

VELASCO  
19941025  
01



# CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION

PRESIDENCIA

SEMINARIO

PROYECT FINANCE

MORGAN STANLEY - O'HIGGINS AGENTE DE VALORES LTDA.

OPORTUNIDADES DE INVERSION PRIVADA EN INFRAESTRUCTURA

25 DE OCTUBRE DE 1994

INTERVENCION DEL SEÑOR EUGENIO VELASCO MORANDE  
PRESIDENTE DE LA CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION

Actualmente existe un diagnóstico ampliamente compartido sobre las graves carencias de infraestructura que afectan a nuestro país, que limitan nuestras posibilidades de crecimiento económico y desarrollo social, carencias que se localizan esencialmente en el sector del transporte, en todos sus tipos, vial urbano e interurbano, portuario, aeroportuario y ferroviario, y en el sector de la infraestructura de los servicios sanitarios, especialmente en lo que dice relación con el tratamiento de las aguas servidas.

También existe consenso en cuanto a la significativa importancia que la infraestructura tiene para garantizar el crecimiento productivo y desarrollo social, ya que la inversión en infraestructura constituye un requisito para alcanzar tasas elevadas de crecimiento, las que a su vez, son indispensables para superar el subdesarrollo.

- 03210 -

CAMARA CHILENA DE  
LA CONSTRUCCION  
Centro Documentación

Las carencias de infraestructura deben además ser analizadas de acuerdo a una visión de Chile en el largo plazo inserto en la economía mundial. No puede desconocerse, por ejemplo, el hecho que el comercio internacional entre Asia y Latinoamérica se incrementará en los próximos años; que Chile goza de una importante ventaja comparativa para canalizar los servicios entre ambos continentes, y que en el mundo globalizado de hoy ya no son sólo las empresas las que compiten, lo hacen los países. Y el éxito, e incluso la supervivencia de las naciones, radica en la eficiencia conjunta de su aparato productivo privado y estatal. Esto es, que el Estado y los privados marchan al unísono en la conquista de los mercados mundiales.

De acuerdo con un Informe de el Institute of Management Development (IMD) y el World Economic Forum, Chile está clasificado en el 5to. lugar dentro del Ranking Mundial de Competitividad del grupo de países de economías recientemente industrializadas evaluadas en el informe. Dentro de los factores considerados, es precisamente la infraestructura uno de los peor evaluados, destacándose como el principal cuello de botella para nuestro futuro desarrollo.

En efecto, en la Cámara Chilena de la Construcción hemos identificado algunos costos asociados a la insuficiencia, o a las deficiencias de nuestra infraestructura, que afectan directamente la competitividad de nuestras exportaciones en los mercados internacionales y otros que, aunque afectan sólo indirectamente dicha competitividad, constituyen pérdidas de recursos y merman el producto nacional (CUADRO 1).

En definitiva, la infraestructura afecta directamente el nivel de competitividad del país, tanto por su influencia en los costos, como por su impacto en la calidad y oportunidad de la comercialización de los bienes que exportamos.

El lugar de Chile en el citado Ranking, es ciertamente motivador. Sin embargo, vale la pena comparar algunas cifras con las de los países asiáticos catalogados como "tigres" (CUADRO 2).

Ellas nos indican cuan lejos estamos de acercarnos al sudeste asiático, ya que mientras tales países ahorran hasta por sobre el 40% de su PIB, Chile lo hace sólo al 22-23%, y mientras ellos invierten el 35% o más de su producto, nosotros hemos llegado al 26,5% en 1993 alcanzando un récord histórico.

Además, las cifras históricas disponibles indican que la Inversión pública en infraestructura, por la vía del presupuesto fiscal, no sólo ha sido baja, sino que también ha sido altamente cíclica.

Las cifras entregadas en el Cuadro N° 3 confirman lo anterior y muestran los bajos niveles de inversión que ha realizado el Estado. La situación es crítica, si ella se compara con el stock de capital que tiene el país en infraestructura que supera el valor del producto nacional.

Cabe destacar en el gráfico las grandes fluctuaciones de inversión en el rubro, comparando los bajos niveles de los años 1975 y 1977, en que sólo se invirtieron anualmente US\$ 250 millones, con los niveles invertidos en 1966, 1967 y 1973 en que la inversión llegó a US\$ 700 millones anuales.

El cuadro N° 4 muestra otra perspectiva de las mismas cifras, sólo que en él la comparación se hace considerando la Inversión Pública medida como porcentaje del PGB. Puede apreciarse que en los últimos 20 años, de los 30 que muestra la serie, sistemáticamente hemos invertido menos de 1.5 % del PIB.

Sólo como referencia basta señalar que un 1.5% del PIB representa hoy día, del orden de US\$ 650 millones y que sólo las necesidades de mantención y crecimiento vial son del orden de US\$ 675 millones por año: conservación y reparación US\$ 445 millones y obras nuevas US\$ 230 millones.

En efecto, el parque automotriz se ha estado expandiendo con fuerza. Las mediciones indican que este ha crecido a una tasa anual de un 9%, entre 1987 y 1993.

Por otra parte, es preciso recalcar que nuestra estrategia de desarrollo basada en una economía abierta al comercio internacional y en el desarrollo de nuestra capacidad para exportar, evidentemente presionará la demanda por infraestructura de transporte y de servicios. Las exportaciones se han incrementado en un 32% sólo en los últimos cuatro años, y los volúmenes físicos que éstas representan lo han hecho en magnitudes similares.

Para resolver el déficit de infraestructura antes descrito y realizar las nuevas obras requeridas, se precisa duplicar los actuales niveles de inversión en infraestructura pública, desde los US\$ 800 millones que se invirtieron en 1993 hasta los US\$ 1500 o más, que es necesario invertir anualmente, sin que haya desequilibrio en la economía nacional y se mantenga una senda de crecimiento cercana la 6%.

El éxito obtenido con la privatización de las comunicaciones y de la energía, sistemas que no obstante su compleja tecnología y el alto nivel de inversiones que requieren, no presentan carencias, según se puede apreciar en el cuadro No. 5, y la imposibilidad de afrontar el desafío de resolver el déficit de infraestructura sólo en base a los insuficientes recursos públicos, se llega a la conclusión que resulta necesario abrir nuevos espacios a la participación privada en la generación, construcción y gestión de obras de infraestructura, lo que, por lo demás, acertadamente, se encuentra considerado en el Marco de Inversión en Infraestructura Pública definido en el Programa de Gobierno del Presidente Frei.

Esta participación de la inversión privada en materia de infraestructura puede tomar diversas formas, las que analizaremos desde la perspectiva de los distintos tipos que ella reviste.

A. SECTOR PORTUARIO.

En el sector portuario, el dinamismo exportador ya ha superado los avances logrados con la modernización portuaria desarrollada en la década de los 80. Nuestro actual modelo portuario está lejos de garantizar, en un contexto dinámico, su eficiencia y la mantención de sus ventajas comparativas .

Los estándares internacionales indican que porcentajes de ocupación de puertos superiores al 60% constituyen elementos de ineficiencias o congestión.

Los principales puertos del país, Valparaíso, San Antonio y San Vicente, sobrepasan dicho límite en determinadas épocas del año, y otros puertos lo harán muy próximamente. Junto con la pérdida de competitividad que ello representa, está el costo de oportunidad de una segunda modernización.

La actual situación portuaria se verá agravada por la necesidad de movilizar un creciente volumen de carga, generada por la mayor actividad de comercio exterior, por la conveniencia de dar servicio a países vecinos y por el aumento del cabotaje interno cuando se exija al transporte carretero pagar por el uso de la infraestructura y los costos por los deterioros ambientales que provoca.

