



CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION

INTERVENCION DEL SEÑOR PRESIDENTE

DON VICTOR MANUEL JARPA RIVEROS

"CONSIDERACIONES TECNICAS NECESARIAS PARA ABORDAR EL PROBLEMA"
EN SEMINARIO "LA INFRAESTRUCTURA PUBLICA UN DESAFIO PARA EL PAIS"
ORGANIZADO POR LA CAMARA OFICIAL ESPAÑOLA DE COMERCIO DE CHILE

SANTIAGO, 12 DE JULIO DE 1994.

SEMINARIO

"LA INFRAESTRUCTURA PUBLICA UN DESAFIO PARA EL PAIS"

"Consideraciones Técnicas Necesarias
para Abordar el Problema"

Exposición del Presidente de la
Cámara Chilena de la Construcción
Sr. Victor Manuel Jarpa Riveros

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Chile ha adoptado una estrategia de desarrollo orientada a la exportación y a la profundización de su inserción internacional.

Su localización geográfica, alejada de los grandes mercados internacionales; su desmejorada estructuración territorial; así como su carácter de economía pequeña y abierta, acentúan la importancia del rol que cumple su infraestructura de transportes y comunicaciones.

No hay dudas que el éxito económico que llegó a ponernos en el liderato de América latina tiene su base en nuestro desarrollo exportador. En los últimos 10 años el Producto Interno Bruto se ha incrementado a una tasa media anual del 6.4 %, lo que esencialmente ha sido inducido por el crecimiento de las exportaciones, que lo han hecho a un ritmo medio de casi el 10% por año (GRAFICO 1), fundamentalmente influenciadas por el crecimiento de las exportaciones no cobre, que en el mismo lapso han aumentado en un 12 % como promedio al año. (GRAFICO 2)

