

El lento avance en la construcción del Hospital Salvador Geriátrico es una muestra de la pérdida de dinamismo del sistema de concesiones.

Gestión de Proyectos

LAS CLAVES PARA ACELERAR LAS INVERSIONES

ACTUALIZAR EL ROL DEL ESTADO EN LOS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA PÚBLICA, MODERNIZAR EL SERVICIO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL (SEIA) Y LOGRAR UNA VISIÓN ESTRATÉGICA GENERAL A LARGO PLAZO SON ALGUNAS DE LAS TAREAS QUE TIENEN LAS AUTORIDADES PARA DESTABALAR LOS US\$ 65.121 MILLONES QUE HOY GESTIONA EL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS.

Por Ximena Greene. Fotos Vivi Peláez.

“Recibimos una cartera interesante de proyectos, pero casi más nutrida es la cartera de problemas”, señalaba a comienzos de 2018 el ministro Juan Andrés Fontaine frente a la comisión de Obras Públicas del Senado. Al inicio de su gestión había un total de 203 proyectos que se encontraban paralizados por distintos motivos y que comprometían montos por US\$ 65.121 millones.

Las razones que explican dicha situación son diversas. Para Carlos Zeppelin, presidente del Comité de Obras de Infraestructura Pública de la CChC, si bien en los últimos años el país ha construido con éxito infraestructura clave para promover el desarrollo, gran parte de ello se debió al liderazgo que ejercieron las autoridades y a la fortaleza de las instituciones, quienes lograron movilizar el financiamiento privado para el desarrollo de importantes obras, dirección que perdió el rumbo en los últimos gobiernos.

“La disminución del ritmo de inversión en el área y la pérdida del dinamismo en el sistema de concesiones, no solo se explica por una falta de decisión de las autoridades, sino también por otros factores tales como la débil capacidad de gestión del Mi-

nisterio de Obras Públicas (MOP), los plazos excesivos de la tramitación de los actos administrativos, un inadecuado sistema de fiscalización y la falta de una adecuada coordinación tanto al interior del MOP como entre este y otros ministerios. Existe una multiplicidad de factores de orden social, ambiental, técnico y político que han entrabado y burocratizado la inversión en infraestructura pública y, especialmente, aquellos proyectos de gran envergadura necesarios para mantener la competitividad de nuestra economía en un mercado altamente globalizado”, comenta Zeppelin.

Un ejemplo de ello son las obras del proyecto Américo Vespucio Oriente 1, las cuales se iniciaron cerca de cuatro años después de su adjudicación y donde el concesionario ha debido recurrir en repetidas ocasiones al MOP para destrabar conflictos. También está el caso del Hospital Salvador Geriátrico, que tras casi tres años de paralización después del hallazgo de restos arqueológicos que obligaron a la intervención del Consejo de Monumentos Nacionales, las obras recién registran un avance físico global de 2,34%, con una puesta en servicio

provisoria proyectada para mayo de 2023 y con la entrega definitiva prevista para mediados del año 2024.

Para Vivian Modak, presidenta del Comité de Concesiones de la CChC, si bien en los últimos años se ha hecho un esfuerzo importante por mejorar la institucionalidad de manera de robustecer el sistema de concesiones, todavía hay un problema de coordinación que, a su juicio, tiene que ver con la gestión interna de los proyectos. “Si bien hoy la Dirección General de Concesiones cuenta con un importante equipo de profesionales y técnicos, algunos proyectos igualmente avanzan con una lentitud que preocupa, dado el creciente déficit de infraestructura pública. Hay un problema de coordinación oportuna entre instituciones, del uso eficiente de los recursos y de un celo en la revisión, lo que se traduce en demoras excesivas en la elaboración de los proyectos y, por ende, en el retraso de la implementación de la infraestructura”, advierte.

En su opinión, las principales trabas están dadas por la cantidad de permisos que debe tramitar el privado con distintas reparticiones privadas y del Estado, donde,

EL AÑO PASADO

se creó la Oficina de Gestión de Proyectos Sustentables (GPS), dependiente del Ministerio de Economía, que busca movilizar US\$ 71.757 millones en inversión en 254 proyectos entre 2019 y 2023.

pese a corresponder a proyectos que son de infraestructura pública (y por ende, propiedad del Estado) no se actúa coordinadamente y en asociación con este (ejemplos: permisos ambientales y los cambios de servicio). “Hoy los proyectos se retrasan o fracasan, porque no actuamos como socios con el Estado. Pareciera que no hay una real asociación público-privada”, señala.