Además de este desafío, se precisan adaptaciones a las nuevas tendencias mundiales en materias tecnológicas, comerciales e institucionales. La tendencia al uso de buques de mayor tamaño y de contenedores de mayor capacidad, llevará a reducir el número de recaladas, las que se limitarán sólo a ciertos puertos, previéndose que en el futuro habrá puertos mayores, conectados a todo el mundo, y puertos menores que sólo estarán conectados con el puerto mayor.

Los países que no tengan puertos mayores a la larga verán su carga sometida a doble manipuleo. Por su importancia geopolítica, urge formular un conjunto de políticas y normas que permitan a nuestros puertos optimizar sus ventajas competitivas y asumir el rol de puertos mayores respecto de los países vecinos. Ello implica, entre otras cosas, dotar a los puertos de tecnología portuaria eficiente.

En materia de prácticas comerciales, la necesidad de contar con información oportuna y reducir costos de papeleo imponen el intercambio electrónico de datos (Electronic Data Interchange, EDI), y la necesidad de reducir costos de inventarios impondrá el concepto del Just In Time, JIT, como elemento condicionante de cada transacción comercial. Junto a lo anterior será necesario adaptar nuestra reglamentación para permitir un sistema de transporte multimodal efectivo.

En cuanto a la eficiencia en el uso de las instalaciones portuarias, tenemos problemas con aquellos tipos de cargas que requieren instalaciones semifijas al costado de los muelles, en las que se hace necesaria la participación privada a fin de aumentar los actuales rendimientos de sólo 10 a 12 contenedores por hora, a los 35 a 40 que como promedio se movilizan en los puertos importantes del mundo.

También son fuente de ineficiencias los conflictos operativos que genera la exclusividad que tiene la Empresa Portuaria de Chile - Emporchi - para el servicio de almacenaje en el interior de los recintos portuarios, y la persistencia de rigideces artificiales para crear almacenes extraportuarios.

Nuestra posición geográfica, junto a la estabilidad política y económica, la disponibilidad de empresas eficientes en servicios de estiba y desestiba, agenciamiento de naves y aduanas, servicios de comunicaciones, y otros factores, nos otorgaban una tremenda ventaja para convertirnos en el corredor para unir América y Asia, ventaja que hoy se ve amenazada por los rápidos avances que están experimentando los puertos de Argentina, Colombia, México, Ecuador y Perú en materia de desregulación y concesiones portuarias, que están atrayendo hacia ellos capitales chilenos.

Para hacer frente a tal amenaza, se debe complementar el actual modelo de competencia al interior de los puertos chilenos, con una competencia entre ellos, desterrando el actual esquema de subsidios entre puertos, y centrando en el sector privado el esfuerzo necesario para compatibilizar el desarrollo portuario con las necesidades de nuestro comercio exterior.

La implementación de tal modelo implica hacer cambios legales, reglamentarios e institucionales, destinados a establecer una Autoridad normativa, desligada de la operación portuaria; a entregar garantías de un Estado subsidiario en la operación e inversión portuaria; a establecer un sistema de concesiones marítimas que entregue algún tipo regulado de propiedad; a transformar cada uno de los puertos que actualmente administra Emporchi en organizaciones autónomas dedicadas a administrar la infraestructura, regidas por normas económicas claras, transparentes y estables, que permitan la inversión privada y la competencia entre puertos; y a establecer un sistema tarifario claro y predefinido para los servicios de aguas abrigadas, amarre, estadía, transferencia de carga y acopio de mercaderías.

No estamos señalando pues, que el único camino sea privatizar los puertos. Puede comenzarse por concesionar los distintos servicios portuarios sobre bases que efectivamente den a los privados las garantías suficientes para que desarrollen la inversión de largo plazo que allí se requiere, a fin de mejorar el servicio y satisfacer los requerimientos de la creciente demanda.

B. SECTOR AEROPUERTOS

En el sector de aeropuertos también caben instancias de participación del sector privado, siempre pensando en términos de eficiencia y del desarrollo de las inversiones necesarias.

Por lo pronto, se aprecia en el sector la falta de un plan de desarrollo de la red que permita afrontar su necesario crecimiento en forma armónica y equilibrada en el tiempo, especialmente en las áreas de atención al público, pasajeros y carga, plan en el que los usuarios debieran tener una activa participación, tanto en su formulación como en su control, para asegurar por ejemplo, que se incorporen criterios comerciales modernos en el diseño de los nuevos edificios o en la ampliación de los existentes, con vistas a satisfacer los requerimientos de servicios adecuados a las necesidades de la industria, a un equipamiento más avanzado, y a la dotación de aeronaves, disponibles o en proceso de adquisición.

Por otra parte, en general las pistas de la red tienen limitantes de capacidad de soporte y/o de longitud para la aviación comercial, por lo cual deben ser operadas con peso reducido. Se carece de un sistema de mantenimiento preventivo, específico para cada aeródromo, de ejecución periódica y regular, que mantenga cada complejo aeroportuario permanentemente operativo.

Una buena parte de la red aún tiene sólo operación diurna, y el resto no está dotada con los instrumentos y equipos de tierra necesarios para facilitar la operación de las líneas de acuerdo a la actual capacidad de las flotas en uso, conformadas en parte por las más modernas aeronaves de la industria, adquiridas a un alto costo, y capacitadas para operar bajo condiciones adversas. Resulta indispensable, pues, dotar a las pistas de todas las ayudas visuales terrestres, las que por lo general son de bajo costo y no demandan grandes inversiones.

La actual legislación tiene vedada una participación real y seria de los usuarios privados en las decisiones de inversión en este subsector de la infraestructura, al cual paradójicamente financian en gran medida vía Tasas Aeronáuticas, Derechos y concesiones comerciales dentro de la jurisdicción de los aeropuertos, espacio reservado para la explotación exclusiva de la Dirección General de Aeronáutica Civil, en tanto que el aporte fiscal es sólo del 1% de los ingresos, pese a lo cual todas las decisiones y el control están entregados a organismos estatales, como la Junta de Aeronáutica Civil, que planifica, dirige, aprueba inversiones y convenios operacionales; la Dirección de Aeropuertos del MOP, que estudia los proyectos y contrata la construcción, y la citada DGAC, que califica, aprueba las obras, controla y fiscaliza los aeropuertos y el tráfico aéreo, dicta normas, recauda los derechos y tasas aeronáuticas, modifica y controla los presupuestos, y propone las tasas y derechos que luego cobra y percibe como fuente de financiamiento del sector.

Por otra parte, las operaciones de la Fuerza Aérea en aeropuertos mixtos, teniendo objetivos completamente diferentes a los de la aviación comercial, complican o limitan las operaciones de ésta, causando un impacto económico no recuperable a la gestión privada, pese a la buena disposición y colaboración del personal de nuestra Fuerza Aérea.

Un enfoque a futuro de la industria aeronáutica pasa por una reestructuración del marco institucional que la rige y por la creación de un organismo moderno, con participación privada, para atender los actuales requerimientos, que exigen que tanto la industria aérea como la red aeroportuaria se constituyan en uno de los factores más esenciales y dinámicos de desarrollo y crecimiento, en especial dada nuestra extendida geografía y localización espacial, así como el dinamismo exportador de las regiones en rubros donde el tiempo, más que el volumen, es vital para la subsistencia en el mercado.

En el marco de la gran competitividad hoy existente y del desarrollo económico, que necesitamos y deseamos y al que aspiran todos los chilenos, quizás alentados por los éxitos del país en los últimos años y por el conocimiento cada vez más fácil y cercano de los logros por otros alcanzados, donde el mercado y los elementos que facilitan una sana competencia son los principales factores de crecimiento, la Fuerza Aérea tiene derecho a que se le permita desarrollar un nuevo escenario de soberanía nacional, más técnico y más acorde con la realidad hemisférica, liberándola de responsabilidades en los aspectos comerciales de la aviación, por completo ajenos a su formación profesional.