GRAFICO 1

EXPORTACIONES Y PRODUCTO
Indices Base 1983 = 100

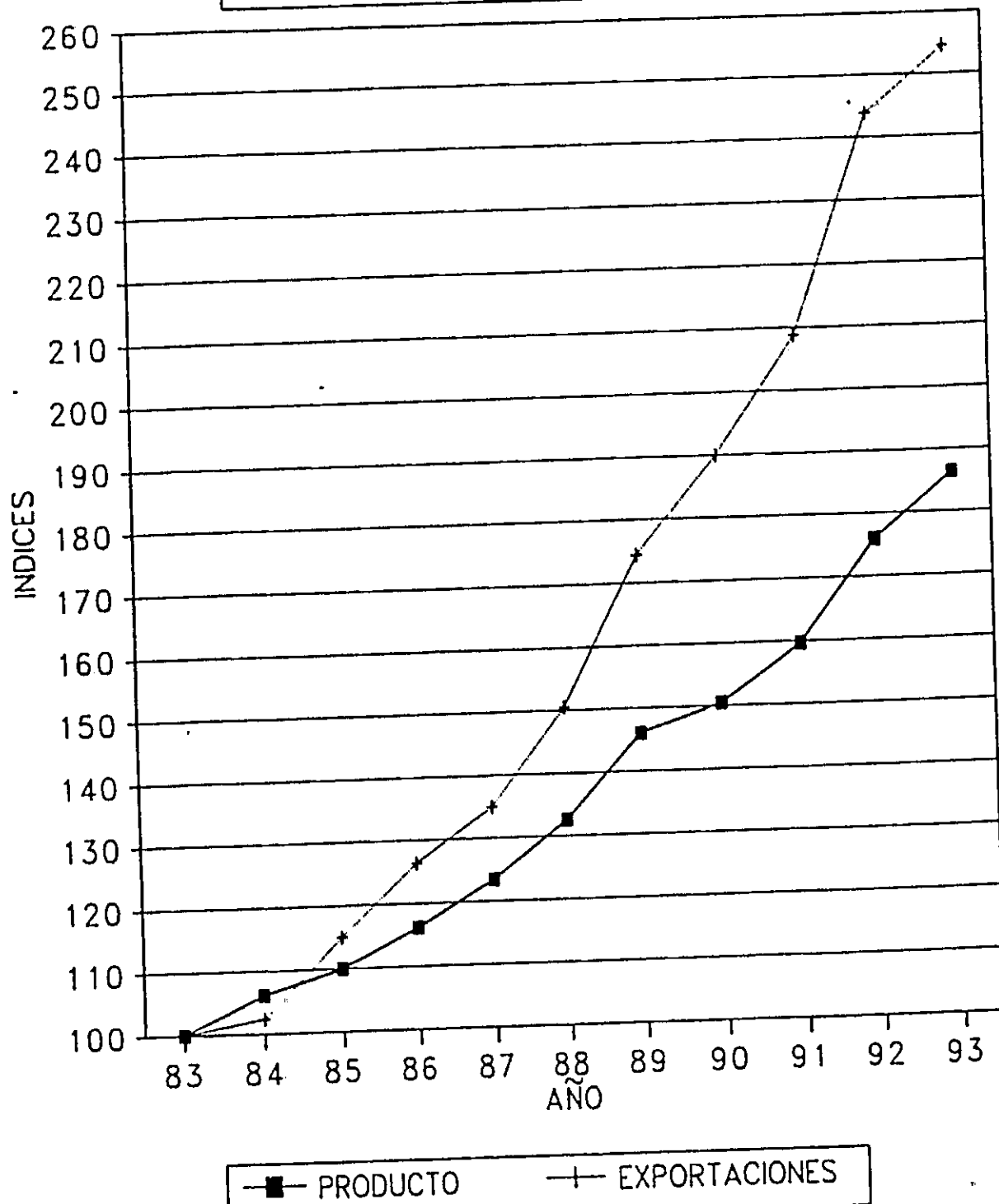
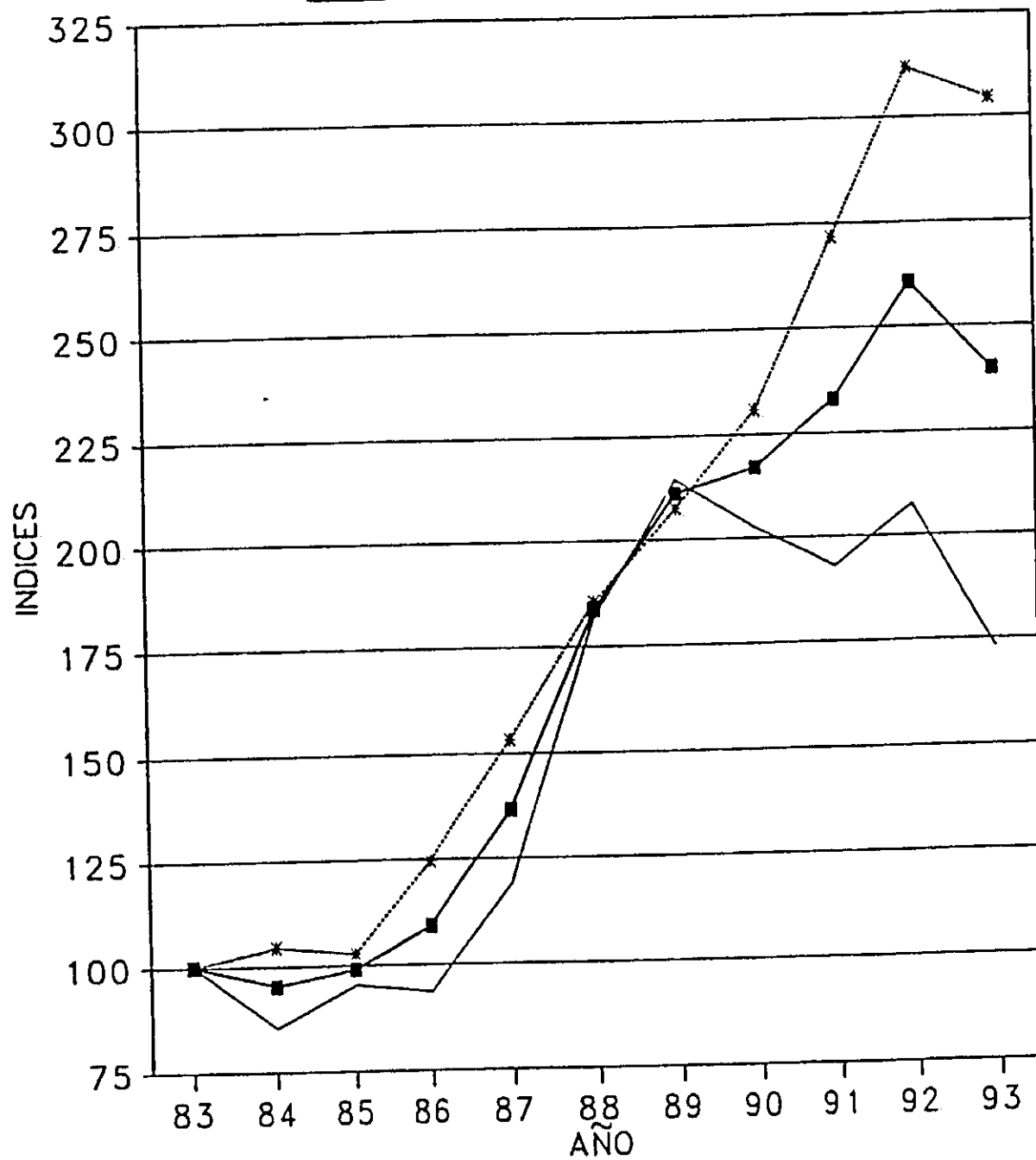


