una infraestructura que opere como una gran plataforma pública de transferencia de carga, concesionada a privados.

Hay que considerar que, si se hubiera mantenido el auge del hierro, esta realidad podría ser aún más dramática, porque muchos industriales mineros medianos pudieran haber pedido sus respectivas concesiones.

Esta realidad, que en Atacama es extrema, está presente en toda la costa de Chile. Por lo tanto, es relevante la pregunta sobre cómo migrar hacia un sistema único de concesiones portuarias, priorizando el uso y el acceso público de las estaciones de transferencia que significan los puertos. Este constituye un tema clave para la modernización y productividad de la transferencia de carga.

## **Principales logros y desafíos del sistema de modernización portuaria**

Desde una mirada positiva, la gestión portuaria reciente ha tenido logros como los siguientes:

- Aumento importante de los niveles de competencia en la prestación de servicios portuarios.
- Costos de exportación bajo el promedio de la OECD.
- Aumento en los niveles de servicio.
- Inversiones en el aumento de capacidad o recuperación de infraestructura dañada.
- Desarrollo de Zonas Logísticas o de apoyo a la operación fuera de los recintos portuarios.
- Desarrollo de sistemas de información.
- Implementación de instancias de coordinación.

En general, se aprecia un aumento de la transferencia y cambios tecnológicos en el sector marítimo-portuario, con mayores exigencias operacionales y, a la vez, una consolidación progresiva de los actores de la industria naviera.

Entre los desafíos, están los siguientes:

- Garantizar la prestación de servicios logísticos bajo determinados estándares y niveles de servicio, porque el foco de las concesiones tiene que pensarse en relación con los usuarios, tanto internos, como los de comercio exterior.
- Desarrollar la multimodalidad, combinando tren, camión, modo marítimo y cabotaje.
- Garantizar servicios logísticos para aumentar la competitividad de las regiones. Siempre se pone el acento en la macro zona central, sin considerar concesiones que permitan la integración de regiones. Por ejemplo: es fundamental lograr la conectividad en la zona austral; y en Atacama es necesario contar con un gran puerto de uso público concesionado para prestar servicios de transferencia de minerales a los

pequeños y medianos productores, cuando vuelva a subir el precio del hierro.

- Llegar a un uso intensivo de la capacidad portuaria existente, tanto la pública como la privada.
- Reservar áreas costeras para uso portuario y terrestre para el desarrollo marítimo-portuario. Si bien Chile posee mucha costa, no toda es apta para uso portuario, por lo que hay que reservar las áreas aptas.
- Desarrollo y promoción de la competencia entre los agentes de la cadena logística. Facilitación y promoción de la participación privada.
- Coordinación interinstitucional público-privada destinada a una gestión perdurable y resolutive.
- Desarrollo logístico sostenible e integrado en redes comerciales e institucionales internacionales.
- Establecer un marco institucional eficaz para la planificación, gestión, control y relación público-privada.

En conclusión, dotar a Chile de infraestructura portuaria y logística es una condición esencial de política de transporte, pero no suficiente para garantizar la sostenibilidad, eficiencia, competencia, y equidad en el acceso. Para lograr lo anterior, se requiere al menos dos nuevas orientaciones:

La primera, es que al diseñar infraestructura para transportes, la planificación por sí misma no es suficiente. Como muestra la tendencia a nivel mundial, es fundamental incorporar también una mirada prospectiva. Por lo tanto, se requiere planificar y anticipar las necesidades de transporte, vinculándolas con los requerimientos internos, las orientaciones globales y la evaluación estratégica de las infraestructuras por desarrollar. Así, al construir puertos o planificar redes



logísticas es importante revisar cuáles son las grandes tendencias mundiales. Pensar, por ejemplo, cómo impactará en Chile la apertura del Canal de Panamá; cómo serán las alianzas, las fusiones de las navieras, los lotes de descarga. Una pregunta que surge de inmediato es si se requiere aumentar la capacidad ferroviaria.

Todas esas son las preguntas indispensables.

La segunda consideración que debe estar presente, es que el desarrollo de los proyectos debe basarse en la generación de mecanismos que permitan la construcción de relaciones de transparencia, confianza y beneficio mutuo entre las comunidades, los inversionistas y el Estado. Este es un tema permanentemente demandado, al que es necesario dar urgentemente una respuesta.

### **Proyectos portuarios en ejecución**

A lo largo de Chile, están en desarrollo trabajos de reconstrucción por daños sufridos en puertos como consecuencia de desastres naturales (terremotos y marejadas). Asimismo, otros puertos registran trabajos de ampliación y mejoramiento. Por último, están en desarrollo dos grandes componentes portuarios.

El listado y sus características principales son los que siguen:

#### ***Arica-ZEAP***

- R-11, a 11,5 Km del puerto.
- Parqueadero (inaugurado el 15 de mayo de 2015) para exportadores de Bolivia.
- Obra de segunda fase (servicios a la carga) en ejecución.

### ***Liquique-Reconstrucción T1***

- Recuperación y refuerzo antisísmico.
- Estabilización del frente de atraque N° 1 (sitios 1 y 2) y del molo de abrigo.
- Solución escalable para profundización y extensión.

### ***Antofagasta-Recuperación***

- Reparación de los socavones en el molo de abrigo por marejadas.
- Reparación y refuerzo antisísmico del frente N° 1.
- Reparación de pavimentos y líneas ferroviarias en el interior del puerto.

### ***Valparaíso-TPS***

- Extensión del frente de atraque a 740 metros (2 Post Panamax).
- Refuerzo y estabilización antisísmica de sitios 4 y 5.
- Entrada en operación prevista para principios de 2016.

### ***Valparaíso-TCVAL***

- Construcción de un nuevo frente de atraque de 725 metros.
- Construcción de una explanada de 18,1 Ha (9,1 ganadas al mar).
- Capacidad de transferencia de 1 MM TEU/año.
- Inversión de MM 500 US\$ (aproximada).

### ***Talcahuano/San Vicente-Recuperación San Vicente***

- Reconstrucción del terminal por terremoto y tsunami de 2010.
- Mejoramiento del sitio 1 y reparación de los sitios 2 y 3.
- Extensión del frente de atraque en 264 metros (nuevo sitio 4).

- Recuperación de la explanada norte del terminal.
- Fin total de las obras previsto para fines de 2017.

#### ***San Antonio-STI***

- Extensión del frente de atraque en 190 metros (130 con equipos de transferencia).
- Garantiza 900 metros lineales para atención a naves.
- Entrada en operación prevista para 2017.

#### ***San Antonio-Dragado***

- Dragado de la dársena común a 16 metros para atención de naves de mayor calado.
- Inversión con aportes de concesionarios (PCE y STI).
- Fin de la obra previsto para agosto de 2016.

#### ***San Antonio-Terminal PCE***

- Construcción de un nuevo frente de atraque de 700 metros.
- Ampliación explanadas y mejora equipos de transferencia.
- Capacidad de atención de 1 MM TEU/año.
- Entrada en operación de fase 1-A, prevista en noviembre de 2015.