La red de aeropuertos como un todo, incluido el de Santiago, debiera ser concesionada en gran parte, para que las empresas privadas puedan realizar las inversiones requeridas por un sector aerocomercial eficiente, competitivo y con reglas claras y no distorsionadas por objetivos dispares. El Estado, en su rol subsidiario, y a través de las instituciones existentes, debe asumir su rol normativo y regulador, estimulando la competencia privada.

Un paso alentador en este sentido lo constituye el reciente llamado a licitación por la concesión de los aeropuertos de Iquique y Puerto Montt, originados en la iniciativa privada.

### C. INFRAESTRUCTURA SANITARIA.

El sector de los servicios sanitarios también representa una importante área de acción del sector privado, puesto que se cuenta con una legislación que facilita dicha participación y el nivel de inversión requerido en este sector supera con creces, el monto de las inversiones que el Estado está en condiciones de efectuar en él.

En efecto, de acuerdo a cifras proporcionadas por la Corporación de Fomento y de la Producción, la inversión de esta área para el período 1990-1993, fue de 168.951 millones de pesos, lo que equivale a aproximadamente a 385,7 millones de dólares en el período, cifra bastante inferior a la de 300 millones de dólares anuales que como mínimo se estima debe ser invertida en ella.

Dicho déficit se incrementa sustancialmente, si se considera la inversión requerida para aumentar la cobertura de tratamiento de aguas servidas. Se ha estimado que para alcanzar un razonable nivel de cobertura en el tratamiento de las aguas servidas, es necesario efectuar una inversión de 1.500 millones de dólares, en un plazo de ojalá 5 años.

Cabe señalar que es necesario alcanzar en el año 2.000 un nivel de cobertura en agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas servidas, óptimo del contexto internacional, o de lo contrario, resulta ilusorio pensar en el aumento de las exportaciones hortofrutícolas y en la incorporación de Chile a un tratado de libre comercio como el NAFTA.

Esto deja de manifiesto la urgente necesidad de abordar a la brevedad la solución del problema de contaminación de las aguas, para lo cual es indispensable contar con la participación del sector privado, ya que es un hecho ampliamente reconocido, que el Estado no cuenta con los recursos necesarios para resolver el problema en el corto plazo.

La opinión pública y el sector privado en especial, están a la espera de las definiciones estratégicas y de desarrollo futuro del sector, que consideran una participación preponderante en esta área de los inversionistas privados y atribuya al Estado el rol normativo y fiscalizador que le corresponde.

D. FERROCARRILES.

Precursor continental en el uso de ferrocarril en 1851, la red ferroviaria fue un elemento muy importante en la incorporación de la zona sur a la vida económica y social del país. En contraste, la actual situación del sector es mala. La red ferroviaria tiene un nivel de aprovechamiento deficiente, entre un 10% a 15% de su capacidad, con bajas densidades de tráfico, costos fijos muy elevados, tecnología obsoleta y gran deterioro.

Desde el punto de vista del transporte masivo de productos, especialmente de exportación, el ferrocarril tiene excelentes posibilidades. Hay 877 kms. de vía electrificada desde Valparaíso hasta Temuco. La mayoría de los puertos cuenta con redes ferroviarias de acceso, lo que significa que el sector de mayor producción agropecuaria e industrial del país puede ser atendido por tren, medio que ha resistido mejor los movimientos telúricos frecuentes en el país.

Los esfuerzos de racionalización para el autofinanciamiento de la Empresa de Ferrocarriles del Estado a partir de 1974 fueron insuficientes, pero la recién promulgada Ley de Ferrocarriles abre esperanzas para que el sector privado pueda operar con eficacia el transporte de carga y, eventualmente, también el de pasajeros. Para lograr lo anterior la ley debe contar con un reglamento claro y así permitir, en el mediano plazo, un sistema en que el Estado regule el sector, posea la propiedad de las vías y sean los privados los operadores del transporte de carga y pasajeros.

E. INFRAESTRUCTURA VIAL.

Sin lugar a dudas una de las áreas de inversión en infraestructura que puede resultar más atractiva para el sector privado, es la de la infraestructura vial. En efecto, con la puesta en marcha de la Ley de Concesiones de Obras Públicas y su reglamentación, básica aunque no exclusivamente asociada al desarrollo de la infraestructura vial, y a cuya implementación la Cámara de la Construcción ha entregado su más decidido apoyo, se ha creado una importante fuente de recursos complementaria y alternativa a las del Estado para atender las necesidades de infraestructura de que adolece nuestro país y una nueva e interesante alternativa de negocios, que dependerá de la combinación riesgo-rentabilidad de los proyectos.

El mencionado sistema de concesiones establece la posibilidad de que empresas concesionarias privadas financien la construcción de obras específicas, recuperando la inversión en forma directa, mediante los flujos que generan las tarifas aplicables por el uso de dichas obras durante el período que dure la concesión.

Esta Ley y su Reglamento, permiten el establecimiento de diversos tipos de concesión en función del proyecto concesionable, pudiendo participar cualquier persona natural o jurídica, chilena o extranjera, que cumpla con los requisitos que en dichos textos se establecen.

Por otra parte, la Ley contempla incentivos para que los particulares propongan nuevos proyectos a ejecutar por concesión, y otorga derechos y obligaciones bilaterales y recíprocas para las partes del contrato de concesión, el Fisco y el concesionario privado.

Al abrirse este puente entre el sector público y el privado, se hace posible dinamizar el sector de la infraestructura, mediante la iniciativa y empuje empresarial, acercando la oferta a la demanda creciente, contribuyendo a aumentar la eficiencia global de la economía al optimizar el uso de los recursos de inversión públicos y privados.

Si se tiene presente el enorme déficit de infraestructura existente y la incapacidad financiera del Estado para abordarlo integralmente, no viene al caso plantearse en términos de una competencia entre el sector público y el privado por la ejecución de los mejores proyectos: en principio, todo proyecto cuyo uso sea susceptible de tarificar para permitir la recuperación de la inversión de la inversión que involucra, puede y debería ser concesionado.

Así, puede haber interesados en una concesión donde los ingresos provenientes de los cobros a los usuarios sean insuficientes para cubrir los costos de la construcción y operación del proyecto, pero que, debido a su alta rentabilidad social, el Estado desea promover complementando los flujos económicos con subsidios estatales, garantizando una demanda mínima por un cierto período, o a través de alguna combinación de estas y otras posibilidades.

Por otra parte no tiene sentido que el Estado se reserve los proyectos económicamente más rentables, puesto que la Ley permite establecer en el contrato de concesión los mecanismos para que el concesionario traspase -vía tarifa a los usuarios-, o al propio Estado, el exceso del valor económico del proyecto que sobrepase el retorno legítimo definido en la ley para el concesionario, el que ha obtenido el contrato en una propuesta pública, en libre competencia con otros licitantes. En consecuencia, las concesiones deberían otorgarse preferentemente al licitante que ofrezca la tarifa más baja.

Por otra parte tampoco resulta imprescindible que exista un servicio alternativo libre de tarifa para poder entregar una obra en concesión, puesto que tanto en el sector eléctrico, como en otras áreas de servicio público, se ha comprobado que un monopolio natural puede operar eficientemente en manos privadas, cuando se establece un marco regulatorio adecuado.

En esta área de las concesiones viales, vale la pena hacer un comentario del funcionamiento del sistema, ya que hasta la fecha -pese al reconocido interés del sector privado por participar-, éste no ha sido satisfactorio.

En efecto, del total de 5 obras previstas licitar hasta fines de 1994, que según los programas del Ministerio eran el Tunel El Melón; Camino de La Madera; Acceso Norte a Concepción; Autopista Santiago - San Antonio y camino Puchuncaví Nogales, sólo se han licitado tres, de las cuales dos han sido adjudicadas.

