

351.86
CCTC
C172a
c.1

ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL SISTEMA DE CONCESIONES

PRESENTACIÓN DEL REPRESENTANTE DEL GRUPO DE CONCESIONARIOS DE LA CÁMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCIÓN

-08631-

**CAMARA CHILENA DE
LA CONSTRUCCION
Centro Documentación**

Valparaíso, 21 de Agosto de 1997

Señor Presidente de la Cámara de Diputados, H. Diputado don Gutenberg Martínez, Señor Ministro de Obras Públicas, don Ricardo Lagos, Señor Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, don Claudio Hohmann, Señor Presidente de la Comisión de Obras Públicas y Transporte de la Cámara de Diputados, H. Diputado don Juan Enrique Taladriz, señor Superintendente de Administradoras de Fondos y Pensiones, don Julio Bustamante, señor Coordinador General de Concesiones del MOP, don Carlos Cruz, Señor Director de CONAMA, Región Metropolitana, don Clemente Pérez, señores H. Parlamentarios, señores y señoras.

Quisiera agradecer a los organizadores de este evento la oportunidad de plantear a tan ilustre concurrencia la visión del Grupo de Concesionarios de la Cámara Chilena de la Construcción sobre el sistema de concesiones de obras de infraestructura Pública.

El seno del Congreso ha sido testigo de las intensas discusiones y debates que dieron origen al primitivo texto de la Ley de Concesiones y de los dos cuerpos legales que luego vinieron a perfeccionar esta nueva e interesante modalidad de ejecución de obras públicas fiscales.

La dictación de tales leyes no sólo ha dado origen a una nueva modalidad de contratación y ejecución de las obras públicas fiscales, en la que el sector privado juega un rol fundamental, sino que también ha contribuido a asignar al Estado un nuevo rol en la provisión de una gran parte de la infraestructura pública.

La dictación de los mencionados cuerpos legales también ha hecho posible concebir e impulsar un ambicioso Programa de Licitación de Concesiones, en virtud del cual se habrán otorgado antes de fines de este año la concesión de la Ruta 5 en el tramo comprendido entre La Serena y Puerto Montt, la de cuatro importantes rutas transversales, la de un túnel, y además la Concesión de terminales en el aeropuerto internacional de Santiago y en los de cuatro aeropuertos regionales. Lo anterior involucra completar una inversión de aproximadamente 2.600 millones de dólares hasta el año 2000, de la cual a fines del año se

encontrará materializada una proporción estimada en el equivalente a un 29%.

La puesta en marcha de este sistema constituye un hito en la infraestructura de nuestro país, no sólo porque el mismo representa el inicio de la participación del sector privado en la provisión de éstas inversiones sino que también porque su desarrollo permitirá superar el déficit de infraestructura que gravemente afecta a nuestro país y enfrentar satisfactoriamente las metas de crecimiento que Chile se ha fijado.

Cabe destacar, que de acuerdo a estimaciones de la Cámara Chilena de la Construcción el déficit de infraestructura vial y aeroportuaria asciende a US\$ 9.160 millones, los cuales se desglosan en US\$ 8.870 millones de vialidad y US\$ 290 millones en aeropuertos y que las pérdidas de competitividad que el país debe sufrir por carencias de este tipo de infraestructura es posible evaluarlas en más de US\$ 1.000 millones por año.

La puesta en marcha de este sistema no ha sido fácil. Enfrentar un Programa como el señalado en plazos breves considerando las magnitudes involucradas está significando un gran esfuerzo por parte de todos los agentes que en él participan. Han sido muchas las restricciones que hasta ahora se han debido despejar y que requieren seguirse enfrentando. Me refiero, principalmente a las que se refieren a la conveniencia y viabilidad de abordar un programa como el descrito.

¿Cómo lograr que el Ministerio de Obras Públicas cuente con la capacidad técnica para preparar las bases de licitación y dirigir la elaboración prácticamente simultánea de un número tan considerable de proyectos, como es el que contempla el Programa? ¿Es o no suficiente la capacidad disponible de consultores de ingeniería vial y de consultores de tráfico? ¿Existen o no inversionistas interesados en participar en el financiamiento de proyectos de esta naturaleza? ¿Existen empresas constructoras, equipos e insumos que permitan cumplir oportunamente con las obras planificadas?

Hasta ahora, hemos sido capaces de sortear con éxito los obstáculos que un desafío como el descrito lleva aparejados ya que si bien el Programa original ha experimentado algunas postergaciones, se ha adjudicado la concesión de la gran mayoría de los tramos viales más prioritarios y dentro de los proyectos adjudicados se registra un avance de obras parcial pero ciertamente estimulante. Ya tres concesiones viales se encuentran en operación total, una en operación de parte de su trayecto

y dos terminales aeroportuarios iniciarán su operación en las próximas semanas.