VISIÓN DE LARGO PLAZO

En el documento “Bases para un Chile que crece”, elaborado por la CChC, se da cuenta de una serie de normas en procesos de evaluación y administrativos vigentes que requieren de una pronta actualización, para facilitar y destrabar proyectos de inversión en infraestructura, entre ellos el modernizar el Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), actualizar el rol del Estado en los proyectos concesionados y revisar la metodología para la Evaluación Social de Proyectos, entre otros.

Precisamente para mejorar la coordinación y así agilizar procesos, el año pasado se creó la Oficina de Gestión de Proyectos Sustentables (GPS), dependiente del Ministerio de Economía, que busca movilizar US\$ 71.757 millones en inversión en 254 proyectos entre 2019-2023. Para ello se ha propuesto una modernización tributaria que pretende incentivar el crecimiento y el emprendimiento y una reforma al Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), con el fin de entregar certezas jurídicas a los proyectos de inversión, entre otras medidas.

Asimismo, en el seminario “Desafíos y

expectativas a partir de la nueva institucionalidad para las concesiones”, organizado por la Asociación de Concesionarios de Obras de Infraestructura Pública A.G. (COPSA) y Libertad y Desarrollo, Juan Andrés Fontaine entregó un plan para reactivar y agilizar los procesos que involucran la gestión de grandes proyectos de infraestructura. Esta iniciativa busca tener una mirada de largo plazo y proyectar un programa para los próximos 30 años, donde las concesiones serán el instrumento fundamental para permitir la realización de las obras en tiempo y forma adecuados, ya que a partir de ellas se aprovecha la capacidad empresarial privada y se ahorran recursos al Fisco que pueden destinarse a otros fines.

De esta manera, este año se concretarían proyectos por un total de US\$ 15.824 millones, enfocados en el sector minería, energía e inmobiliario; mientras que para 2020, esta cifra ascendería a US\$21.481 millones, de acuerdo con el informe mensual de inversiones que elabora GPS.

Sin embargo, falta todavía tener una mirada de mayor alcance. En opinión de Carlos Zeppelin, la posibilidad de satisfacer las



El túnel Chamisero II es un ejemplo exitoso del sistema de concesiones.



Carlos Zeppelin, presidente del Comité de Obras de Infraestructura Pública de la CChC.



Vivian Modak, presidenta del Comité de Concesiones de la CChC.

“CHILE NO CUENTA CON UN PLAN estratégico de infraestructura a largo plazo. El Estado carece de instituciones y una cultura que promueva un pensamiento en este sentido”, afirma Carlos Zeppelin.

futuras necesidades de infraestructura está restringida o limitada a la capacidad de planificación a mediano y largo plazo. “A diferencia de muchos países de la OCDE, Chile no cuenta con un plan estratégico general de infraestructura a largo plazo. El Estado carece de instituciones y una cultura que promueva un pensamiento en este sentido y una formulación de políticas basada en la evidencia, dos competencias claves y necesarias para desarrollar el tipo de infraestructura que preparará al país para el futuro”, comenta el presidente del Comité de Obras de Infraestructura de la CChC.

Como muestra de esta situación está el Hospital Sótero del Río, un proyecto que estaba licitado, tenía decreto de adjudicación y fue paralizado para ser construido a través del Estado. Hoy, seis años después, todavía no hay fecha clara para el proceso de licitación para su construcción. Problemas como este llevan a la falta de suministro de servicios esenciales para el país, falta de desarrollo, caída en el empleo y la ralentización del crecimiento del PIB.

RESOLUCIÓN TEMPRANA

Tras haber agotado todas las soluciones posibles para continuar avanzando con el

proyecto del Terminal Cerros de Valparaíso (TCVAL), en marzo de este año el fondo australiano IFM Investors decidió ejercer una cláusula de salida de la concesión, luego de una larga espera sin obtener luz verde en la tramitación ambiental. “Los excesivos retrasos en los permisos hicieron que se llegara a un punto en que la concesión es económicamente inviable”, comunicaba hace unas semanas Juan Osuna, CEO de Aleática, el brazo de IFM en los negocios de infraestructura en España y América Latina. El problema estuvo en que sus proyecciones financieras no anticiparon una demora tan prolongada, lo que les significó pérdidas irrecuperables para el proyecto, llegando a ser del orden de los US\$ 90 millones por cada año de retraso.