Al respecto, es necesario señalar que las nuevas obras se enmarcan en una línea de acción del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones en el ámbito de la infraestructura, que apunta a transitar desde el puerto de gran escala a la red logística de gran escala. Será un plan para expandir la oferta de transporte de carga, incluyendo componentes:

- Portuaria: molo abrigo, dragado, áreas de respaldo, equipamiento.

- Accesibilidad inmediata o “última milla”: vialidad y ferrocarriles interiores y de acceso al puerto a través de la ciudad.
- Accesibilidad troncal: ampliaciones de capacidad vial y ferrocarriles entre el puerto y el resto de la macrozona central.
- Logística: terminales ferroviarios, zonas de extensión portuaria, centros de intercambio y/o distribución y otras facilidades.
- Desarrollo de las ciudades: en componentes asociados a lo portuario y en otras (por ej. Patrimonio).
- Institucionalidad/gobierno del proyecto: para asegurar avance expedito, coordinación y decisiones informadas.

En síntesis, son puertos de gran escala, que en último término constituyen una red logística de gran escala, que incorpora obras de abrigo, áreas de respaldo, obras de accesibilidad troncal, logística con zonas de apoyo, centros de distribución, tecnología, el desarrollo de las ciudades y la institucionalidad del proyecto.

Actualmente están en marcha las componentes portuarias de San Antonio y de Valparaíso, con su componente vial, los accesos y la componente ferroviaria de ambos proyectos, que fueron pensados como redes.

**UNA NUEVA AGENDA  
SOCIAL PARA EL  
SISTEMA DE  
CONCESIONES**

*Luis Eduardo Bresciani L.*

El contexto de nuestras ciudades ha cambiado radicalmente en las últimas décadas. No solo el 87% de los chilenos habita en ellas, sino que la mayoría vive en áreas metropolitanas y ciudades presionadas por el crecimiento urbano, la congestión y la segregación social, entre otros problemas.

Ello exige una nueva etapa para las políticas públicas urbanas y las concesiones de obras públicas, en particular, lo que debiera traducirse en una nueva agenda, donde la infraestructura concesionada se constituya en un instrumento clave para la equidad e inclusión social. Solo de esta forma podremos pasar desde una agenda de infraestructura concesionada orientada solo al “desarrollo económico”, a una agenda de infraestructura concesionada para “los ciudadanos”, lo que conlleva una mayor legitimidad social.

Para lograrlo, hay cuatro desafíos pendientes: No más proyectos autónomos; no más dispersión de autoridades y agendas; no más fuentes de financiamiento limitadas y no más evaluación con bajos estándares.

L. EDUARDO BRESCIANI LECANNELIER

*Arquitecto de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Máster en Diseño Urbano de la Universidad de Harvard, Estados Unidos.*

*Desde el año 2014 es el Presidente del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano de Chile, órgano público-privado asesor de la Presidencia de la República en políticas urbanas.*

*Ha ocupado diversos cargos públicos, como Secretario Metropolitano de Vivienda y Urbanismo (2002-2003) y Jefe de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2003-2010), siendo responsable de los programas nacionales de planificación urbana y proyectos urbanos. Ha sido miembro del Consejo de Concesiones de Obras Públicas del Ministerio de Obras Públicas (2010-2014) y de la Comisión Presidencial Promovilidad (2014).*

*Es profesor de la Facultad de Arquitectura de la Pontificia Universidad Católica de Chile e Investigador asociado del Centro de Desarrollo Urbano Sustentable UC (Cedeus).*

Ante los grandes desafíos pendientes en materia de infraestructuras urbanas, me concentraré especialmente en las oportunidades que surgen del debate urbano contemporáneo sobre el desarrollo de la infraestructura para la movilidad urbana. Entonces, este artículo busca ampliar la mirada, superando la visión centrada solo en la provisión de infraestructura de transporte, para valorar el rol que esta juega en las nuevas demandas urbanas.

Esta mirada se centra en las oportunidades que tienen el sistema de concesiones y las nuevas formas de alianza público-privada para abrir nuevas posibilidades, incidiendo en sus opciones de empleo, desarrollo social y calidad de vida a través de las infraestructuras

Me quiero referir en particular a tres condiciones que determinan este cambio de mirada:

- La primera condición se refiere al nuevo contexto urbano, que ha incidido en cómo se discutían estos temas hace dos décadas y cómo se discuten hoy día.
- La segunda condición es respecto a las prioridades definidas por el país en su Política Nacional de Desarrollo Urbano, liderada por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano. Esta es una instancia permanente de carácter presidencial, con integración público-privada, y que cuenta con la participación de ministros, parlamentarios, representantes de instituciones y organizaciones académicas, empresariales y ciudadanas.
- La tercera condición dice relación con el renovado rol que juega la movilidad urbana en el desarrollo de la ciudad y las personas. Dado que nuestras ciudades están mayoritariamente compuestas por espacios de uso público y vialidad, su

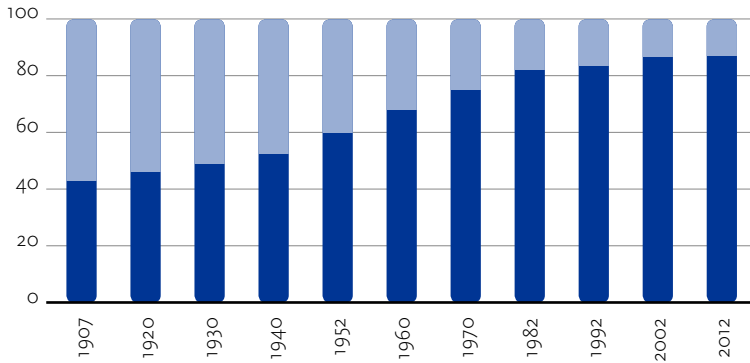


dotación, diseño y calidad define no solo el funcionamiento de las actividades urbanas, sino que afecta las oportunidades de las personas y la cohesión social de las ciudades.

## Condición urbana ¿Dónde estamos?

Aunque hoy nueve de cada diez chilenos viven en ciudades (gráfico 1), cifra que ha tendido a estabilizarse, lo que debiera importarnos es que esta población urbana demanda en forma creciente más y mejor infraestructura.

Gráfico 1 | **CONDICIÓN URBANA: CHILENOS EN CIUDADES**  
Porcentaje

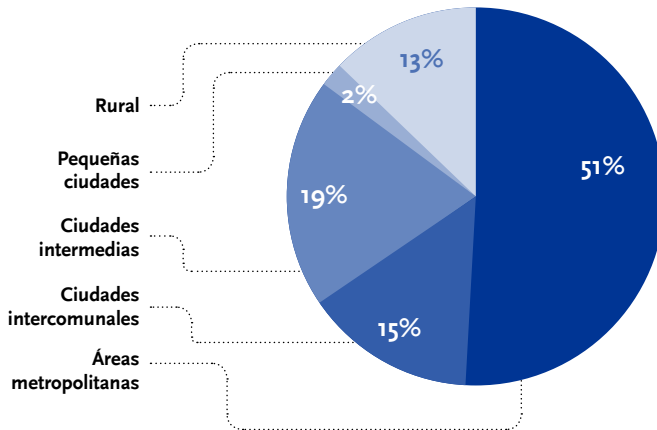


Fuente: Minvu - MTT.