Sin embargo, no podemos correr el riesgo de ser autocomplacientes. Son muchas las tareas que todos debemos abordar y muchos los aspectos del sistema que aún resta perfeccionar. Es en este ámbito es fundamental el rol que le corresponde jugar al poder legislativo.

Tales tareas pueden agruparse o clasificarse del siguiente modo, que a continuación me permito exponer a ustedes:

a) Desafíos asociados a la etapa de construcción y de explotación de las obras dadas en concesión.

El sistema cuenta ya con experiencias de magnitud en lo que respecta a la etapa de construcción de obras concesionadas, mientras que los testimonios en materia de explotación de obras es más limitado. Por ello, no contamos con antecedentes suficientes para referirnos con tanta propiedad a los resultados del sistema en esta segunda etapa.

En la fase de construcción es posible detectar algunos problemas que debemos con urgencia solucionar. Así por ejemplo, los procesos de expropiación no han sido lo suficientemente expeditos, lo cual en varios casos se ha traducido en una demora considerable en el inicio de las faenas o han afectado el ritmo y costo de la ejecución de las obras concesionadas.

Por ello, es imprescindible avanzar en la búsqueda de soluciones para este problema, iniciando con la debida antelación los respectivos procesos expropiatorios, de modo que, en lo posible, los concesionarios puedan tener a su disposición todas las propiedades afectas a expropiación al momento de adjudicársele el respectivo contrato de concesión.

En este sentido, sería conveniente que el Ministerio definiera con mayor anticipación y exactitud los proyectos a licitar, elaborara sobre esa base un catastro de las propiedades que sea necesario expropiar y asegurara la oportuna disponibilidad de las mismas para afianzar la fluidez y viabilidad del sistema en el largo plazo.

Naturalmente, entendemos que la aplicación del ideal propuesto, de expropiaciones concluidas antes de la licitación de las concesiones correspondientes, en el caso del programa actual habría significado diferir la ejecución y puesta en servicio de las obras del mismo por

varios años, con un considerable costo para el país de prescindir de las nuevas obras con la urgencia que en la presente oportunidad se requieren. De este modo nos explicamos el proceso actual en que la disponibilidad de algunos de los terrenos es incierta no sólo al licitarse la concesión sino que también durante fases avanzadas de construcción de la misma. Lo importante de resaltar al respecto es que este sistema de emergencia no debe perpetuarse, en beneficio de todas las partes involucradas, y que durante la fase actual las autoridades deben desplegar una especial preocupación cotidiana para impedir que el normal avance de las obras se vea entorpecido por la no disponibilidad oportuna de terrenos. Asimismo, la credibilidad del sistema requiere que en los proyectos en que tales atrasos están provocando perjuicios a los inversionistas, estos sean compensados con justicia.

En la etapa de construcción, los concesionarios también han debido enfrentar en ciertos casos importantes dificultades en lo que se refiere a la fiscalización del cumplimiento de los contratos. No ha sido fácil para las autoridades encargadas de llevar a cabo esta tarea, adecuarse a la idea de que el sistema de concesiones no sólo constituye una alternativa de financiamiento para las obras públicas, sino que también es una nueva modalidad de ejecución de las mismas, en la que la gestión del sector privado es fundamental. Tampoco ha sido fácil asimilar que en esta modalidad de ejecución y operación de las obras públicas, los riesgos y obligaciones que asume el concesionario son diametralmente distintos a los que históricamente ha debido asumir la contraparte privada de los contratos de obras públicas tradicionales y que por lo mismo, distinto es el interés que tiene en que la obra sea ejecutada correctamente. Debemos recordar que el concesionario, además de responder del caso fortuito y la fuerza mayor, prácticamente la única contraprestación que obtiene por la ejecución de las obras, es el derecho a explotarlas por un período que muchas veces excede al período de vida útil de las mismas, y por lo tanto cuenta con todos los incentivos del caso para que el proyecto de un buen servicio y que su costo de mantenimiento sea eficiente.

En este contexto, la fiscalización de este tipo de contratos, debe estar orientada al cumplimiento de los estándares operacionales de las obras y no a la fiscalización de lo que podríamos llamar el método constructivo, como es lo que ocurre con los denominados contratos tradicionales de obras públicas.

importante delegar en los concesionarios el ejercicio de tales atribuciones a fin de asegurar un efectivo control de este tipo de situaciones.

Los concesionarios tampoco cuentan con atribuciones para sancionar a los usuarios que, por ejemplo, depositan escombros en la vía o para impedir la entrada a las vías concesionadas de vehículos que por sus características obstaculizan un tránsito expedito.