Ha sido evidente, después de más de tres años de promulgada la ley, que la falta de experiencia nacional en esta materia ha atentado contra una rápida puesta en marcha de ella.

Esto se ha visto reflejado especialmente en las dos licitaciones que están actualmente en el proceso de presentación de las ofertas y que son el Acceso Norte a Concepción y la Autopista Santiago-San Antonio.

Algunos de los problemas suscitados, que obligaron a sucesivas postergaciones, tienen que ver -en el campo técnico- con una definición insuficiente y tardía del proyecto, en variables tales como el aspecto topográfico, trazado, velocidad de diseño, calzada, enlaces con otras vías, y otros aspectos de gran importancia. En tanto, en el campo económico los problemas tuvieron que ver con la forma de cálculo del subsidio.

Pero de las experiencias pasadas debemos aprender y ello nos lleva a concluir que se hace necesario flexibilizar las bases de licitación y resolver los aspectos específicos que se presentan en cada proyecto, como una manera de atraer un mayor número de participantes. La información estadística y el resto de los antecedentes que se entreguen dentro de dichas bases (como los datos de TRAFICO) no sólo deben tener un carácter informativo, sino que el MOP debe asumir el compromiso de su veracidad y confiabilidad, de modo que respalden efectivamente los flujos que hacen sostenible el proyecto, con el objeto de reducir los riesgos que inhiben la posibilidad de un financiamiento adecuado y competitivo que surge de las evaluaciones de riesgo-rentabilidad.

Por otra parte, en los proyectos de iniciativa estatal, sería conveniente que los antecedentes que entregue el MOP sean confiable y oportunos, a fin de evitar recargos del valor de las ofertas.

En lo administrativo, deben establecerse claramente las responsabilidades en materia de las expropiaciones necesarias, aspecto esencial para el desarrollo de los proyectos, el que debiera estar oportunamente resuelto para evitar que se afecten los plazos programados de construcción, y con ello los costos, en una etapa en que el inversionista sólo tiene desembolsos.

En los aspectos financieros es necesario tener presente que el costo del proyecto no cubierto por el capital propio del concesionario alcanzará niveles importantes, y debe ser financiado durante gran parte del período de concesión, generalmente de 20 años, y en el caso de proyectos de mayor envergadura será también probable la obtención de financiamiento externo de mediano plazo, como enlace hasta la emisión de bonos.

De aquí que se hace recomendable la revisión de la normativa que regula este tipo de flujos de inversión, a fin de garantizar la disponibilidad oportuna, suficiente y a costos razonables, del financiamiento requerido para la materialización de los proyectos.

Asimismo parece conveniente revisar la normativa que regula la inversión de los Fondos de Pensiones y reservas técnicas de Compañías de Seguros, en busca de posibles flexibilizaciones, para facilitar el financiamiento de estos proyectos a través de recursos institucionales.

En general, consideramos que uno de los aspectos básicos que se debe tenerse presente, es el de minimizar los riesgos a que quedan sujetos los inversionistas, lo que permitiría disminuir los costos a los cuales se prodrían financiar los proyectos. Los concesionarios y financistas se ocuparán, naturalmente, de disminuir los costos privados a través de las variables que les son manejables, por lo que corresponde al Estado revisar aquellos factores de riesgo que dependen de él.

Desde el punto de vista tributario, deben resolverse algunas dificultades tanto respecto del IVA como del impuesto a la renta, en lo que dice relación con los flujos del negocio, por lo que se hace imprescindible reconocer a los contratos de concesión un tratamiento tributario propio y específico.

Debo mencionar que en los dos contratos de concesión actualmente suscritos se ha resuelto el tema tributario -en relación al impuesto al valor agregado-, disponiendo soluciones puntuales, ad-hoc para cada caso, pero no ha habido solución adecuada en lo que se refiere al impuesto a la renta de la empresa.

Cabe hacer presente que los problemas a que me he referido: las garantías para los inversionistas y las complicaciones tributarias mencionadas, son -a estas alturas- ampliamente conocidas por la opinión pública así como por las autoridades, quienes se encuentran actualmente trabajando en el estudio de proyectos legales tendientes a resolverlas.

Un aspecto importante para los inversionistas, así como para el buen éxito de las concesiones, estriba en que los inversionistas precisan de un razonable nivel de seguridad de que futuras decisiones del Estado no vayan a alterar significativamente las condiciones originales bajo las cuales se estudió, licitó y contrató el proyecto, afectando la rentabilidad del mismo.

Por otra parte, la tarifa o peaje es un factor decisivo para poder ejecutar obras públicas por concesión. En los proyectos viales las tarifas de las obras concesionadas son competitivas y/o complementarias con la tarificación de la red vial pública, por lo que la política fiscal de fijación de peajes incide significativamente en la viabilidad de las obras por concesión. Por esta razón, el Ministerio debiera establecer e implementar criterios de tarificación objetivos y técnicos (TON/KM/EJE), ojalá determinados y regulados por una instancia técnica independiente.

En Chile se abren hoy importantes oportunidades de inversión privada en infraestructura pública. Es así que por el sistema de concesiones que hemos venido comentando, se está pensando desarrollar un largo listado de obras, de acuerdo con el Programa dado a conocer por el MOP, y que en los proyectos de generación pública suman U\$ 1.663 millones y U\$ 625 millones en los proyectos generados por iniciativa privada.

Sin embargo, para poder ser exitosos en esta trascendental tarea, es necesario contar simultáneamente con tres recursos básicos: financiamiento adecuado y oportuno; ingeniería y empresas constructoras suficientes y capacitadas; y un contratante estatal -que es el lugar en donde comienza toda iniciativa pública y donde necesariamente debe terminar- capaz de poner en funcionamiento cada iniciativa y de abrir las compuertas para que fluyan los recursos, los ingenios y las máquinas que habrán de llevar adelante las obras.

El país cuenta con grandes volúmenes de recursos, tanto en los Fondos de Pensiones como en las empresas privadas, que están prontos y deseosos de invertirse en este tipo de obras. Así como también existen recursos externos, americanos, europeos o asiáticos, que están mirando con atención sus posibilidades de inversión.

Por otra parte, Chile cuenta con ingeniería de buen nivel y empresas constructoras capacitadas, a las que también se suman empresas extranjeras que ya han incursionado en el país, viniendo de distintas latitudes, y otras que están deseosas de hacerlo.

Sin embargo, en lo que se refiere al ámbito público, el camino es más difícil. El MOP ha desempeñado -en sus 107 años de vida- un papel brillante en el desarrollo de las obras públicas en Chile. Para ello ha contado, a no dudarlo, con ingenieros altamente capacitados y competentes a lo largo de toda su historia, y la prueba de ello la hemos visto a lo largo de todo el país.

Pero en el caso de las obras por concesión, la situación es diferente, en este caso no corresponde al Ministerio proyectar y contratar la obra y luego recibirla y darla al servicio público. Sólo le corresponde señalar su ubicación, definir sus características técnicas, fijar las condiciones y compromisos de tráfico que asume. Y luego evaluar el proyecto técnico y económico ofrecido por el licitante, para otorgar finalmente el contrato, el que incluye la construcción y la mantención y explotación de la obra por el plazo convenido.

Por ello, previamente debe existir una cabal comprensión de que las concesiones constituyen un servicio que se otorga y no son sólo obras que se contratan, y de que el factor relevante, es el inversionista dispuesto a incursionar en este nuevo negocio.

Por tal razón resulta indispensable que todos y cada uno de los involucrados comprendan cabalmente la importancia del mecanismo de las concesiones, y asuman un compromiso para el buen éxito del sistema.

