



Carlos Cruz, ex ministro MOP

# PRIORIZAR EL DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA PÚBLICA

CONSOLIDADO PERO ESTANCADO. ASÍ ESTÁ EL SISTEMA DE CONCESIONES QUE, SIN EMBARGO, PODRÍA TENER UN SEGUNDO AIRE EN LOS PRÓXIMOS AÑOS. “HAY UN 2 % DEL PIB, US\$ 4 MIL MILLONES AL AÑO, QUE PERFECTAMENTE PODRÍAN SER ASUMIDOS POR EL SECTOR PRIVADO”, DICE EL EX MINISTRO CARLOS CRUZ.

Por Jorge Velasco\_Foto Vivi Peláez

**Como ex ministro de obras públicas del** gobierno de Ricardo Lagos y ex coordinador general de concesiones, la visión que el ingeniero comercial Carlos Cruz tiene sobre esta industria, puede arrojar luces sobre una industria que está en baja. Pasó de tener un promedio de 4,3 licitaciones en el periodo 1994-1999 a 2,5 entre 2006 y 2009. Este año, en tanto, no se han licitado proyectos y algunos de los que están en ejecución se encuentran muy retrasados. Existen, por ello, razonables dudas en relación a si el programa de inversión en concesiones planteado por el gobierno para el periodo

2010-2014, por un valor de US\$ 8 mil millones, podrá ser cumplido.

A pesar de ello, dice Cruz, hoy gerente general de Imaginación Diseño de Negocios, concesiones “es un sistema que está muy consolidado”. A veinte años de su inicio, existen más de sesenta proyectos operativos, algunos que se han concesionado por segunda vez —como los aeropuertos—, e inversiones sobre los US\$ 12 mil millones que se han extendido a áreas como la vial, aeropuertos, embalses, cárceles y hospitales.

## UN MODELO DE COOPERACIÓN PÚBLICO-PRIVADO

Carlos Cruz resalta que no hay que olvidar que, a comienzos de la década del noventa, las concesiones no pasaban de ser una gran idea. “Nacen de la constatación de que Chile tenía un déficit muy grande en infraestructura. Durante los ochenta, la forma en la cual el Estado regularizó sus cuentas fue reduciendo gastos en aquellas disciplinas cuyas rentabilidades se expresaban en el largo plazo,

como educación e infraestructura. Por esa vía se logró un ajuste del presupuesto público bastante significativo”, relata.

El fuerte crecimiento que estaba registrando el país requería de algo más. Fue entonces que el ministro de obras públicas de la época, Carlos Hurtado, elaboró un proyecto que se expresó, finalmente, en la ley que se tramitó entre 1994 y 1996. “La propuesta chilena recogió elementos de las experiencias de otros países (México, España, Inglaterra) e hizo una elaboración bastante propia, tanto así que se habla en otros lugares del modelo chileno de concesiones, que es evaluado exitosamente”, cuenta Cruz.

### ¿Qué características tiene este modelo?

Básicamente, es un esquema de distribución de riesgos entre el sector público y el sector privado. Este parte de un principio fundamental, que es una relación de cooperación y de confianza entre ambos sectores para llevar adelante una tarea que es entendida como de interés nacional. Esta propuesta tiene mucho éxito, pero se va desvir-




---

## “HOY DÍA LA INVERSIÓN EN infraestructura todavía está muy por debajo de lo que un país requiere para ser desarrollado. Es menos del 4 % del PIB y necesitamos llegar a más de un 6%”.

tuando con el tiempo. A partir de 2001-2002 empiezan una serie de cuestionamientos que van debilitando esta propuesta principal y que termina con la virtual paralización del sistema en los años 2006-2007.

### ¿Qué fue lo que desvirtuó el sistema?

El primer aspecto que surge con mucha fuerza a mediados de 2000 es la falta de convicción respecto de la necesidad de infraestructura adicional. Hay un momento en el que desde las autoridades se estima que el país ya había hecho un esfuerzo muy importante en infraestructura y, por lo tanto, debía concentrarse en otras cosas. Yo tengo la impresión de que es un tremendo error para llevar adelante el modelo de desarrollo en el cual el país está comprometido.

La segunda razón es una pérdida de convicción en la forma a través de la cual esto se puede llevar adelante. Empiezan a prevalecer criterios excesivamente tecnocráticos, que concentran la evaluación más bien en aspectos de corto plazo y no con una mirada más estratégica de país. Esto hace que se cuestione la posibilidad de llevar a cabo determinados proyectos.

Otro elemento es la falta de institucionalización. El año 2003 estalla el caso MOP-Gate, donde se refleja una precariedad institucional muy significativa del Ministerio de Obras Públicas para hacerse cargo de este desafío. Y nunca se aborda. Hasta el día de hoy sigue siendo precaria y eso atenta

contra la confianza del sector público para llevar adelante este tipo de iniciativas. Hay una pérdida de confianza en la capacidad del Estado por no dejarse capturar por los inversionistas privados. La percepción es que estos tienen competencias desarrolladas, que hacen que sus intereses sean de difícil neutralización por parte del aparato público. Hay, además, un temor manifiesto a resolver las controversias que necesariamente surgen en el sistema y se van postergando decisiones que hacen que este empuje a debilitarse.