GRAFICO 2

EXPORTACIONES FOB
Indices Base 1983 = 100



—■— TOTALES — COBRE —*— RESTO

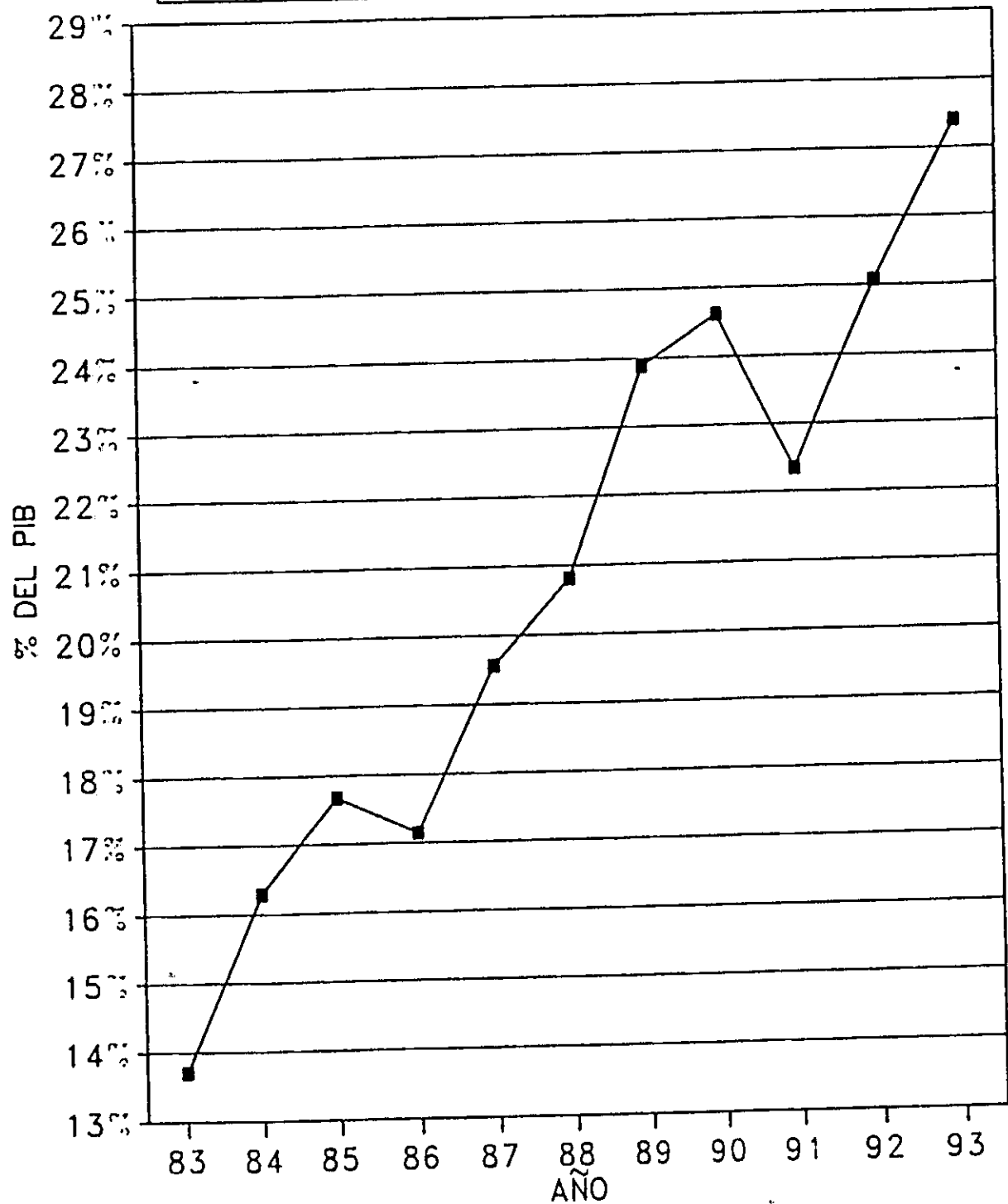
Esto se ha logrado con un serio esfuerzo de inversión privada, que ha permitido poner en producción áreas no tradicionales, tanto en el ámbito de los recursos naturales como de las manufacturas y de los servicios, lo que explica el salto de la tasa de inversión desde un 13.7 % en 1983 a un 27.4 %, justo el doble, en 1993. (GRAFICO 3)