Considerando la importancia que se espera tengan las concesiones en términos de los recursos involucrados por esta vía en la generación y gestión de la infraestructura, es indispensable reforzar la contratación de servicios externos, así como la dotación profesional y capacidad técnica del Departamento responsable, ojalá elevando su categoría dentro de la estructura organizacional del Ministerio.

Actualmente el resto de las Direcciones deben prestar su apoyo a las tareas del Departamento. Sin embargo, su dotación estable aparece desproporcionadamente baja en relación a su responsabilidad frente al nuevo sistema de Concesiones.

En lo que se refiere a aquellas obras por concesión que nacen de la iniciativa privada, es dable destacar que ellas aportan un premio de 10 a 20% del monto del contrato al dueño de la idea en caso de ser adjudicado. Sin embargo, este tipo de contrato también ha tenido un lentísimo despegue, ya que de las 38 ideas entregadas, que no han sido retiradas, sólo 3 han sido recientemente licitadas, como mencioné anteriormente, los aeropuertos de Iquique y Puerto Montt y, el Camino del Ripio.

Esta modalidad de concesión de iniciativa privada, constituye a nuestro juicio un incentivo por si mismo, que vale la pena desarrollar y promover, dando curso al estudio y llamado a licitación de los proyectos ya presentados, señal necesaria para la captación de nuevas ideas, las que abrirán nuevas posibilidades de inversión privada.

En síntesis, como una manera importante de avanzar más rápido en la apertura de oportunidades a la inversión privada en el área de los contratos por concesión en infraestructura pública vial, podemos resumir que es necesario poner en marcha las siguientes medidas:

- 1.- Calendario de licitaciones: Asegurar el cumplimiento de un programa de licitaciones de obras de infraestructura pública, a fin de que el sector privado se prepare adecuadamente, tanto en lo referente a plazos como a montos.

2.- Proyectos a concesionar: Incluir en dicho programa todo proyecto que sea susceptible de tarificar. Esto significa que el Estado no debe reservarse los proyectos más rentables y que también deben ser incorporados aquéllos proyectos que no obstante no generar ingresos suficientes para solventar los costos de construcción y de operación del mismo, tienen una importancia estratégica o rentabilidad social, que justifica el subsidio del Estado al respectivo Proyecto.

3.- Regulación de Rentabilidad: Como principio general, las concesiones deberían otorgarse al licitante que ofrece las tarifas más bajas. La utilidad de los concesionarios debería regularse por la vía de traspasar a los usuarios, a través del cobro de menores tarifas, la rentabilidad sobre lo normal que pudieran presentar los proyectos económicamente más rentables.

- 4.- Existencia de un servicio alternativo: No es imprescindible que exista un servicio alternativo libre de tarifa para poder entregar una obra en concesión. Las regulaciones adecuadas son suficientes, como ha quedado demostrado en el sector eléctrico, en que la cobertura y la calidad del servicio ha mejorado significativamente en los últimos 10 años.
- 5.- Bases de licitación: Se deben flexibilizar las bases de licitación y resolver los aspectos específicos que se presentan en cada proyecto.
- 6.- Aspectos Tributarios: Deben resolverse algunas dificultades de carácter tributario, tanto respecto al IVA como del impuesto a la renta, en lo que dice relación con los flujos del negocio, para lo cual es conveniente dar a los contratos de concesión un tratamiento tributario propio y específico.
- 7.- Expropiaciones: Los problemas de expropiación deberían estar ya resueltos al momento de llamarse a la licitación.

- 8.- Tarifas: Deben existir criterios claros y objetivos de tarificación vial, que en lo posible sean determinados y regulados por una instancia técnica independiente.
  
- 9.- Institucionalidad: Es indispensable reforzar la dotación profesional y capacidad técnica del Departamento de Concesiones, el cual, dada la importancia del tema, debería tener -al menos- la jerarquía de Dirección dentro de la estructura del Ministerio.
  
- 10.- Condiciones del Contrato: Los inversionistas requieren de un razonable nivel de seguridad de que futuras decisiones del Estado no vayan a alterar significativamente las condiciones originales bajo las cuales se estudió, licitó y contrató el proyecto.

Finalmente, junto con agradecer la posibilidad de participar en este foro, deseo poner término a esta exposición, señalando que actualmente y desde el punto de vista conceptual, las oportunidades de inversión para el sector privado en el área de la infraestructura pública son muchas y muy variadas, y que por lo tanto sólo resta hacer una realidad dicha participación.

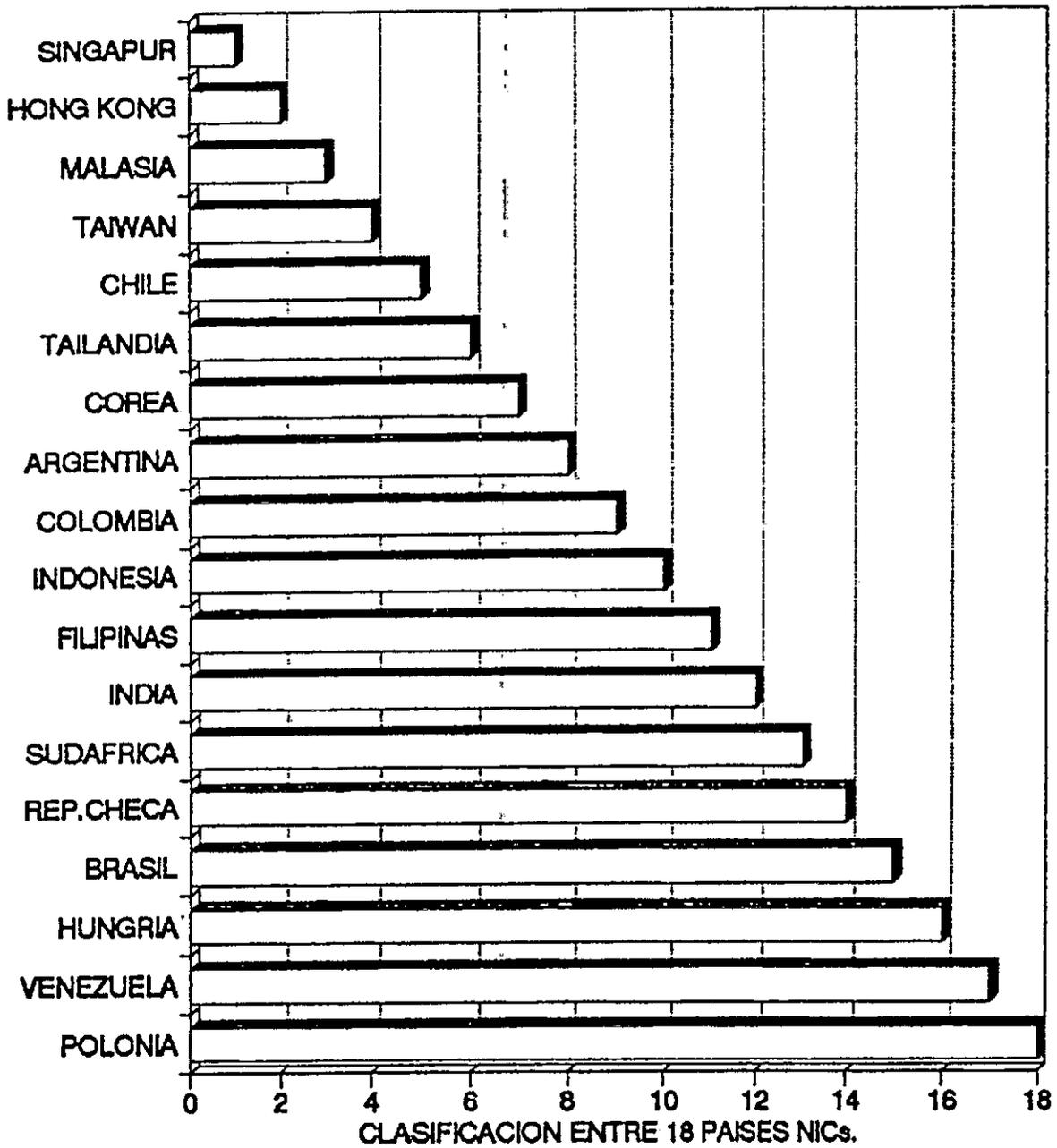
LSR/PAP/AEL.

