

LA CONCESIONADA RUTA AL DESARROLLO



Concesionaria Costanera Norte

Aunque desde 1993 a la fecha se han invertido más de US\$11 mil millones en concesiones, en los últimos años las cifras han apuntado a la baja. Este 2008 se inyectará en capital apenas el 30% de lo que se necesita en un año normal para desarrollar adecuadamente el país en infraestructura. En el gobierno, confían en revertir esta situación a partir de 2009.

POR **JORGE VELASCO C.**
FOTOS **VIVI PELÁEZ**





Concesionaria Costanera Norte

E

n sus 15 años de existencia el sistema de concesiones le ha cambiado la cara a buena parte del país. Desde 1993, cuando se adjudicó el Túnel El Melón, se han invertido

US\$11.495 millones en concesiones y de las 55 que se han licitado, 47 se encuentran en etapa de construcción u operación.

Estas cifras, comenta Gonzalo Cordua, coordinador de concesiones del Ministerio de Obras Públicas (MOP), demuestran que se tomó la decisión acertada al incorporar el modelo de asociación público-privada para el desarrollo de infraestructura pública en un momento determinante. “Fue la opción correcta desde la perspectiva de un país que volvía a ser confiable para los mercados internacionales y que necesitaba contar, en un plazo relativamente breve, con carreteras y aeropuertos de primer nivel”, afirma.

Gracias al sistema de concesiones, en estos 15 años se han construido 2.595 kilómetros de carreteras y autopistas, 700 mil metros cuadrados de edificaciones públicas y 130 mil metros cuadrados de infraestructura aeroportuaria para 10 aeropuertos, por donde transita el 94% del flujo aéreo del país. A ello hay que agregar puertos terrestres y marítimos, recintos penitenciarios y obras de vialidad urbana. “Las concesiones vinieron a revolucionar el ambiente tradicional de un país como Chile, que tenía un déficit de infraestructura brutalmente grande para el desarrollo que estábamos teniendo entre 1985 y 1990”, dice Herman Chadwick, presidente de la Asociación de Concesionarios de Obras de Infraestructura Pública (Copsa).

Este sistema, apunta Leonardo Daneri, presidente del Comité de Concesiones de la Cámara Chilena de la Construcción (CChC), ha traído enormes beneficios para el país que van más allá de la cantidad de dinero invertido. Gracias a las mejoras en infraestructura vial y

portuaria que facilitan traslados más eficientes en menores tiempos, y en consecuencia a un costo más bajo, se ha mejorado la competitividad. Las autopistas a su vez han generado una serie de externalidades positivas, como disminución de costos de traslado, baja en la tasa de accidentabilidad y reducción en los costos por bencina (se calcula que hay un diferencial favorable de hasta 30% en el consumo de combustible en autopistas frente al tránsito urbano tradicional) y hasta un aumento en la plusvalía inmobiliaria de ciertos sectores de la capital. De hecho, el desarrollo de lugares como Chicureo hoy sería muy difícil sin una buena conectividad.

En estos 15 años, la construcción también se ha visto favorecida. Daneri explica que antes no había empresas constructoras, ni capacidad de gestión, para ejecutar grandes obras de infraestructura en el país. Pero el sistema de concesiones posibilitó la llegada de empresas de nivel global con tecnología de punta en fundaciones, pilotajes, hormigones, moldajes,