■ Rural ■ Urbana

La infraestructura de las ciudades es crítica respecto al desarrollo de las personas y actividades. De ello da cuenta la evolución de la institucionalidad, graficada en el surgimiento en las décadas del 60 y 70, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones como entes especializados y separados del Ministerio de Obras Públicas. Hoy, medio siglo más tarde, probablemente la institucionalidad vuelve a ser insuficiente para responder a las tareas actuales, pues en muchos casos el sectorialismo ya no puede resolver por sí solo problemas que requieren la coordinación de diferentes actores, que exceden a un ministerio o a un solo actor regional o local.

Gráfico 2 | **CONDICIÓN URBANA: COMPLEJIDAD METROPOLITANA**  
66% de población habita en ciudades complejas e intercomunales



Fuente: Elaboración propia en base a proyecciones del Instituto Nacional de Estadísticas.

A esta condición se suma que la urbanización nacional de los últimos cincuenta años se ha concentrado principalmente en ciudades metropolitanas (gráfico 2), es decir, en ciudades de más de 250.000 habitantes, que presentan demandas mucho más complejas en materia de planificación e infraestructura. Es evidente que estas demandas complejas ya no se resuelven con soluciones simples de provisión sectorial de infraestructuras, viviendas o equipamientos.

Dos tercios de los chilenos viven en estas áreas metropolitanas compuestas por más de una comuna, donde las complejidades son mucho mayores que aquellas que existen en las ciudades menores; por lo tanto, obligan a utilizar instrumentos y formas de coordinación mucho más complejas que aquellas con las que contábamos hace algunos años atrás.

La condición metropolitana de Santiago, Valparaíso y Concepción es hoy compartida por más ciudades chilenas, lo que está obligando a innovar en materias de coordinación y planificación, en un contexto donde la inadecuada institucionalidad, los problemas de financiamiento estable y la debilidad legal de los instrumentos de planificación del Estado, muchas veces se traduce solo en buenas intenciones sin poder vinculante.

Esta condición metropolitana no solo implica mayor complejidad, también se traduce en debilidades para responder a tiempo a los procesos de crecimiento urbano que demandan infraestructuras y equipamientos públicos. Cuando se inició el sistema de concesiones, en la década de los noventa, en las ciudades chilenas se construía cerca de 9 millones de m<sup>2</sup> de edificaciones al año. Hoy día, esa cifra ha superado los 20 millones de m<sup>2</sup> al año. Entre 1990 y 2014

la construcción anual aumentó 250% (8,6 MM a 21,5 MM de m<sup>2</sup>) y los hogares crecieron un 30% en diez años, lo que evidentemente cambió radicalmente el escenario urbano, afectando fundamentalmente las tendencias de localización e incidiendo en los déficits de infraestructura y espacios públicos de calidad.

En parte, este problema podría tener un primer cambio. Se encuentra en tramitación legislativa el proyecto de ley que modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones, para establecer un sistema de aportes privados al espacio público. Sería aplicable a los proyectos de construcción, reemplazando los actuales estudios de impacto vial por un sistema de planes de infraestructuras asociados a los planes reguladores, financiados en forma proporcional por los proyectos inmobiliarios. Ello evitaría en parte que, cada vez que nuestras ciudades crecen, se generen nuevos déficits de infraestructuras de transporte, de espacios públicos o parques urbanos. Más allá del análisis del contenido de esta iniciativa, su importancia es que además establece por primera vez una relación directa y obligada entre transporte y desarrollo urbano.

Pero debemos reconocer lo que se ha hecho bien. A pesar de los déficits de infraestructura, en los últimos años Chile ha logrado resolver problemas sectoriales, como el déficit habitacional, con un 2,7% de crecimiento anual de viviendas, en un contexto de alta formalidad de la construcción y urbanización. Hay una alta cobertura de servicios básicos urbanos, con índices de 100% de tratamiento de aguas servidas, acceso a electricidad, agua potable y manejo de residuos. Por otra parte, más allá de las críticas, existe una adecuada cobertura de transporte colectivo, ya sea mediante sistemas de concesión o provisión directa del Estado, como es el caso del Metro de Santiago y de Ferrocarriles.

También debemos valorar cómo el sistema de concesiones de obras públicas permitió una fuerte expansión y dotación de grandes infraestructuras urbanas en nuestras grandes ciudades. Estas obras, particularmente las de vialidad, no hubieran sido posibles mediante el sistema de financiamiento público tradicional. No obstante, es evidente que el ciclo de las grandes megainfraestructuras urbanas se ha agotado y los ciudadanos demandan nuevas infraestructuras y equipamientos de escala mucho más diversa.

Otros artículos de este libro apuntan a que el gran aporte del sistema de concesiones sería el haber liberado recursos públicos para destinar a otras prioridades sociales; Pablo Longueira incluso ha afirmado que esto ha servido para combatir la pobreza. Sin embargo, yo me atrevería a decir que esta es una visión limitada de las potencialidades que las concesiones pueden tener para responder a las demandas sociales. No se trata solo de liberar recursos para fines sociales, se trata de sumar a las concesiones a la provisión de las obras que resuelvan nuestras desigualdades urbanas y sociales.

## **Los temas pendientes ¿Dónde estamos en deuda?**

Hoy, la infraestructura financiada mediante la asociación público-privada debiera apuntar a la equidad. Este es el desafío de Chile. La segregación social se ha acrecentado, a pesar del éxito en la reducción de la pobreza urbana y las políticas de vivienda, porque ella no tiene que ver solo con el acceso a la vivienda, agua potable, alcantarillado o pavimentación; también se relaciona con el acceso justo a la movilidad, el acceso a servicios, educación, fuentes de empleo y diversidad social. Asimismo, estamos en deuda como socie-

dad con el grave deterioro del stock de viviendas, pues hay amplios sectores de nuestras ciudades que tienen estándares de infraestructura deficitarios.

Podemos afirmar que aunque el índice de pobreza es cercano al 10%, si medimos en términos del acceso a calidad urbana y bienes públicos, cerca del 40% de las familias se sienten absolutamente insatisfechas por los bajos estándares urbanos de sus barrios y comunas.

En un reciente estudio, la Cámara Chilena de la Construcción ha planteado que más del 20% de nuestras grandes ciudades están compuestas por barrios altamente vulnerables. Hay quienes podrían pensar que este no es un problema de las concesiones de obras públicas, sino del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo. Pero, lo cierto es que existe la gran posibilidad de recuperar esos barrios, e incluso generar integración social con sectores medios, renovando amplios sectores de nuestras ciudades con nuevas infraestructuras de espacio público, de conectividad y movilidad. La infraestructura de transporte tiene el poder de generar valor, porque no solamente conecta puntos sino que puede renovar el principal espacio cívico, la calle, y, por lo tanto, integra a los ciudadanos al ciclo virtuoso de la renovación urbana.