25.10.94

CUADRO 0

# RANKING MUNDIAL DE COMPETITIVIDAD 1994

PAISES NO INDUSTRIALIZADOS



**PERDIDAS POR  
CARENCIAS DE INFRAESTRUCTURA**

---

<u>CONCEPTO</u>	<u>MM US\$</u>
EFFECTOS SOBRE LA SALUD	200
DAÑOS FISICOS POR ACCIDENTES	120
CONGESTION EN SANTIAGO	400
DEMORA EN CARRETERAS	430
DAÑOS A LA FRUTA EN CAMINOS	100
DEMORAS EN PUERTOS	85
ENF. GASTROINTESTINALES	100
TOTAL ITEMS CONSIDERADOS	1,435

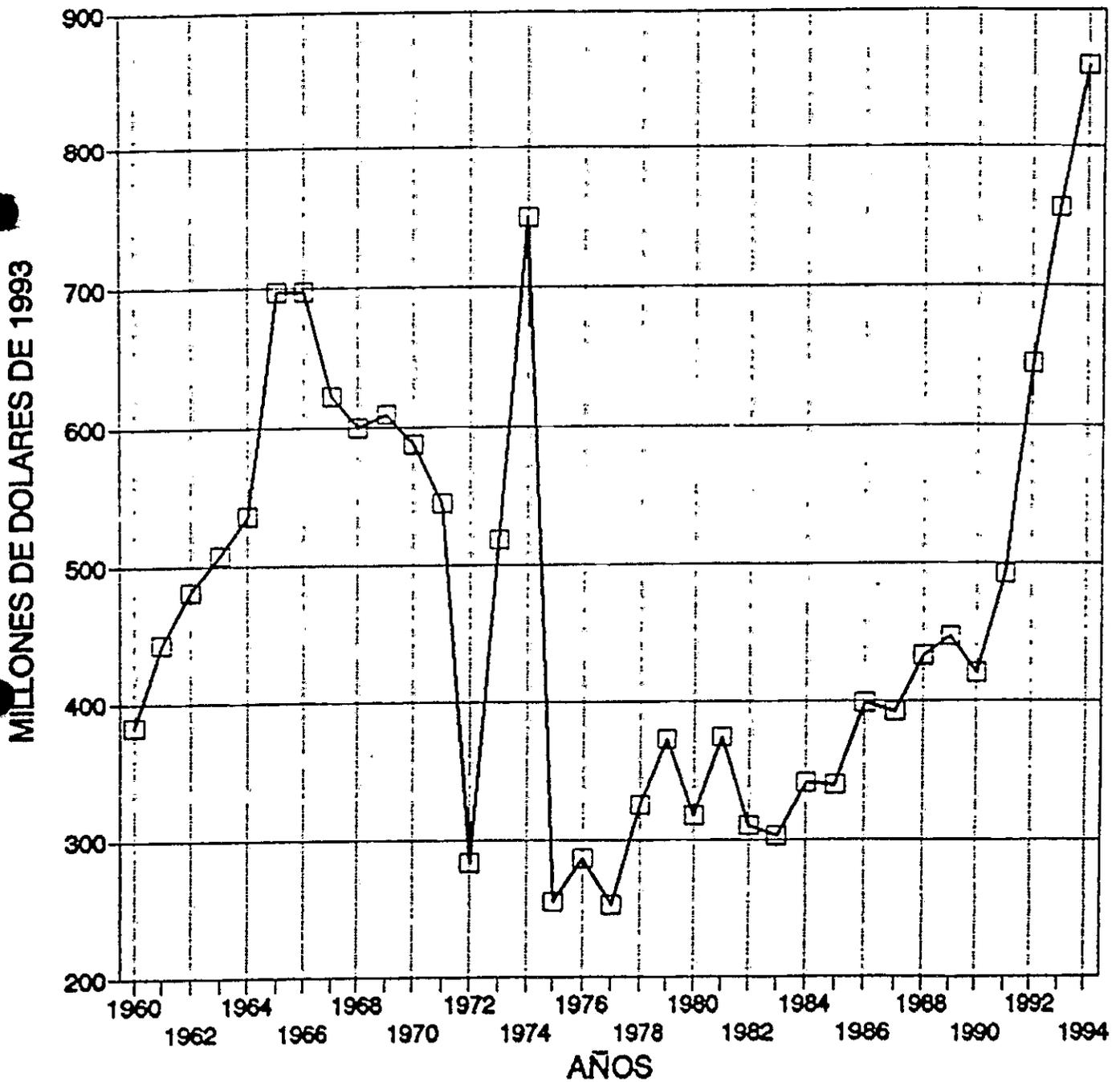
2.

## INDICADORES DE CHILE Y PAISES DEL SUDESTE ASIATICO PARA 1992

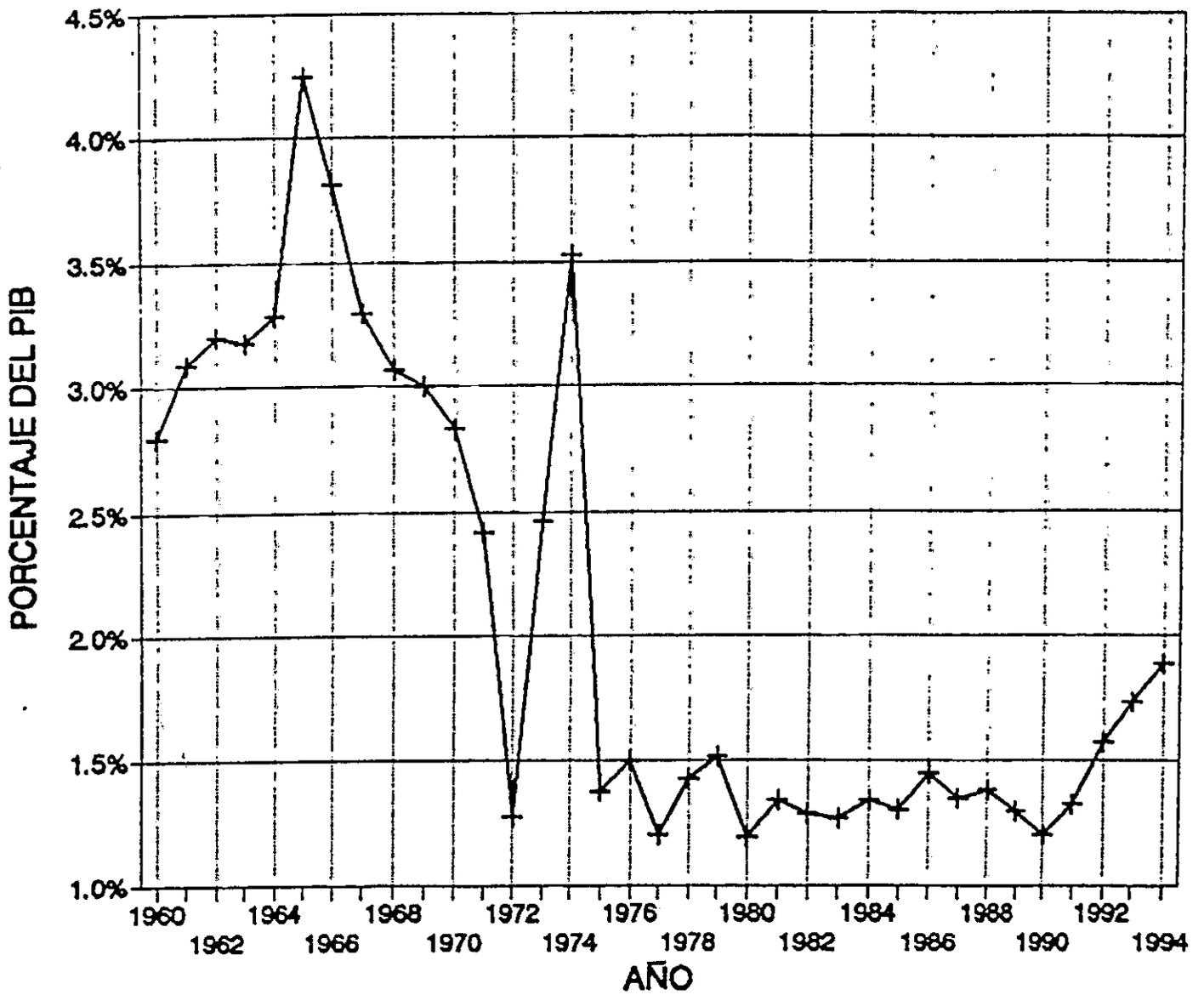
INDICADOR	UNIDAD	CHILE	MALASIA	COREA	TAIWAN	HONG K.	SINGAPUR
POBLACION	Millones Habit.	13.4	18.2	43.3	20	5.8	2.8
AREA	Miles de Km2	757	330	99	36	1	1
PIB	Miles de Mill.US\$	41	52	280	200	72	40
INGRESO PERCAPITA	US\$	3,000	3,000	6,500	10,000	13,500	14,500
CREC.INGRESO PER	Prom.Anuar 80-91	2.1%	2.9%	8.7%	8.2%	5.6%	5.3%
INVERSION/PIB	Porcentaje	25%	36%	39%	29%	29%	37%
AHORRO/PIB	Porcentaje	22%	31%	37%	39%	32%	47%
INFLACION	Prom.Anuar 80-91	20.5%	1.7%	5.6%	3.1%	7.5%	1.9%
EXPORTACIONES	Miles de Mill.US\$	10	35	73	75	30	59
LINEAS TELEFONICA	Cada 100 Habit.	9	12	32	33	43	38