No debemos olvidar, que un buen estándar de servicio no sólo pasa por la construcción de nuevas vías con un nivel de especificaciones de mayor nivel, sino que también con la posibilidad de asegurar al usuario transitar a mayor velocidad por una carretera limpia y que le proporcione el mayor grado de seguridad posible.

b) Perfeccionar, actualizar y explicitar la normativa técnica aplicable a las obras concesionadas.

Un importante desafío para el sistema de concesiones, dice relación con el perfeccionamiento y actualización de la normativa técnica aplicable a la construcción de este tipo de obras, asimilando dicha normativa, dentro de lo posible, a los estándares internacionales sobre la materia. He manifestado, que dicha normativa debe adecuarse sólo en la medida de lo posible a los estándares internacionales, por cuanto ella debe responder a los requerimientos que el país buenamente pueda abordar. Con preocupación observamos casos en que las obras que se ejecutan pueden estar sobredimensionadas, ya sea en cuanto a estándares o capacidad de atención, y pensamos que ello podría afectar la disposición al pago de los usuarios y la estabilidad del sistema en el largo plazo.

La naturaleza del sistema de concesiones requiere también de explicitar en forma efectiva mediante normas ciertos criterios técnicos y procedimientos, que para los contratos tradicionales de obras públicas se acostumbra a resolver caso a caso. Si bien en la legislación, reglamentos y bases de licitación de las concesiones se ha hecho un gran esfuerzo al respecto, aún se requiere mayor trabajo en este tema.

c) Perfeccionamiento de la normativa financiera

En esta materia se han dado pasos muy importantes. Es así como producto de la última modificación introducida a la Ley de Concesiones se ha permitido a la banca aumentar sus límites de

promulgación y aplicación del proyecto de ley de tarificación vial en avenidas y calles críticas actuales de las grandes ciudades, junto con ser necesario por si mismo, constituiría la mejor señal en favor de la consolidación del interés de los inversionistas de las futuras concesiones urbanas.

e) Concesiones por iniciativa privada - regionalización

El sistema de concesiones por iniciativa privada fue concebido por el legislador con el objeto de promover la ejecución de obras que no habiendo sido consideradas prioritarias por el Estado, resultan atractivas y necesarias para los usuarios.

Lamentablemente, la implementación de un Programa de Concesiones por iniciativa privada, no ha contado, en nuestra opinión, con la celeridad que sería deseable puesto que han sido muy pocas las obras que hasta la fecha se han llevado a cabo a través de este sistema y que existe un alto nivel de rechazo o demora en el estudio de las restantes ideas presentadas.

En este sentido, es fundamental incentivar la proposición de este tipo de iniciativas y darles un trámite expedito a las que resulten idóneas, de modo de contribuir a satisfacer importantes requerimientos de infraestructura. Estimamos que este mecanismo, puede traducirse en una importante herramienta de identificación y satisfacción de las necesidades regionales.

f) Destino de la Recaudación de las Concesiones

Estimo propicio hacer en esta oportunidad una reflexión sobre lo que, en nuestra opinión, debiera ser el único objetivo de esta nueva modalidad de ejecución de las obras públicas.

El sistema de concesiones de obras de infraestructura pública fue concebido por el legislador para permitir la participación del sector privado en el financiamiento y en la gestión de tales obras. Por esta vía se pretendía, además, abordar en un menor plazo el grave déficit de infraestructura que tan gravemente afecta a nuestro país.

Por lo anterior, la autoridad no debe sucumbir a la tentación de utilizar este sistema como una nueva herramienta de recaudación para el Estado. En este sentido, tanto los cobros por concepto de infraestructura económica existente que se formulen a los respectivos concesionarios, como las tarifas a cobrar a los usuarios,

deben únicamente responder al costo real de la mencionada infraestructura y a los costos eficientes de prestar el servicio.

La autoridad económica debe ser rigurosa en esta materia, ya que si bien la disposición al pago de los usuarios puede ser superior a la de otras áreas de la economía, no debemos recargar injustificadamente las tarifas ya que ello, sin duda, afecta la competitividad de nuestro país.

g) Institucionalidad

Quizás el mayor desafío que debemos con urgencia enfrentar todos los agentes involucrados en el sistema de concesiones, es el de concebir y generar una institucionalidad adecuada a los requerimientos de esta nueva industria.

Como lo expresara anteriormente, nos encontramos frente a una modalidad de ejecución y operación completamente distinta a la de los contratos tradicionales de obras públicas, en virtud de la cual el concesionario se compromete a ejecutar y explotar a su riesgo una determinada obra pública fiscal, obteniendo como contraprestación el derecho a cobrar la correspondiente tarifa.