A esta condición de vulnerabilidad urbana se suma un sostenido crecimiento urbano y el aumento de los viajes en automóviles privados (8,1% de crecimiento anual), frente al crecimiento de solo el 2,6% del transporte público; y al hecho que un 61% de la población urbana habita ciudades con índices de contaminación superiores a norma, que pueden ser resueltos con cambios en las formas de transporte.

Es evidente que seguir abordando estos componentes por separado a la larga genera más conflictos y menos cohesión social. La coordinación se ha vuelto cada día más difícil o imposible. Como Jefe de la División de Desarrollo Urbano, en la década pasada, formé parte de innumerables mesas de trabajo multisectorial para coordinar simultáneamente obras concesionadas, obras públicas, planes reguladores y proyectos privados, lo que por lo general era una tarea casi imposible. Las obras y proyectos individuales no funcionan aislados dentro de una ciudad sino que se impactan unos con otros, deteriorando las condiciones urbanas y, por lo tanto, generando mayores conflictos sociales.

Por último, la movilidad también tiene aspectos socialmente regresivos. Como se ha mencionado, no basta con lograr la eficiencia en la provisión de obras de infraestructura. Justamente fue debido a la búsqueda de esta mal entendida eficiencia que se inició el crecimiento exponencial de grupos de la sociedad civil en contra de obras concesionadas. El caso de Costanera Norte y los vecinos del Barrio Bellavista en la Comuna de Providencia es uno de esos procesos emblemáticos. Hoy, dichos vecinos constituyen Ciudad Viva, una de las organizaciones de la sociedad civil más respetadas, quienes incluso fueron designados por la Presidenta de la República como miembros titulares del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano.

Sin embargo, a pesar del tiempo transcurrido, todavía carecemos de un sistema que permita canalizar adecuadamente este fenómeno, permitiendo que la participación social genere valor en lugar de conflictos y obras fallidas.

Por lo tanto, el escenario que se vislumbra para las ciudades, de crecimiento de vivienda y población, e incremento de las áreas

metropolitanas, solo trae mayor complejidad. Esos temas ya no podrán ser resueltos por un alcalde. De la misma manera, los ministerios no podrán manejar temas aislados, sino que deberán trabajar de manera interrelacionada.

La pregunta, por lo tanto, no es cómo responder al presente, sino cómo responder a las demandas del futuro. Hacia 2030 se prevé que habrá dos millones de nuevos habitantes urbanos; cinco nuevas áreas metropolitanas (La Serena-Coquimbo, Antofagasta, Temuco-Padre Las Casas, Iquique y Puerto Montt-Puerto Varas); que se construirán más 25 millones de m<sup>2</sup> por año; más de 100.000 hectáreas adicionales de suelo urbanizado, la mayoría en ciudades de regiones; y habremos pasado de los actuales 4.200 millones de vehículos a los 9 millones de vehículos. Lo anterior significa que, por lo menos durante los próximos veinte años, el crecimiento urbano seguirá provocando cambios de tendencias y fuertes transformaciones en zonas urbanas interiores, así como generación de nuevos centros.

### **¿Cuáles debieran ser las prioridades?**

En el debate público-privado al interior del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU), nos hemos concentrado en las tres prioridades más estructurales para dar respuesta a los desafíos antes expuestos.

Dado que la implementación de cambios relevantes supera los tiempos de un gobierno, es necesario construir consensos público-privados sólidos que puedan superar los plazos de cuatro años y que permitan lograr las metas de hacer transformaciones más profundas.



La primera prioridad del CNDU, que coincide claramente con un sello del gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, es la equidad e integración social. Ello significa inversión en infraestructura con visión de equidad territorial, más altos estándares de planes y obras, políticas de suelo y diversidad social, regeneración de barrios y participación ciudadana.

Sabemos que la posibilidad de las personas de acceder a la educación y a las oportunidades de empleo, además de políticas laborales o educacionales, depende en forma crítica de que las ciudades cuenten con una buena infraestructura. En mayo de 2015, el CNDU entregó a la Presidenta de la República la propuesta “Políticas de Suelo para la Integración Social”, que incluye propuestas sobre participación social y vivienda inclusiva, pero que pone un fuerte énfasis en la necesidad de inversión en infraestructura y proyectos públicos para generar equidad. Porque a corto plazo, la falta de equidad solo se resuelve con buenos proyectos urbanos de inversión pública.

La segunda prioridad del CNDU es el desarrollo de una nueva institucionalidad urbana descentralizada. Es sabido que el debate sobre concesiones se ha concentrado en la institucionalidad del MOP y de la Coordinación de Concesiones de Obras Públicas, pero, claramente, el tipo de institucionalidad que hoy tenemos no es el requerido. La infraestructura vial y la infraestructura de movilidad son una sola. No hay diferencia cuando la infraestructura de movilidad se financia con concesiones, con aportes privados o con recursos públicos. La diferencia solo radica en los mecanismos de financiamiento y en su administración. Esta condición de que la institucionalidad se estructure en función de los mecanismos de financiamiento y no en función de la tarea o política, representa una seria limitación.

Cuando se plantea ampliar el sistema de concesiones, debiéramos proponernos también que sea más descentralizado. Desde esa perspectiva, a futuro los gobiernos regionales y metropolitanos deberían jugar un rol central. En particular, abogo porque, a lo menos, en las áreas metropolitanas tengamos autoridades con el poder de manejar la planificación y ejecución de obras de infraestructura en forma integrada, contando para ello con los instrumentos que hoy día están dispersos en distintas instituciones centrales. No solo es clave que los intendentes metropolitanos sean electos, sino que dispongan de las unidades de planificación con poder para utilizar toda la batería de instrumentos públicos para resolver proyectos y buscar asociaciones público-privadas.

Para comenzar, ello permitiría resolver un aspecto que hoy día alcanza ribetes críticos: que en lugar de ponerse de acuerdo con diez o quince entidades distintas, haya un solo interlocutor. Ello significa que debieran transferirse potestades, como las concesiones, y los recursos necesarios a esas autoridades y gobiernos de ciudades.

Y, por último, nuestra tercera prioridad es que más allá de los proyectos, todo lo anterior solo será viable si existe una planificación territorial integrada, con planes vinculantes y descentralizados que integren todas las decisiones de planificación sobre el uso del suelo, la inversión en infraestructura y los mecanismos económicos de gestión urbana.

Necesitamos tener planes vinculantes, que permitan programar inversiones y decidir en forma pragmática y transparente si su forma de financiamiento será vía concesiones, gasto público o aportes privados, ampliando el rango de posibilidades y terminando con las visiones ideológicas centradas en el tipo de financiamiento.