FUENTES: FONDO MONETARIO INTERNACIONAL; BANCO MUNDIAL; SEMINARIO: "INFRAESTRUCTURA PUBLICA, UNA RUTA AL DESARROLLO"; EMBAJADAS.

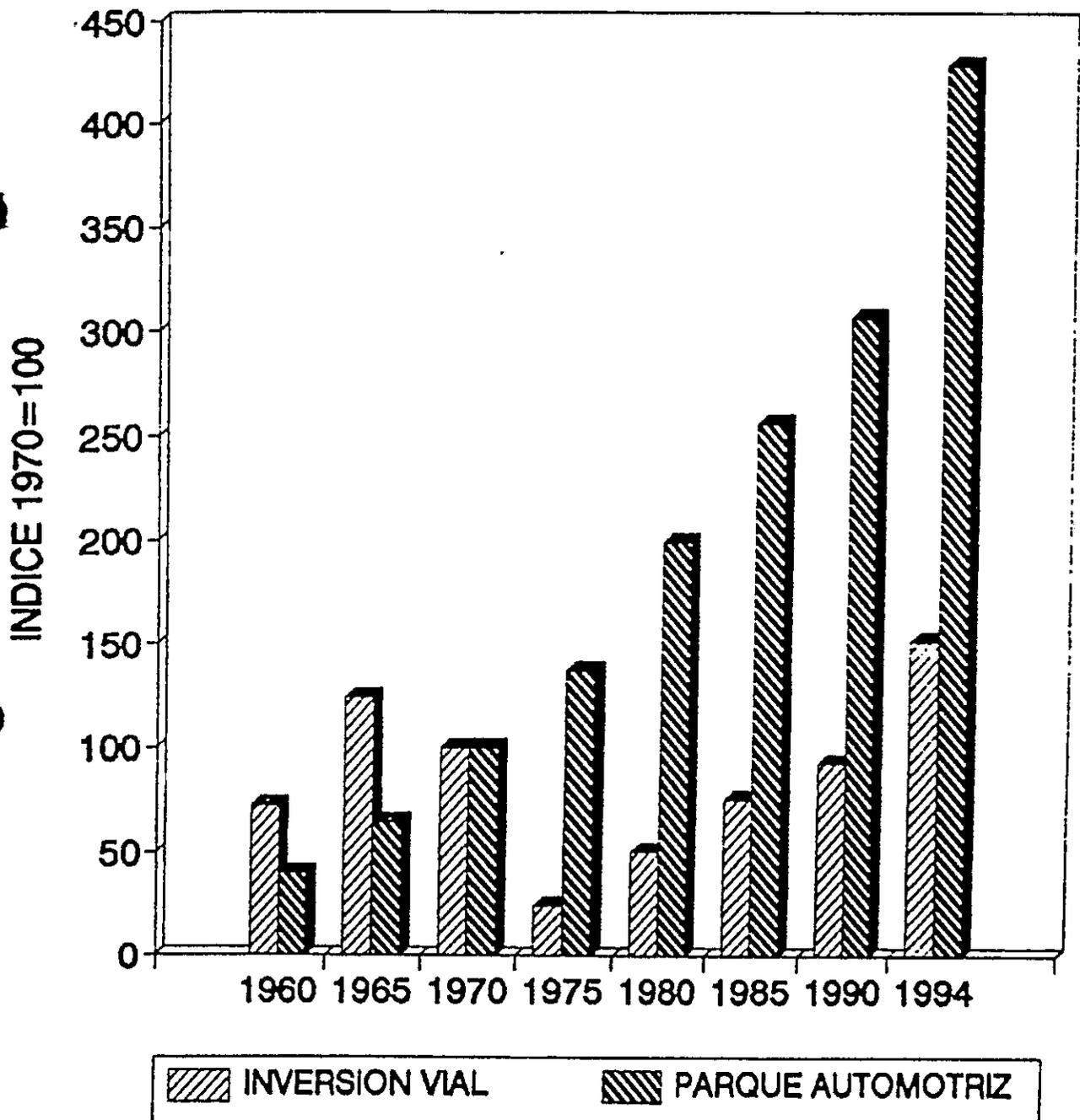
# INVERSION PUBLICA EN INFRAESTRUCTURA (Millones de Dolares)