Sin embargo este éxito exportador no sólo se explica por este considerable aumento de la inversión productiva. En este período el sector privado también ha invertido en tecnología; ha eliminado ineficiencias, agilizando, racionalizando y modernizando sus procesos administrativos y de producción; ha reducido gradual pero significativamente sus costos de producción, ganando con todo esto en competitividad, lo que le ha permitido penetrar nuevos mercados. Aunque este proceso de modernización del sector privado no está terminado y hay aún espacios en los diversos aspectos de la actividad empresarial donde todavía es posible mejorar.

Sin embargo, 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 y estatal, esto es, de que el Estado y los privados marchen al unísono en la conquista de los mercados mundiales.

GRAFICO 3

TASA DE INVERSION EN CAPITAL FIJO
De Series a Precios Constantes de 1986



Urge, pues, iniciar una segunda fase modernizadora del Estado, que permita elevar la productividad y competitividad del país.

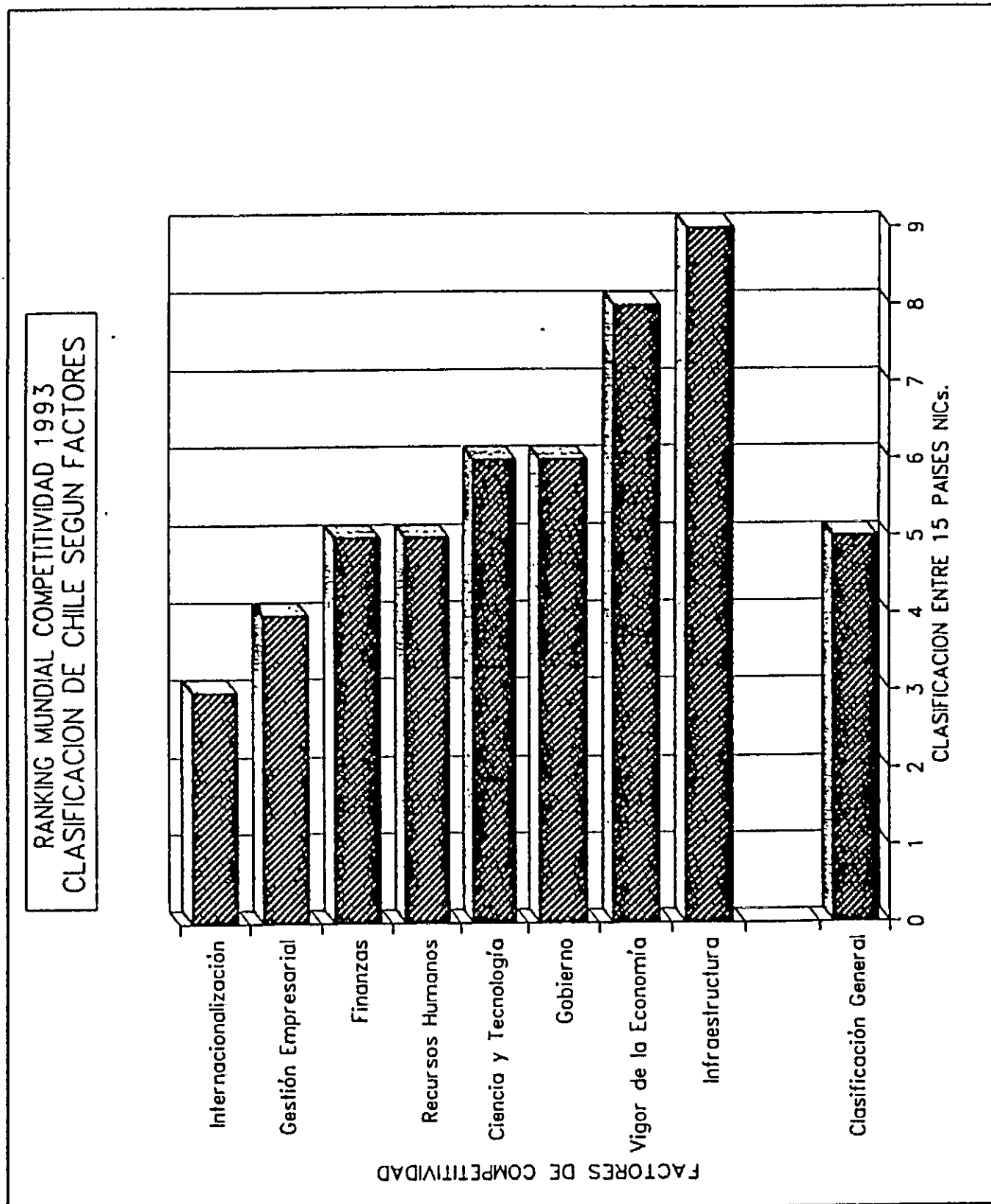
De acuerdo con un Informe de la IMD y el World Economic Forum, Chile está clasificado en el 5to. lugar dentro del Ranking Mundial de Competitividad del grupo de las 15 economías recientemente industrializadas evaluadas en el informe. Dentro de los factores considerados, es precisamente la infraestructura el peor evaluado (GRAFICO 4), lo que, desgraciadamente, no nos sorprende.