Lámina 1 | NUEVO MODELO DE PLANIFICACIÓN URBANA



Fuente: Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, propuestas preliminares.

Un elemento importante es la integración de los instrumentos públicos para hacer ciudad, e incluso los instrumentos económicos, como la tarificación vial, los subsidios y los mecanismos tributarios. Cada uno de ellos está radicado actualmente en organismos y leyes distintos, cuando debieran operar en forma conjunta y coordinada, con el solo norte de mejorar la calidad de vida urbana. No se trata solamente de generar más recursos, sino que usarlos en forma inteligente.

Han existido distintos esfuerzos en este sentido, que topan con las restricciones que impone la actual institucionalidad. Por ejemplo, me ha tocado trabajar con el Municipio de Maipú, una comuna con 600 mil habitantes aproximadamente. Ellos están intentando coordinar bajo un solo plan las decisiones de planificación urbana, de infraestructura y espacios públicos. Muchas de estas obras no dependen de ellos, dependen de Concesiones, otras de Transantiago, otras de EFE y otras son proyectos del Ministerio de Vivienda. Todas esas obras debieran estar coordinadas y formar parte de un mismo plan de desarrollo urbano y, en la medida en que este se desarrolle, se debiera determinar el modo de financiamiento de las distintas obras que involucra (concesiones, inversión pública, mitigaciones, etc.). También debiera ser posible ampliar las posibilidades de mayor participación privada, concesionando no solo aquellas obras susceptibles de tarificación, sino que otras que pueden operar mediante subsidio, para hacerse cargo incluso de aspectos como la mantención. Pero a pesar de las voluntades, estos procesos siguen siendo meramente indicativos, sin capacidad real de alinear a los poderes del Estado.

## **Rol de la vialidad urbana**

La infraestructura para la movilidad puede jugar un rol central en la agenda de equidad e integración social. Por eso el rol del sistema de concesiones excede el solo objetivo de liberar recursos públicos, sino que puede convertirse en parte de la misma agenda.

Eso significa pasar de una agenda de infraestructura concesionada para el desarrollo a una agenda de infraestructura concesionada para para la equidad. Porque, dado que la vialidad y el transporte

público definen el acceso a las oportunidades de los ciudadanos, deben ser entendidos como parte de una agenda social y no solamente como una agenda productiva.

El transporte es uno de los principales instrumentos de integración social, en tanto define el funcionamiento y renovación de las ciudades; afecta los precios del suelo y las tendencias de localización de actividades; define el nivel de acceso de los ciudadanos a los beneficios y oportunidades laborales, de servicio, salud y educación. Dado que es una red, no puede abordarse sobre la base de proyectos individuales, sino que como un sistema. Por lo tanto, su tratamiento debe ser integral y planificado, no sectorial y descoordinado.

La vialidad depende y afecta la calidad y disponibilidad del espacio público. Las calles y avenidas construyen el principal espacio colectivo de la ciudad, dando cuenta de alrededor de un 35% del mismo. Por lo tanto, su escasez y deterioro genera fuertes externalidades sociales en congestión, incremento de tiempos de viaje y contaminación. En Santiago, por ejemplo, el tiempo de viaje promedio es de 48 minutos. Diversos estudios plantean que se requiere cerca de 9.500 millones de dólares de inversiones en vialidad urbana hasta 2025. Esta cifra podría ser mayor, porque fue calculada sobre la base de obras construidas con los estándares históricos de los últimos veinte años, los que actualmente resultan insatisfactorios para la ciudadanía, que pide mejores servicios y mejores espacios públicos.

## **Nuevos espacios para la APP**

Desde la perspectiva de lo planteado anteriormente, existen múltiples nuevos espacios para la creación de nuevas infraestructuras

concesionadas. Por ejemplo, en la nueva vialidad urbana, con nuevos corredores de transporte urbano que garanticen calidad, mantenimiento y gestión de servicios anexos (como información), estos son un espacio propicio para las concesiones.

Esto no solo significa permitir el desplazamiento de buses, sino que también se requiere mejorar y mantener el espacio público. No se trata solo de generar mayor fluidez en el tránsito del transporte público, sino que de introducir un estándar nuevo que, además de considerar la inversión necesaria para la construcción del corredor con altos estándares, también contemple su gestión y mantenimiento. En mi opinión, el sistema de concesiones podría hacerse cargo.

Otra área de inversiones se asocia a los distintos tipos de estaciones y depósitos de transporte colectivo. Medios de prensa han informado que el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones evalúa traspasar a las empresas de buses las estaciones pagas. Desde mi perspectiva, me parece más razonable que se haga cargo de ellas la misma entidad que construya y mantenga la infraestructura del corredor, porque ambas infraestructuras forman parte del mismo sistema y deben prestar un servicio de manera integral. Creo que el equipamiento de transporte debiera ser siempre de propiedad del Estado, pero concesionando la vialidad urbana, las estaciones de intercambio modal y también los terminales y depósitos de buses, para garantizar un sistema planificado y competitivo.

Respecto a la mantención de vialidad urbana, que nunca ha formado parte del sistema de concesiones, debiera ser posible materializar proyectos no solo de construcción de infraestructura nueva, sino que también se pueda concesionar la mantención vial, como la infraestructura troncal y las redes principales. Es decir, la concesión

de áreas o redes de vialidad es un servicio que el Estado debiera considerar más, dado las deficiencias en la materia y las desigualdades urbanas que ello genera.

## Desafíos Futuros

En síntesis, se puede aspirar un nuevo enfoque en las concesiones de infraestructuras de movilidad urbana. Para lograrlo, propongo cuatro cambios:

1. ***No más fuentes de financiamiento limitadas.*** Los planes y proyectos deben poder combinar múltiples mecanismos y aportes que hagan viables los proyectos: aportes públicos, aportes inmobiliarios, recuperación de plusvalías asociadas a obras, subsidios, tarificación vial. Por ejemplo, Américo Vespucio Oriente podría financiarse no solamente con tarifas y con subsidios del Estado, lo que no me parece equitativo socialmente, sino que podrían obtenerse fondos de impuestos por las plusvalías que ganarán las propiedades beneficiadas con esta obra, pero esto no es posible actualmente. Una medida como esa no es extraña en Estados Unidos, pero en Chile provoca divisiones ideológicas incomprensibles. Lo mismo es válido para la tarificación vial, que no debiera ser solo un mecanismo de restricción, sino un mecanismo de internalización de impactos y financiamiento. Debiera ser posible integrar todas las fuentes de financiamiento para provocar estos cambios.
2. ***No más proyectos autónomos y limitados a la vialidad motorizada.*** Debemos terminar con las listas de proyectos y pasar

a un sistema de Planificación Urbana Integrada, que permita una cartera importante de proyectos de inversión y concesión de largo plazo.