La judicialización en los contratos de construcción muestra una importante alza en los últimos años. Entre 2010 y 2015, las causas ingresadas aumentaron un 337% y, pese a estas preocupantes cifras, aún no existe una instancia formal para que las partes que integran los proyectos de infraestructura pública presenten sus discrepancias. Esto provoca que, ante una controversia, las partes se enfrenten en procesos judiciales que

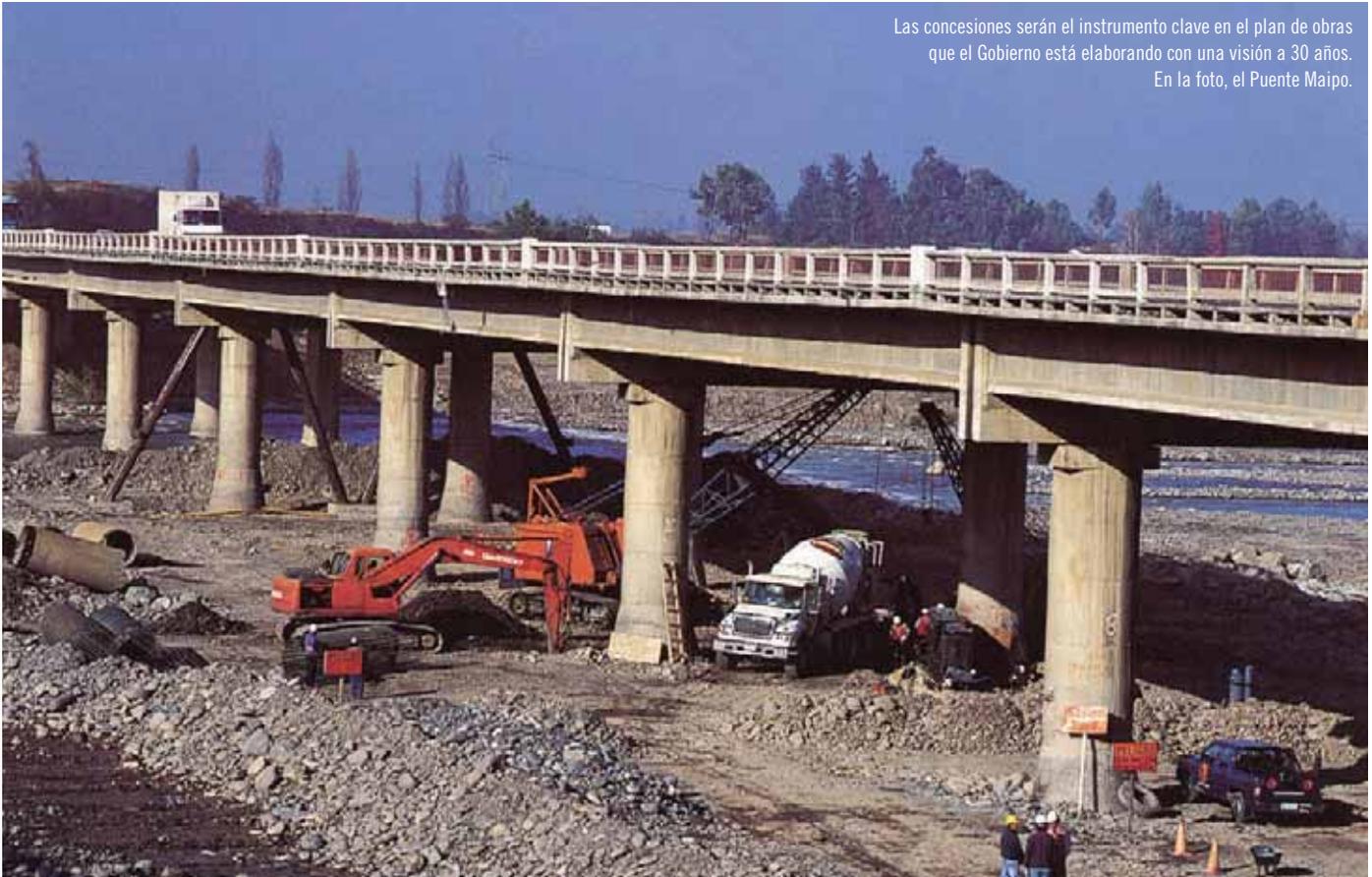
generan impactos negativos, tanto a nivel económico como en los plazos de las obras.