### ¿Qué otros problemas hubo?

Creo que hubo poca inversión en desarrollo conceptual y lo que prevalece hasta hoy es más bien un análisis crítico respecto del sistema. No hay esfuerzos por evaluar analíticamente las virtudes que tiene y que explica el tremendo éxito que tuvo hasta inicios de la década anterior. Algo pasó y en eso creo que el sector privado tiene un rol muy importante. El sector privado asumió que éste era un problema que tenía que resolver el sector público, sin intervenir mayormente, y terminó por dejar de colaborar en la búsqueda de soluciones a los problemas que se planteaban. Eso generó una mirada de cuestionamiento a la estructura misma del sistema, que es lo que se expresó en esta vocación de cambiar el modelo legal, cuya discusión partió en 2007 y culminó entre 2008 y 2009.

### ¿Qué fue lo que más afectó de esa modificación legal?

En la discusión legal hay un cuestionamiento a los fundamentos mismos del sistema. No se ven el sector público y el privado como agentes que cooperan, sino que se confrontan. Eso hizo que los agentes privados se paralizaran y que el gobierno se quedara prácticamente sin instrumentos para poder convocar nuevas iniciativas ni solucionar controversias que pudieran destruir el sistema. Aparecen los reclamos como forma de rentabilización al margen del contrato y una vez que ello ocurre, el sector público genera condiciones de precaución frente a esos reclamos, de tal manera de no perder los equilibrios económicos financieros que habían dado origen al contrato. Por lo tanto, esta relación de compartir riesgos finalmente termina siendo una negociación tensa que hace que el sistema entre en profunda crisis.

### EL FUTURO DE LAS CONCESIONES

---

A pesar de su duro diagnóstico, para Carlos Cruz todavía es posible “refundar la relación” entre las empresas y el Estado. Ello, sin embargo, dependerá de “reponer el interés del país en desarrollar infraestructura por delante”. “Hay que asumir que esa infraestructura que se requiere no es susceptible de ser financiada plenamente por recursos públicos y, por lo tanto, debe ser una relación de cooperación entre sector público y sector privado, y asumir que ella no puede ser de negociación permanente. Tienen que buscarse los mecanismos a través de los cuales los riesgos se distribuyan debidamente por quien mejor los pueda internalizar”, agrega.

### ¿Hay que modernizar el sistema?

Creo que hay que encontrar un sistema que sea posible mejorar permanentemente. Los contratos tienen la flexibilidad para hacerlo. Tienen los mecanismos de resolución de controversias, de tal manera de permitir que constantemente se vayan adecuando a lo que son las necesidades del entorno y de los usuarios. Y, por lo tanto, lo que hay que tener acá es voluntad de usar este instrumento para el desarrollo del país.

### ¿Para qué áreas debiera ser aplicable el sistema de concesiones?

Creo que se puede aplicar a cualquier



“LO QUE HAY QUE volver a plantearse es que la infraestructura es una palanca de desarrollo fundamental para este país y asumir que el Estado no tiene los recursos para hacerlo todo por su cuenta”.

necesidad de infraestructura que el país tenga. Hoy día, por ejemplo, estamos usando un símil de la ley para concesionar edificios consistoriales en comunas que no son precisamente las más ricas. Eso tiene un beneficio para el municipio y se retribuye transfiriendo los arriendos que hoy día pagan por un servicio mal estructurado, mal presentado y de poca efectividad, a una propuesta que tiene beneficios para el municipio y la comunidad. Depende de cómo se vayan conceptualizando las distintas demandas de infraestructura.

**¿Qué futuro le ve a las concesiones?**

Quisiera que este instrumento volviese a tener la agilidad que permitió a todo el mundo sostener que fue una de las grandes innovaciones en la década del noventa. Lo que hay que volver a plantearse es que la infraestructura es una palanca de desarrollo fundamental para este país y asumir que el Estado no tiene los recursos para hacerlo todo por su cuenta. A partir de ese

momento, se redefine la mirada para tomar este instrumento como fundamental para el desarrollo de infraestructura. Hay grandes carencias todavía: tenemos relegado el tema ferroviario, los temas de vialidad urbana en otras ciudades que no sean Santiago o el transporte público en las megaciudades, por ejemplo.

**¿Qué porcentaje deberían ocupar las concesiones en la inversión en infraestructura?**

Todo lo posible. Qué mejor para un Estado que no tener que destinar recursos para el desarrollo de infraestructura si hay otros que están disponibles para hacerlo. Hoy día la inversión en infraestructura todavía está muy por debajo de lo que un país requiere para ser desarrollado. Es menos del 4% del PIB y necesitamos llegar a más de un 6%. Por lo tanto, hay un 2% del PIB que no es despreciable, US\$ 4 mil millones al año, que perfectamente podrían ser asumidos por el sector privado en distintos ámbitos.

www.macayaseguridad.cl

MACAYA RECURSOS INDUSTRIALES LTDA.  
Buzeta 4450 / Estación Cerillos / Santiago Chile  
Fono (+562) 904 7940 Fax: (+562) 683 4283  
email: contacto@macayaseguridad.cl

**MACAYA**  
Rescate & Anticaída

EN EL MARCO DE PROTECCION ESCALADAS Y CAIDAS 2012 © UNER CONSULTA