3. ***No más evaluación con bajos estándares.*** Se requiere cambiar los análisis de rentabilidad social de los proyectos, que actualmente no incluyen todos los beneficios y externalidades urbanas positivas de la vialidad, como regeneración y valorización de zonas vulnerables, equidad urbana, espacio público para otros modos y actividades colectivas, etc.
4. ***No más dispersión de autoridades y agendas.*** Se requiere de autoridades urbanas únicas a cargo de la dirección, ejecución y evaluación de los planes, terminando con la planificación y ejecución sectorialista.

Por último, en las décadas pasadas hemos demostrado nuestras capacidades para innovar en mecanismos públicos y el sistema de concesiones es claramente una de esas innovaciones. Pero los hechos nos han demostrado que no basta con tener buenos instrumentos, debemos tener mejores instituciones a cargo de usarlos en forma coordinada y debemos tener liderazgos capaces de guiar estas instituciones con visiones de futuro que respondan a las demandas ciudadanas presentes y futuras. Por eso, sostengo que el éxito de las nuevas agendas no pasa por el financiamiento sino que pasa por las reformas institucionales discutidas y la confianza en la planificación como única forma de integración y participación ciudadana.





# EPÍLOGO

**ELEMENTOS  
PARA UN SEGUNDO  
CICLO DE LAS  
CONCESIONES**

*Ricardo Lagos E.*

El primer ciclo del sistema de concesiones creado en los años noventa, no solo cambió a Chile, sino que le agregó valor, lo que generó un patrimonio disponible para enfrentar una segunda etapa, con la mirada y necesidades del país de hoy. Si nos enorgullece el aumento de ingreso por habitante, que se ha cuadruplicado en estos veinte años, también debemos poner en la palestra el aumento en los viajes que permitió movilizar ese PIB.

En los años '90 distinguimos como principios básicos, tres tipos de infraestructura: una destinada a aumentar la productividad; la social, orientada a llegar a los que más lo necesitan; y la dirigida a la integración con los países vecinos. Estos principios, que siguen siendo válidos, deben aplicarse con los criterios de la realidad actual: el rumbo de desarrollo que tomarán nuestras ciudades; las exigencias medioambientales y la demanda de participación de todos los sectores, entre otros. Para ello, debemos llegar a un nuevo acuerdo con todo el espectro político; ganar nuevamente credibilidad y confianza de la ciudadanía, explicándole a cada sector involucrado la filosofía profunda del sistema; y apurar y alargar el tranco, para resolver el déficit producido por el menor ritmo en los últimos diez años.

**RICARDO LAGOS ESCOBAR**

*Abogado de la Universidad de Chile y Doctorado en Economía en la Universidad de Duke (USA).*

*Fue Presidente de la República de Chile (2000-2006), Ministro de Educación (1990-1993) y Ministro de Obras Públicas (1994-1998).*

*Entre 1969 y 1971 fue Secretario General de la Universidad de Chile. En 1973 asumió como Secretario General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) con sede en Buenos Aires. En 1974 se trasladó a Estados Unidos para ejercer como Profesor Visitante en la Universidad de Chapel Hill (Carolina del Norte).*

*Integró la coalición Alianza Democrática (AD) y el Comité Independiente para las Elecciones Libres (CIEL). Asimismo, fue fundador y primer presidente del Partido por la Democracia (PPD).*

*Recientemente fue Presidente del Club de Madrid (2006-2010) y Enviado Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el Cambio Climático (2007-2010).*

*El 13 de marzo de 2006 creó la Fundación Democracia y Desarrollo (FDD), de la cual es su presidente.*

La política pública que dio origen a las concesiones, como señala el título de este libro, fue exitosa. Hace veinte años atrás, distintos sectores políticos que normalmente no suelen tener una mirada común sobre ciertos temas, comprendieron que Chile, un país pequeño en ese entonces, con un ingreso de 5.000 dólares por habitante, carecía de los recursos suficientes para dar un salto que le permitiera resolver el gran déficit de infraestructura en el que se encontraba. Solo un acuerdo entre todas las partes logró iniciar un proceso de avance en esta materia.

En los años '90 distinguimos como principios básicos, válidos hasta el día de hoy, tres tipos de infraestructura: aquella destinada a aumentar la productividad; la de carácter social dirigida a llegar a los que más lo necesitan; y la infraestructura, muy incipiente en esos años, orientada a la integración con los países vecinos.

Este desafío requería enormes sumas de dinero y los recursos fiscales disponibles representaban solo una parte muy pequeña de ese total. Por esto se priorizó y se comenzó por la infraestructura destinada a aumentar la productividad, expandiendo primero las autopistas de mayor tránsito y los aeropuertos, ante el aumento progresivo de la demanda. En ambos casos se determinó que eran ámbitos donde resultaba posible cobrar tarifas por su uso, lo que permitió, en el mediano plazo, aumentar el valor de la infraestructura en Chile. Este fue el origen de todo.

En este proceso aumentaron las responsabilidades del Ministerio de Obras Públicas. Sus funcionarios, orgullosos de la historia de esa repartición, sintieron temor frente a lo nuevo y a las mayores exigencias que eso representaba, pero asumieron el reto. La decisión fue poner una suerte de segundo piso a ese Ministerio, donde,

gracias a las concesiones, se radicaron las mayores inversiones de toda esa repartición.

Como resultado de las concesiones de infraestructura en materia de productividad, se logró reducir costos e imprimir mayor eficiencia a los traslados. Por ejemplo, hubo un aumento de la velocidad. Mientras a principios de los '90 un vehículo se demoraba ocho horas en llegar desde Santiago a Concepción, es decir podía hacer un máximo de tres viajes en 24 horas, actualmente se demora seis horas y en las mismas 24 horas puede hacer cuatro viajes.

Basándonos en los mismos principios, hoy Chile es distinto y se encuentra ante nuevos desafíos de infraestructura. Por esto es preocupante que se piense que el mejor camino es reducir sustancialmente las tarifas por el uso de obras que ya cumplieron su plazo original de concesión, estableciendo una cifra menor que solo permita su mantención, o bien dejar de cobrar por completo, traspasando al Estado la responsabilidad.

Esto es no entender nada del Chile de hoy. ¿Por qué?

Porque el Chile de hoy tiene un déficit de infraestructura más grande que el Chile de 1990. Si comparativamente hablamos, el déficit de infraestructura de esos años, medido en dólares de la época, era muy menor al actual. Si en 1990 no había autopistas, ahora tenemos 2.000 kilómetros de ellas. Si en 1990 teníamos 30 kilómetros de línea de Metro, hoy estamos llegando a los 120 kilómetros. Si en 1990 había 155 millones de viajes al año, hoy tenemos sobre 650 millones. Si en 1990 había diez chilenos por cada vehículo, actualmente hay cuatro chilenos por un vehículo. Y, si en 1990 cada chileno consumía 1.200 kilowatts al año, hoy se llega a 3.100, casi tres veces.