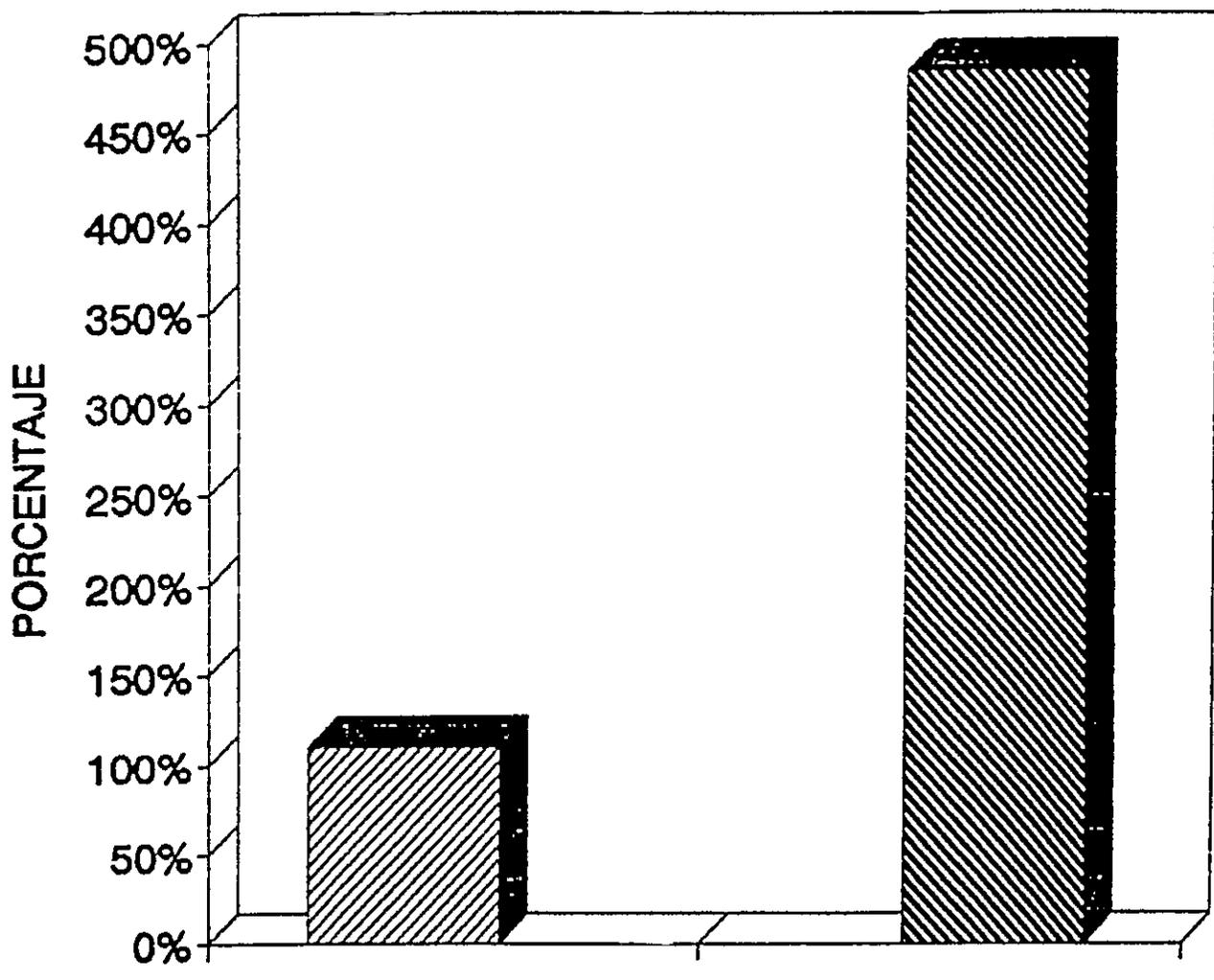
# INVERSION PUBLICA EN INFRAESTRUCTURA (% Porcentaje del PIB)



# INVERSION VIAL Y PARQUE AUTOMOTRIZ



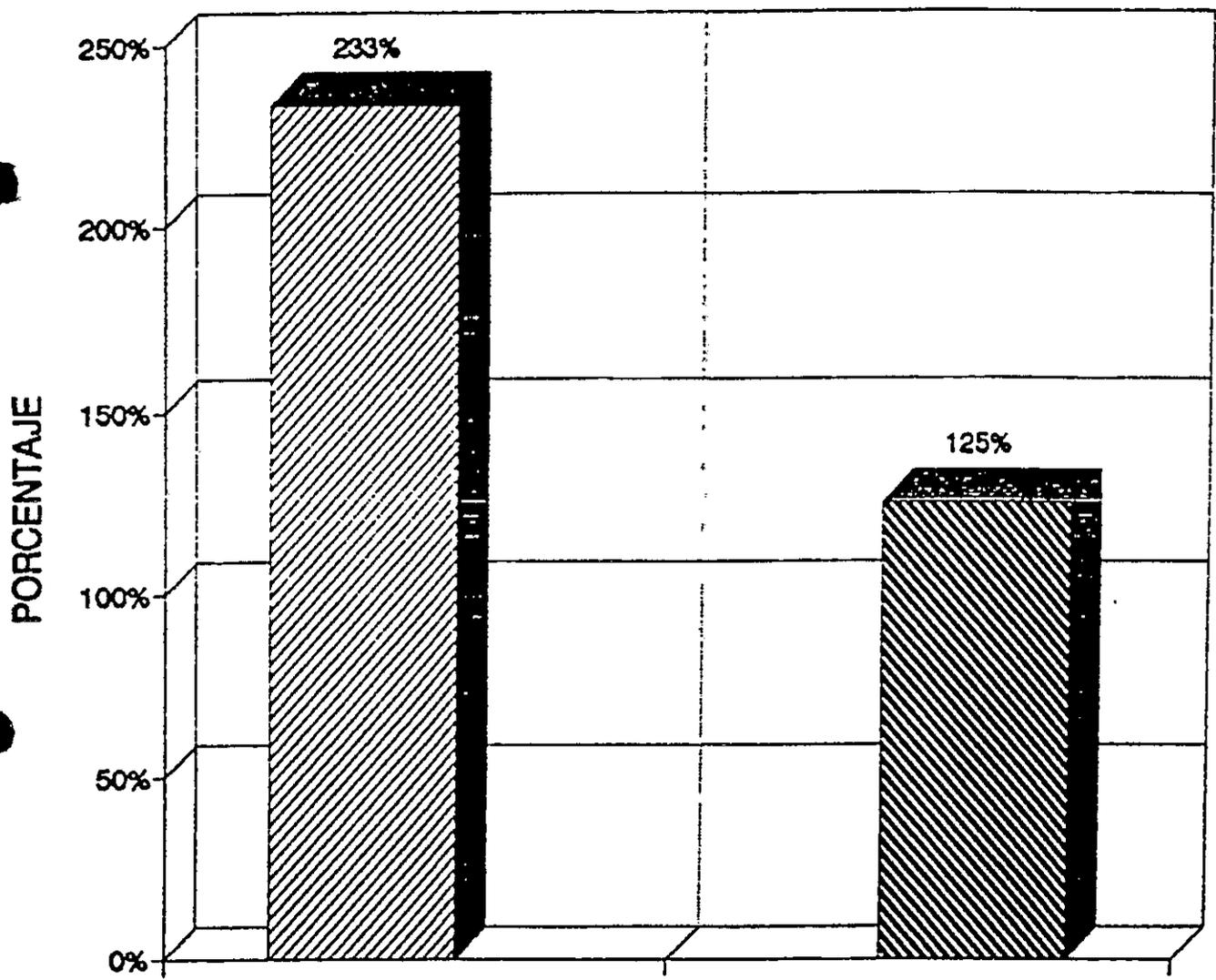
# INVERSION VIAL Y PARQUE AUTOMOTRIZ CRECIMIENTOS COMPARATIVOS



VARIACION ACUMULADA 1960-1994

▨ INVERSION VIAL      ▨ PARQUE AUTOMOTRIZ

# INVERSION PUBLICA EN INFRAESTRUCTURA CRECIMIENTOS COMPARATIVOS



VARIACION ACUMULADA 1960-1994

▨ PIB                      ▨ INV.INFRA.PUBLICA

## SITUACION RELATIVA DE LA INFRAESTRUCTURA (1993)

	INVERSION TOTAL MM US\$	INVERSION PRIVADA % del Total	GRADOS DE CARENCIA
COMUNICACIONES	490	← 98% →	NO HAY
ENERGIA	500	← 74% →	NO HAY
RIEGO	50	← 10% →	MEDIO
S. SANITARIOS	141	← 24% →	ALTO
TRANSPORTE	563	← 5% →	ALTO

↑ Mayor Privada  
↓ Mayor Pública