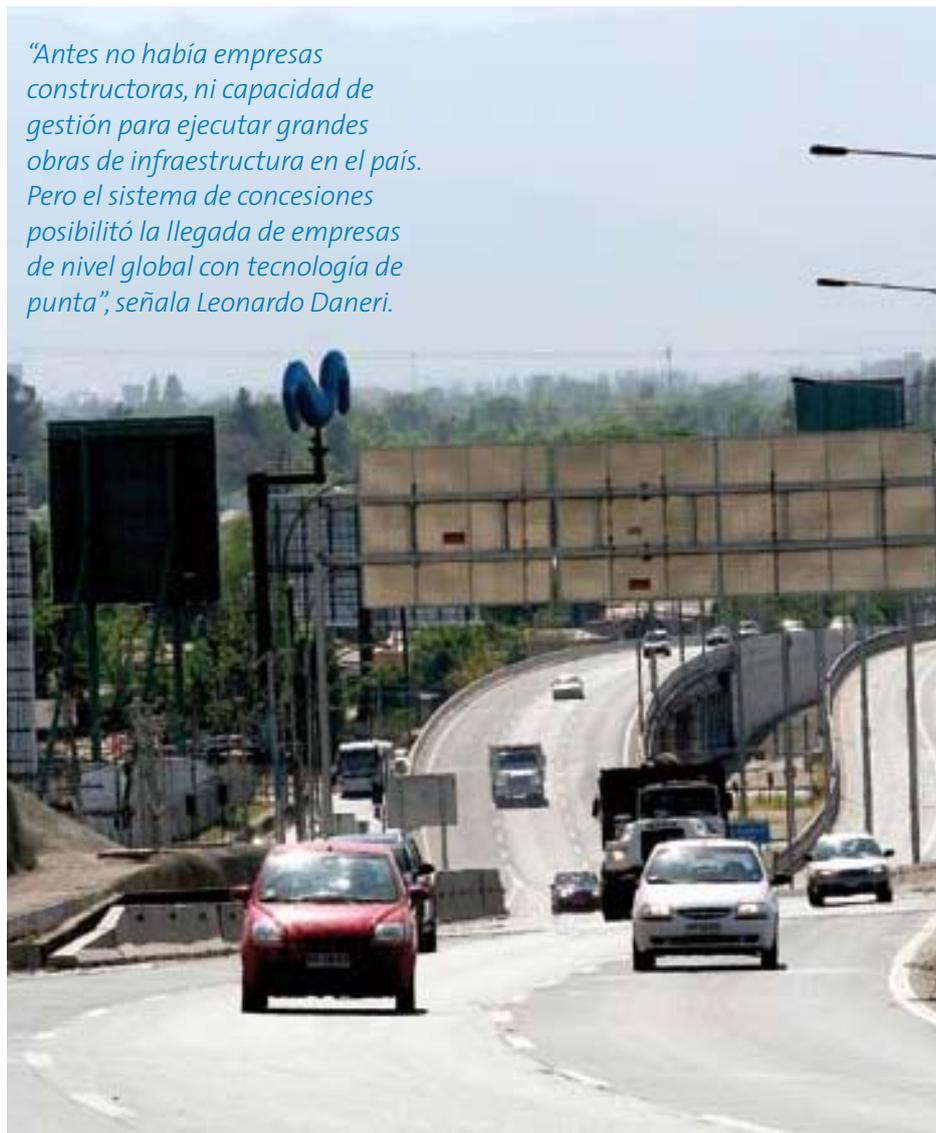
“Antes no había empresas constructoras, ni capacidad de gestión para ejecutar grandes obras de infraestructura en el país. Pero el sistema de concesiones posibilitó la llegada de empresas de nivel global con tecnología de punta”, señala Leonardo Daneri.

seguridad vial, señalización, movimiento de tierra y un largo etcétera. “Esta llegada de tecnología permitió un abaratamiento general de los costos de la construcción en Chile... Y explica en gran parte la caída de precios que hubo en el sector de la construcción debido a la mejor productividad y mejor uso de la tecnología”, comenta.