En efecto, en la Cámara Chilena de la Construcción hemos identificado algunos costos asociados a la insuficiencia, o a las deficiencias, de nuestra infraestructura, algunos de las cuales 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. (GRAFICO 5)

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 diagnóstico ampliamente compartido es que existen fuertes carencias en ciertas áreas de la infraestructura básica que limitan nuestras posibilidades de crecimiento económico y desarrollo

GRAFICO 4



PERDIDAS DE COMPETITIVIDAD
TOTAL = US\$ 1.415 MILLONES AL AÑO

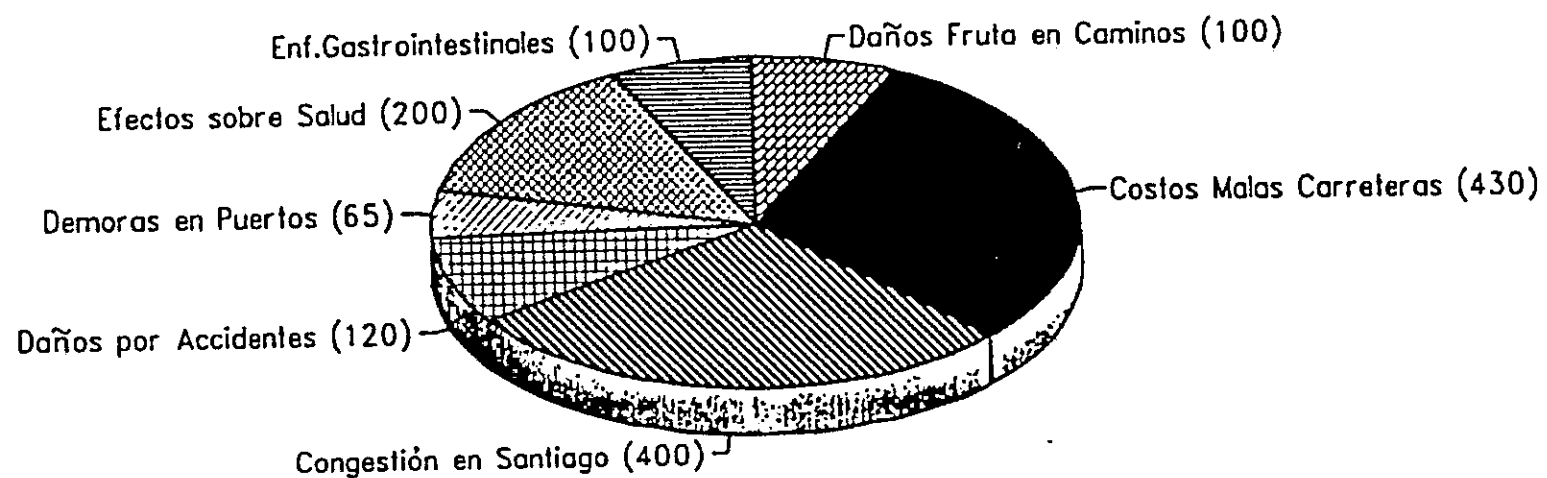


GRAFICO 5

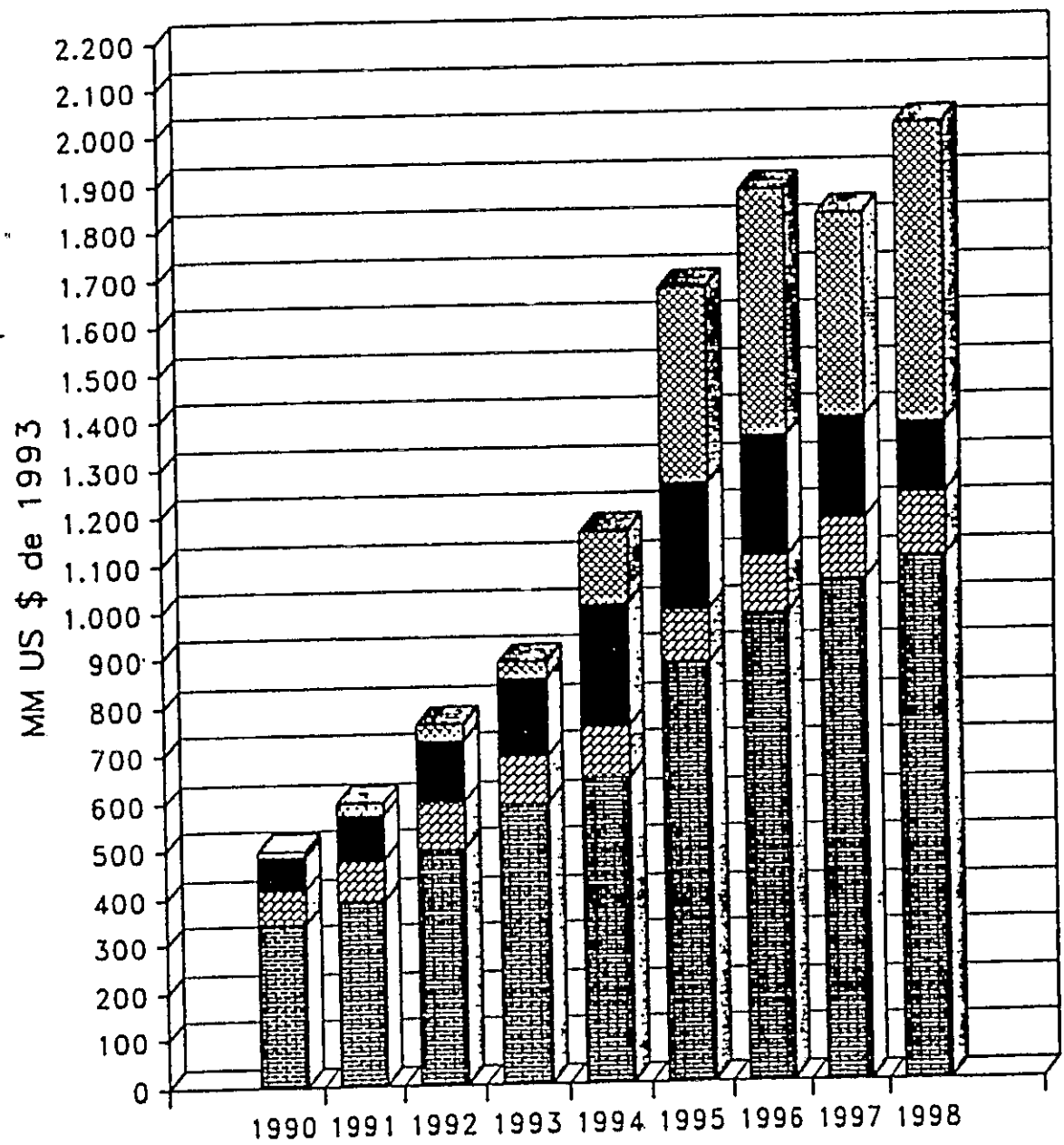
social, carencias que se localizan esencialmente en el sector del transporte, en todos sus modos, vial urbano e interurbano, portuario, aeroportuario y ferroviario, y en el sector de la infraestructura de los servicios sanitarios, especialmente en lo que dice relación con el tratamiento de las aguas servidas. Este consenso en el diagnóstico, nos parece, es precisamente el origen de la convocatoria a este seminario.