Debemos reconocer que en los últimos diez años hemos perdido el tranco en esta materia y hay que retomarlo. Tal como en los años '90, hoy debemos dimensionar la magnitud del déficit y entender que ahora partimos de una situación muy diferente porque, en el intertanto, creamos valor en Chile. Gracias a las concesiones –considerando solo las autopistas, el aeropuerto de Santiago y algunos puertos–, hemos creado 25.000 millones de dólares en activos, que a valor presente representan alrededor de 37.000 millones. Me alegra mucho coincidir en este diagnóstico, de acuerdo a lo que señalan en el presente libro, con el Gobierno, representado por la Presidenta de la República y el Ministro de Obras Públicas, y con la industria, a través del presidente de Copsa. Esto, porque es necesario explicar a Chile que las tarifas por uso de infraestructura pública, cuyo primer periodo de licitación ha expirado, deben estar en relación con los recursos que hoy necesitamos para desarrollar nueva infraestructura.

Lo planteo de una manera muy simple: cuando venza el periodo de licitación del tramo Santiago-Talca, alguien podría proponer que de los cerca de 1.100 pesos que hoy cuesta recorrer 100 kilómetros, se baje a 300 pesos, lo que sería suficiente para asegurar la mantención de la ruta. Sin embargo, ese razonamiento omite a la autopista paralela, que se está construyendo en Angostura, que llevará directo hasta el *bypass* de Rancagua y que, dado los flujos de tránsito actuales y sus proyecciones, debiera extenderse por lo menos hasta Talca. Y, ciertamente, no es lo mismo agregar una tercera o cuarta pista, que hacer una autopista paralela. En ese caso, ¿se cobrará 300 pesos en la autopista actual y 1.000 pesos en la nueva, que debería llegar hasta Talca? O, cuando termine la concesión de Costanera Norte, su uso, ¿tendrá una tarifa reducida mientras otras conservan la actual?



El sistema tarifario de concesiones es integral. Y porque es un todo, los 150 millones de dólares que entraron al fisco cuando se licitó la Ruta 5, dieron casi exacto para pagar los subsidios en los tramos que llevan más al sur, necesarios por haber menor número de vehículos. Desde esa perspectiva, es indispensable tener peajes similares a lo largo de la ruta, ya que sería incompresible tener que pagar 400 pesos por los primeros 100 kilómetros versus 4.000 pesos en los últimos kilómetros entre Osorno y Puerto Montt.

Esta agregación de valor es lo que nos ha permitido tener el patrimonio que debemos poner a trabajar para el Chile de hoy. Porque si nos enorgullece el aumento de ingreso por habitante a casi 24.000 dólares, también debemos poner en la palestra el aumento en los viajes que permitió movilizar ese PIB que nos enorgullece.

El desafío de los años 90 se superó, y bien. Ahora debemos preguntarnos ¿cuál es el desafío de hoy? Seguro es mayor que construir nuevas autopistas y a ese objetivo responde el Fondo de Infraestructura que se ha anunciado, que incluye una mirada más amplia y permitirá asumir otro tipo de retos, abordando aquellos ámbitos que estaban desatendidos.

Como punto de partida, debemos tener en cuenta el rumbo de nuestras ciudades: ellas seguirán creciendo y en la zona central se llegará a conformar el cono Sanraval –Santiago, Rancagua y Valparaíso– lo que exige una forma distinta de abordar la futura imbricación de esos tres polos urbanos.

Si pensamos en términos de integración, debiera construirse un túnel de baja altura o una conexión ferroviaria, incorporando también a San Luis, a San Juan y a Mendoza de Argentina, es decir, a

más de 5 millones y medio de personas. Se trata de un mercado equivalente al que actualmente tenemos en la Región Metropolitana, con estándares de vida parecidos. La pregunta es ¿qué conectividad desarrollamos para hacer efectiva la integración real? También, en todas las ciudades principales del país, necesitamos trenes de cercanía, para lo que tenemos disponible ese tremendo capital que es la vía férrea existente.

En consecuencia, no se trata solo de definir que de aquí al año 2035 tenemos que completar 200 kilómetros de Metro, sino que aspirar a 360 kilómetros de Metro. Cuando eso ocurra, el verdadero Transantiago quedará constituido, teniendo a este medio de transporte, que no contamina, como como eje ordenador de las principales vías del transporte público, mientras que los buses serán solo de cercanía. Esto requiere de más recursos, porque cada kilómetro de Metro cuesta actualmente entre 80 y 100 millones de dólares. En consecuencia, si queremos hacer 10 kilómetros todos los años, necesitamos 1.000 millones de dólares solo para el Metro y otro monto similar para las otras vías.

Asimismo, al desplazarse el motor de desarrollo mundial desde Europa y Estados Unidos a China y Asia, también lo ha hecho un tránsito económico desde el Atlántico Norte al Pacífico y con ello, una oportunidad única para que en Chile se construya el gran puerto del Pacífico Sur. De ahí la importancia de los corredores bioceánicos. Es necesario preparar a nuestros puertos para recibir a los buques de 18 mil contenedores que en breve comenzarán a cruzar el Canal de Panamá. Renovar y convertir a San Antonio en el puerto del futuro, conectado con autopistas a las principales ciudades de la zona centro, es fundamental si Chile quiere ser protagonista en este nuevo escenario.

Lo segundo que me parece importante señalar, es la importancia de resolver las demandas medioambientales. Si bien ellas también estaban presentes en los años '90, han aumentado a un nivel muy significativo. Estoy convencido que en el plazo de diez años, como máximo, Chile estará orgulloso de haber alcanzado un ingreso per cápita de 25.000 dólares. Pero debemos evitar que el costo de ese logro esté acompañado de un aumento de los gases que provocan el efecto invernadero porque, a esas alturas, regirá una norma civilizatoria de mínimo de emisión que todos los países deberemos cumplir.

Durante mucho tiempo la medición se hizo exclusivamente sobre la base del nivel de ingreso por habitante; sin embargo, pronto, a ello, deberá agregarse la emisión de contaminantes en que se incurre para conseguir y sostener ese ingreso. Actualmente Estados Unidos emite 22 toneladas por persona; Europa entre 10 y 12; América Latina entre 5 y 6, y Chile está acercándose a 5. Hacia el año 2050, cuando alcancemos la cifra de 9.000 millones de habitantes en el mundo, y no estemos expuestos a lo irreparable, es decir, al término de la vida humana en el planeta, nadie podrá emitir más de dos toneladas por persona. Entonces, asumiendo el desafío de crecer y al mismo tiempo disminuir las emisiones, la medición del impacto medioambiental tiene que estar incorporada en cualquier nuevo proyecto.

Otro tema relevante es el agua, entendida como energía. El déficit de infraestructura significa que no podemos movernos, transportar carga ni integrarnos con nuestros vecinos como necesitamos y queremos; con capacidad y velocidad insuficiente respecto de la red de Internet; que no podemos tener la energía que necesitamos ni tampoco el agua que, en Chile, también es energía. La preocupación

creciente por este tema se ve reflejada, por ejemplo, en una propuesta que llegó al sitio [miconstitucion.cl](http://miconstitucion.cl). Creado por la Fundación Democracia y Desarrollo, éste invita de manera abierta a entregar ideas para el diseño de la nueva Constitución de la República. En esta dinámica, alguien propuso que la Carta Fundamental establezca que ningún río de Biobío al Sur pueda llegar al mar, entubando su agua para mandarla hacia el Norte. Esto confirma la sensación de que el agua va a ser la preocupación de los próximos quince o veinte años en Chile.