CONCESIONES EN FRÍO

En los años que Herman Chadwick llama “de oro” de las concesiones, entre 1995 y 2005, se invertía a razón de unos mil millones de dólares promedio por año. Sin embargo, algo se perdió en el camino: las acusaciones al MOP por el manejo de dinero y un cambio de prioridades enfrió las cosas. El monto de inversión anual en concesiones bajó de US\$822 millones en el 2006 a cerca de US\$300 millones en el 2008; cerca de un 30% de lo que hasta hace poco tiempo se invertía cada año. “Mi impresión es que las prioridades bajo el gobierno de la presidenta Bachelet cambiaron un poco. La política pública respecto a que la infraestructura es una primera necesidad para el país, se cambia y se coloca en un segundo o tercer lugar, y se ponen otras prioridades, como la salud y la educación”, apunta Herman Chadwick, quien sin embargo confiesa ver al ministro de Obras Públicas, Sergio Bitar, esperando en recuperar terreno dentro del 2009. Según el presidente de Copsa, “perdimos el tiempo en otras cosas y no en hacer proyectos”; se fueron cuatro “años de oro” con una economía floreciente, tasas de interés bajas y un mercado financiero activo.

“Se paralizó la industria”, sentencia a su vez Leonardo Daneri. “Ahora recién se han llamado a licitaciones y se han adjudicado



algunas. Pero desde que se adjudica una concesión hasta que se coloca el primer metro cúbico de hormigón, pueden pasar dos años”, agrega.

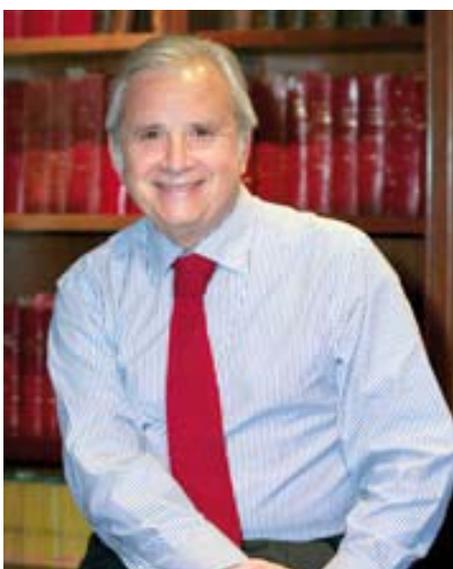
Por el contrario, en el MOP están convencidos de que se está haciendo un buen trabajo; este año se han adjudicado cuatro proyectos por un valor de US\$400 millones. Desde fines del 2007 hasta finales del 2008, detalla Gonzalo Cordua, se habrá llamado a licitación al menos a 15 iniciativas por más de US\$1.600 millones. Para el 2009 en adelante, agrega, “existen 13 iniciativas privadas en cuyos estudios de proposición se está avanzando para licitar el próximo periodo, con una inversión estimada que supera los US\$2.000 millones”. A ellos se agregan otros 12 proyectos con potencial llamado a licitación para 2009-2010 por otros US\$2.000 millones.

No obstante, para Herman Chadwick hay que apurarse. Y más que ello, anticiparse al crecimiento del país: ampliar, por ejemplo, la

capacidad del aeropuerto de Santiago de 10 millones de pasajeros a 13 o 14 millones al año, o construir una tercera pista en los tramos Santiago-Rancagua y Santiago-Valparaíso; licitar rápidamente los hospitales de Maipú y La Florida, e ingresar más recintos penitenciarios al sistema de concesiones. Estos son sólo algunos de los puntos de un completo plan de infraestructura que están preparando en Copsa. Porque si entre 1993 y 2008 se han invertido más de US\$11 mil millones, entre 2009 y 2016 deberían desembolsarse otros US\$15 mil millones para mejorar la competitividad. De otra forma, alcanzar el desarrollo tendrá que seguir esperando.

MODIFICACIÓN A LA LEY DE CONCESIONES: ALGUNAS CONSIDERACIONES

A comienzos de 2007, el Poder Ejecutivo ingresó un proyecto de ley para modificar la Ley de Concesiones, vigente desde 1996. Actualmente, se encuentra en segundo trámite



Herman Chadwick, presidente de la Asociación de Concesionarios de Obras de Infraestructura Pública (Copsa), y Carolina Arrau, abogada jefa de la Coordinación de Estudios Legales de la CChC.

legislativo en la Cámara de Diputados, luego de haber sido aprobado por el Senado.