Con el fin de disminuir la judicialización de los proyectos, mejorar su productividad y la relación entre mandantes y contratistas, la CChC ha propuesto incorporar un Mecanismo de Resolución Temprana de Controversias en todos los contratos de obras públicas. De esta manera, se espera lograr que los proyectos sean ejecutados en los plazos estipulados, mejorar la eficiencia al eliminar los mayores costos que surgen a partir de la judicialización, disminuir los plazos y elevar la competencia en la industria.

“Este sistema de resolución temprana de controversias permite, por un lado, investigar y resolver con mejores registros de los hechos y, por otro, evitar atrasos o paralizaciones de la obra, situaciones que se agravan con una eventual judicialización de la misma”, explica Zeppelin. La propuesta contempla un panel técnico, compuesto por uno o tres expertos, que acompaña al contrato desde su firma y hasta la recepción definitiva y tiene acceso a las obras y a toda la documentación. Además, se reúne con las partes de manera periódica, requiriendo toda la información necesaria, gracias a lo cual puede prevenir eventuales conflictos que detecte, así como resolver otros a petición de una o de ambas partes.

En este contexto, durante abril se puso en marcha el plan piloto con el MOP para incorporar mecanismos de resolución temprana de controversias (MRTC) a contratos de obra pública, con cuatro empresas socias de la CChC. El objetivo de esta iniciativa es

Las concesiones serán el instrumento clave en el plan de obras que el Gobierno está elaborando con una visión a 30 años. En la foto, el Puente Maipo.



CON EL FIN DE disminuir la judicialización de los proyectos, mejorar su productividad y la relación entre mandantes y contratistas, la CChC ha propuesto incorporar un Mecanismo de Resolución Temprana de Controversias en todos los contratos de obras públicas.

elaborar una propuesta a partir de los resultados que entregue este ejercicio, de manera de poder incorporar este instrumento en forma permanente a la gestión de contratos de obra pública.

En contraste, el sistema de concesiones sí cuenta con una metodología de resolución temprana de conflictos, a través de un panel técnico que, si bien es opinante pero no vinculante, es escuchado por las partes y ha logrado alcanzar acuerdos. “El problema está en la provisión de infraestructura a través de los mecanismos tradicionales, financiados directamente por presupuestos sectoriales, los cuales no cuentan con este mecanismo y, por eso, hay mucha paralización o retraso de obras, como ocurre en los hospitales gestionados directamente por el Estado”, señala Vivian Modak.

SIMPLIFICACIÓN REGULATORIA —

Ante la existencia de 300 mil normativas y más de 20 mil leyes, el Presidente Sebastián Piñera firmó en marzo pasado un proyecto de ley de simplificación regulatoria, que derogará 100 leyes consideradas “obsoletas”, con el fin de mejorar el aparato del

Estado y destrabar los proyectos de inversión. De acuerdo con diversos estudios de la OCDE, Chile es uno de los países con mayor complejidad en sus procesos regulatorios. La simplificación de sus procedimientos significaría un aumento en hasta un 50% en la inversión extranjera y también un alza significativa en la inversión nacional.

Sin embargo, para Vivian Modak la modernización de Estado pasa por más elementos que trascienden la derogación de ciertas leyes. “Hoy la iniciativa privada de obras de infraestructura se presenta en papel, lo que no solo es ineficiente, sino poco sustentable y no refleja el espíritu hacia donde queremos avanzar”, señala. “Al mismo tiempo –agregamos importante que esta actualización pase por una adecuada coordinación, una definición clara de las tareas, hacer un trabajo más colaborativo y generar mecanismos de comunicación que hagan que sea más fácil avanzar, donde no se dupliquen las tareas y haya información efectiva y eficiente. El Estado ha tomado algunos de estos elementos para la modernización, sin embargo, creo que falta mayor profundidad y celeridad en la gestión por el cambio”, advierte.