Cuando nos encontramos en un momento en que debemos volver a mirar hacia adelante, yo quisiera hacer una reivindicación de la política. Porque lo que logramos anteriormente, fue mediante un consenso político sobre esta materia. Junto con el ex Ministro de Economía Álvaro García y el ex senador Pablo Longueira, uno de los coautores de este libro, desarrollamos la modificación de la Ley de Concesiones. Ello permitió resolver, entre otros temas, el problema de otorgar seguridad jurídica respecto de los flujos, con el objeto de facilitar el apalancamiento de créditos, porque obviamente un camino o una autopista no son sujetos de hipoteca, como lo es un edificio.

El Fondo de Infraestructura propuesto, debe constituirse con los activos de las actuales concesiones que son propiedad del Estado de Chile. Luego, ese Fondo tiene que usarse al servicio de una idea conveniente a todos los sectores. Es decir, el Chile que queremos dibujar de aquí a quince o veinte años plazo. En esa dirección, me parece espléndida la iniciativa del Ministro de Obras Públicas, Alberto Undurraga, de diseñar un esqueleto consensuado en materia de concesiones, que permita hacer las modificaciones indispensables para que vuelva a existir confianza. Una mirada a largo plazo

también permite que los inversionistas sepan que Chile es un país que mantiene su palabra.

Hoy están las condiciones para que, con el concurso de todos los sectores, vuelva a producirse un entendimiento político. El concurso de todos significa, por ejemplo, desarrollar nuevos, mejores y oportunos proyectos y desarrollar más y mejores herramientas de financiamiento. Lo he dicho en otras oportunidades: en 1990 nadie concebía que pudiera emitirse un bono a un plazo superior a treinta años; actualmente hay bonos a cien años e, incluso, se han emitido bonos perpetuos. Esas fuentes de financiamiento están ahí. No vamos a descubrir el Mediterráneo, ya lo descubrieron otros.

Mientras acá discutimos, los países de la Unión Europea, a pesar de la crisis que atraviesan, crearon un Fondo Europeo de Infraestructuras con un aporte de 5.000 millones de euros del Banco Europeo de Inversiones y con 16.000 millones integrados por los distintos gobiernos. Si bien en Chile no podemos aportar recursos frescos de esa magnitud, tenemos 25.000 millones de dólares en activos, que permitirían apalancar créditos por 17 veces.

Ciertamente no estoy planteando que haya que apalancar créditos por esa cantidad. Somos un país emergente que quiere hacer las cosas con tranquilidad. Pero, dado que en los últimos veinte años, desde los inicios de las concesiones, se generó ese capital, hay que ponerlo a trabajar e invertirlo a gran escala a través de una entidad establecida por ley como lo sería el Fondo de Infraestructura. Este Fondo, que actuaría como parte integral del gobierno y sería dirigido corporativamente, contaría con los flujos futuros que se perciban para emitir bonos, los que permitirían financiar los grandes proyectos incluidos en un plan que responda a las necesidades del país.

En ese punto, enfrentamos otro desafío: ¿cómo explicamos esto a la ciudadanía? Porque la tendencia comprensible de un legislador, es a presentarse ante su zona como autor de la reducción de los peajes, criterio que equivale a disparar en los pies del desarrollo de Chile.

Debemos explicar al país que esto beneficia a todos los chilenos y que es indispensable mantener el ritmo, porque ahora tenemos un desafío mayor al que teníamos ayer. Frente a eso, no podemos recurrir a la forma pequeña de pensar, de concesión por concesión, sino que debemos ampliar la mirada a largo plazo y con proyección. El día que Santiago tenga 200 kilómetros más de Metro, será viable dejar de usar el auto, porque el transporte público será distinto y eso debe compartirlo todo Chile.

Concluyo diciendo que la forma de entendernos es comprender que, dado que tenemos más recursos, los sectores emergentes demandan mucho más. Pero, también me parece que tendemos a olvidar que el derecho del ciudadano tiene una contraparte que son sus deberes, por lo que debemos re-balancear la ecuación entre derechos y deberes. No basta con quedarnos tranquilos porque tenemos derechos otorgados por el Estado. También debemos preguntarnos ¿cuánto doy yo –no el Estado–, a la comunidad de la cual formo parte? Esa es la manera de, entre todos, sacar Chile adelante. A ratos siento que porque lo hicimos bien y nos sentimos orgullosos por ello, se han disparado las expectativas más allá de lo que somos capaces y se nos olvida lo que tenemos que dar.

En su momento fuimos capaces de explicar bien el camino que estábamos emprendiendo y ganamos legitimidad. Cuando se me dijo que no podía entregar la Ruta 5 a concesión privada porque los

funcionarios del Ministerio de Obras Públicas estimaban que esa, la carretera más importante de Chile, era el orgullo de la Dirección de Vialidad, les expliqué que por eso mismo la entregaría en concesión, porque era rentable. Pero, les agregué, ustedes van a tener más trabajo porque deberán definir los estándares con los que queremos que funcione esa y las otras autopistas. Así, ganamos la confianza de los funcionarios y luego la de los gremios de camiones, al explicarles que llegarían a Puerto Montt en quince horas y no en veinte, y que las cinco horas que se ahorran, permitían pagar el peaje entre Santiago y Puerto Montt. Hoy tenemos el desafío de reponer esta confianza ante el ciudadano común y corriente, explicándole los beneficios de los nuevos proyectos.

Soy un convencido de que estamos en una etapa distinta, por lo que recuperar el ritmo en materia de infraestructura, ahora que Chile tiene pantalones largos, significa que hay que dar un tranco más largo.

Esta es la invitación que quisiera hacer: primero a un entendimiento político y, a partir de él, ganar legitimidad en la ciudadanía. No basta con tener los votos para aprobar la ley en el Congreso, es preciso que se entienda la filosofía profunda que hay tras las concesiones, explicándola y, mediante un acuerdo político, dar certeza y estabilidad.

En ese sentido, creo que son correctos los cuatro puntos que el Ministro de Obras Públicas plantea como esenciales: el diseño de un lineamiento claro de necesidades; la creación de una Dirección General de Concesiones que pueda garantizar una mirada de largo plazo y establecer la calidad del servicio; la participación, desde muy temprano, de la ciudadanía y el impulso a la creación del

Fondo de Infraestructura, sobre cuyo desarrollo estaremos atentos, porque, de que se haga correctamente, dependerá que cumpla efectivamente su función.

Así se hace un país en el largo plazo, donde todos tenemos algo que aportar, ideas que entregar y, al mismo tiempo, una mirada común para saber adónde queremos llevar este barco que se llama Chile.