El proyecto actual, que no tiene urgencia, si bien mejora la propuesta original, introduce importantes modificaciones al marco regulatorio de concesiones de obras públicas que afectarán a futuras licitaciones. “Yo creo que la modificación al sistema de concesiones es un tema debatible. Puede tener algunos pro y contra bastante complejos como, por ejemplo, el sistema de solución de controversias. Tiene el uso de muchas palabras adjetivizadas que le dan a la autoridad cierto poder. Creo que es una Ley que se está dictando contra lo que piensa el sector”, dice el abogado Herman Chadwick, presidente de la Asociación de Concesionarios de Obras de Infraestructura Pública (Copsa). “El sistema de concesiones -agrega Chadwick- ha sido siempre transparente y las leyes no transparentan los sistemas. Si quieren transparentar los sistemas, hay que fiscalizarlos bien. Creo que esa modificación a la Ley debiera detenerse hasta que pudiéramos discutirla bien”.

Carolina Arrau, abogada jefa de la Coordinación de Estudios Legales de la CChC, comenta que los cambios propuestos aumentan las trabas para la ejecución de nuevos proyectos y hacen las cosas más complicadas para las empresas concesionarias. Esto, en definitiva, incrementará los riesgos para los privados que van a invertir. “Al aumentar los riesgos, los proyectos son más caros y al final, para los usuarios las tarifas son más altas”, explica. La modificación más trascendente, detalla la abogada, es aquella que quita la obligación al MOP de relicitar los proyectos una vez concluido el plazo adjudicado a una concesionaria.

Otra propuesta del proyecto de ley, comenta Carolina Arrau, es aquella que se vincula con la

teoría de la imprevisión. La Ley actual reconoce las modificaciones que se pueden producir durante la ejecución de un proyecto de largo plazo, tomando en cuenta los diversos cambios de circunstancias que se suceden en el tiempo. La modificación, en cambio, limita los hechos sobrevivientes sólo a actos de la autoridad que se produzcan de manera posterior a la adjudicación de la licitación y que no hayan podido ser previstos al tiempo de la misma, que no constituyan norma legal o administrativa, que no hayan sido dictadas con efectos generales que excedan el ámbito de la industria de la concesión que se trate, o que alteren significativamente el régimen económico del contrato. Con esta modificación legal se corre el riesgo de dejar fuera otras situaciones imprevistas, que puedan afectar el equilibrio económico del contrato.

El proyecto también incluye otros dos aspectos fundamentales. El primero de ellos es la creación del Consejo de Concesiones (artículo 1 bis), de carácter consultivo, integrado por el ministro de Obras Públicas, un consejero de libre designación y remoción a cargo del titular del MOP y otros tres consejeros académicos universitarios también designados por el ministro. El segundo aspecto tiene que ver con la modificación del sistema de resolución de controversias (artículo 36). Hasta el momento existen comisiones conciliadoras formadas para cada caso, con el fin de llegar a un acuerdo entre las partes. En la nueva Ley se propone un sistema conformado, en primer lugar, por un panel técnico (compuesto por dos abogados, dos ingenieros y un profesional especializado en ciencias económicas o financieras) para todas las concesiones, que no es jurisdiccional. Este panel emite una recomendación técnica, debidamente fundada, dentro de un plazo de 30 días corridos, prorrogable por una vez.

“Al introducir estas dos nuevas instituciones, hay un incentivo de parte de aquel que tenga más poder para generar controversias o judicializar los proyectos. Con eso se aumentan los tiempos en resolución de problemas y por lo tanto, significa un mayor riesgo para nuevas concesiones”, explica Carolina Arrau. **EC**