De este modo, el sistema de concesiones no puede ser sólo concebido como una nueva alternativa de financiamiento de las obras públicas, sino que como una modalidad de ejecución cuyo principal aporte es la gestión del sector privado. Tampoco puede medirse el éxito del sistema únicamente en función de la calidad de las obras ejecutadas lo cual es ciertamente un importante indicador pero no el único.

La actuación del Estado debe estar orientada a asegurar el éxito del sistema de concesiones en el largo plazo, otorgando incentivos para la participación del sector privado, generando respuestas oportunas a las cuestiones de carácter económico que se susciten durante el período de concesión, y enfrentando eficientemente todas las situaciones que no fueron previstas al momento de la celebración del respectivo contrato, adecuando con ello la obra pública a los nuevos requerimientos del país.

Asimismo, la labor del Estado debe además estar orientada a fiscalizar el cumplimiento de los estándares de servicio a que se

obligó al concesionario en virtud de la celebración del respectivo contrato de concesión y no a la forma en que se ejecutan tales obras.

Son estos los elementos y principios que deben tenerse en consideración al redefinir el rol y la estructura orgánica del Ministerio de Obras Públicas para atender los requerimientos del sector concesionado, cuya magnitud de ejecución de obras en los próximos años superará largamente la de los contratos tradicionales de esta cartera.

Hasta el momento, el programa de concesiones ha sido promovido e implementado eficientemente hasta el proceso de la licitación de cada uno de los proyectos por una entidad nueva y no enteramente asimilada a la orgánica permanente del Ministerio de Obras Públicas como es la Coordinación General de Concesiones. Una vez que un proyecto ya es concesionado la inspección fiscal pasa a ser realizada por la Dirección respectiva sectorial, dentro de la organización tradicional del Ministerio de Obras Públicas, la cual percibe que su misión fundamental es la ejecución directa de los proyectos y no la de ser contraparte de contratos de concesión. Si bien está indiscutiblemente demostrada la capacidad técnica y espíritu de servicio de las Direcciones Dependientes de la Dirección General de Obras Públicas, los concesionarios percibimos con alguna frecuencia que nuestra contraparte fiscal no cuenta con los recursos para atendernos, o con la flexibilidad de decisión que requiere el avance normal de nuestros proyectos y a veces también sentimos de su parte cierta falta de identificación con el programa del cual nuestras inversiones son parte.

¿Cuál es el camino a seguir para la obtención del objetivo antes señalado?, es una pregunta que aún no me atrevo a responder. Sin embargo, hoy puedo manifestar la urgencia de dar pronta respuesta a dicha interrogante, ya que es indispensable contar a la brevedad con una estructura orgánica que junto a estar dotada de la gran capacidad técnica que es característica del Ministerio de Obras Públicas, cuente con facultades suficientes e incentivos para llevar a feliz término el desafío que nuestro país se ha impuesto en materia de infraestructura.

h) Aplicación del sistema de concesiones a otras áreas de la infraestructura

Finalmente, quisiera también aprovechar esta ocasión para llamar la atención sobre una importante norma y herramienta que consagra la Ley de Concesiones, producto de la última modificación introducida

al citado cuerpo legal. Ella es la que faculta al Ministerio de Obras Públicas para aplicar al sistema de concesiones a bienes públicos que se encuentren bajo la tuición de otros entes públicos, para cuyo efecto deben celebrar con el primero un convenio de mandato.

La aplicación de esta norma permitiría, por ejemplo, aplicar el sistema de concesiones al sector portuario y al sector ferroviario. Cabe destacar que es precisamente, en virtud de esta norma que se aplicó el sistema en comento a la modernización del sector aeroportuario nacional.

Quizás sería conveniente que se explorara la alternativa de aplicar, por esta vía, el sistema de concesiones a la modernización de otras áreas de la infraestructura pública, ya que ello proporciona, al menos, dos claras ventajas comparativas: La primera de ellas es no tener que iniciar nuevos procesos legislativos, y por ende no recargar innecesariamente la agenda correspondiente y la segunda, es aprovechar la clara ventaja de aplicar un sistema ya conocido y respecto del cual ya existe alguna experiencia.

Al concluir estas palabras quisiera reiterar los agradecimientos, no sólo en mi nombre sino que también en representación de todos los miembros del Grupo de Concesionarios de la Cámara Chilena de la Construcción, por la oportunidad que se nos ha brindado para exponer a ustedes en este Seminario nuestra opinión sobre el Sistema de Concesiones de Obras de Infraestructura Pública.