Para resolver estos déficits y realizar las nuevas obras requeridas, se precisa duplicar los actuales niveles de inversión en infraestructura pública. Considerando esta realidad, y la imposibilidad de afrontar el desafío sólo en base a recursos públicos, insuficientes para atender simultáneamente los requerimientos de infraestructura y el resto de las obligaciones sociales y estratégicas de un Estado subsidiario, resulta necesario abrir nuevos espacios a la participación privada en la generación, construcción y gestión de obras de infraestructura. Tal situación, por lo demás, se encuentra considerada en el Marco de Inversión en Infraestructura Pública definido en el Programa de Gobierno del Presidente Frei. (GRAFICO 6).

Esta "privatización" en materia de infraestructura puede tomar diversas formas, como las Concesiones de Obras Públicas; la transformación de la acción estatal directa en empresas de servicio público, para posteriormente traspasar su administración y propiedad al sector privado, como en el caso de las empresas

GRAFICO 6

MARCO DE INVERSION EN
INFRAESTRUCTURA PUBLICA



Sectorial
 Descentraliz
 EE.PP.
 Privada

de servicios sanitarios; la apertura de espacios para la inversión privada en entornos geográficos hoy de dominio público, como bahías, bordes costeros y subsuelo público; la delegación o contratación de empresas privadas para el desarrollo de actividades, funciones y responsabilidades hoy desempeñadas por funcionarios públicos, por ejemplo en las áreas de estudio, diseño, gestión, inspección, mantención, conservación y rehabilitación de obras de infraestructura pública.

Hay quienes se asustan de las privatizaciones, entendidas en el contexto amplio del concepto. Sin embargo, creemos que la privatización de empresas del sector de la infraestructura tendría claros efectos positivos, desde el punto de vista de lograr el objetivo nacional de incrementar los recursos para el financiamiento de la infraestructura pública:

- a) La venta de activos generaría nuevos recursos que permitirían al Estado atender otras necesidades urgentes en materia de salud, educación, vivienda, capitalización del Banco Central, o inversión en otras áreas de infraestructura, de acuerdo con las prioridades de carácter político, económicas o sociales que estime convenientes.
- b) El Estado continuaría beneficiándose con un flujo continuo de los mayores recursos tributarios que generarían las empresas privatizadas, más eficientes y emprendedoras que

las empresas estatales, en razón que tendrían dueño, remunerarían mejor a sus trabajadores, y podrían planificarse hacia el largo plazo, en horizontes de 20 años o más, como se requiere en este tipo de empresas, lo que ciertamente es muy difícil conseguir en empresas estatales, cuyas políticas, programas, prioridades y autoridades cambian cada vez que cambia el gobierno. La experiencia obtenida con las privatizaciones en los sectores de la electricidad y las comunicaciones constituyen una clara demostración de estas aseveraciones. (GRAF. 7 A 10)

**LAS PRIVATIZACIONES NO SON PERVERSAS,
AL CONTRARIO, VAN DE LA MANO CON LA EQUIDAD**

- c) El sector privado liberaría al Estado de las importantes inversiones necesarias para ampliar y modernizar la infraestructura en las áreas privatizadas.

SERVICIOS SANITARIOS

En el sector de los servicios sanitarios, por ejemplo, se requiere una inversión promedio del orden de los US\$ 450 millones anuales para poder continuar el desarrollo de las empresas regionales, cifra que incluye la imperiosa necesidad de construir plantas de tratamiento de aguas servidas, toda vez que actualmente apenas un 9% de las aguas servidas son tratadas (GRAFICO 11). El financiamiento requerido para sanear las aguas alcanza los

Rentabilidad Promedio 1992-1993 EDELNOR, COLBUN & ENDESA

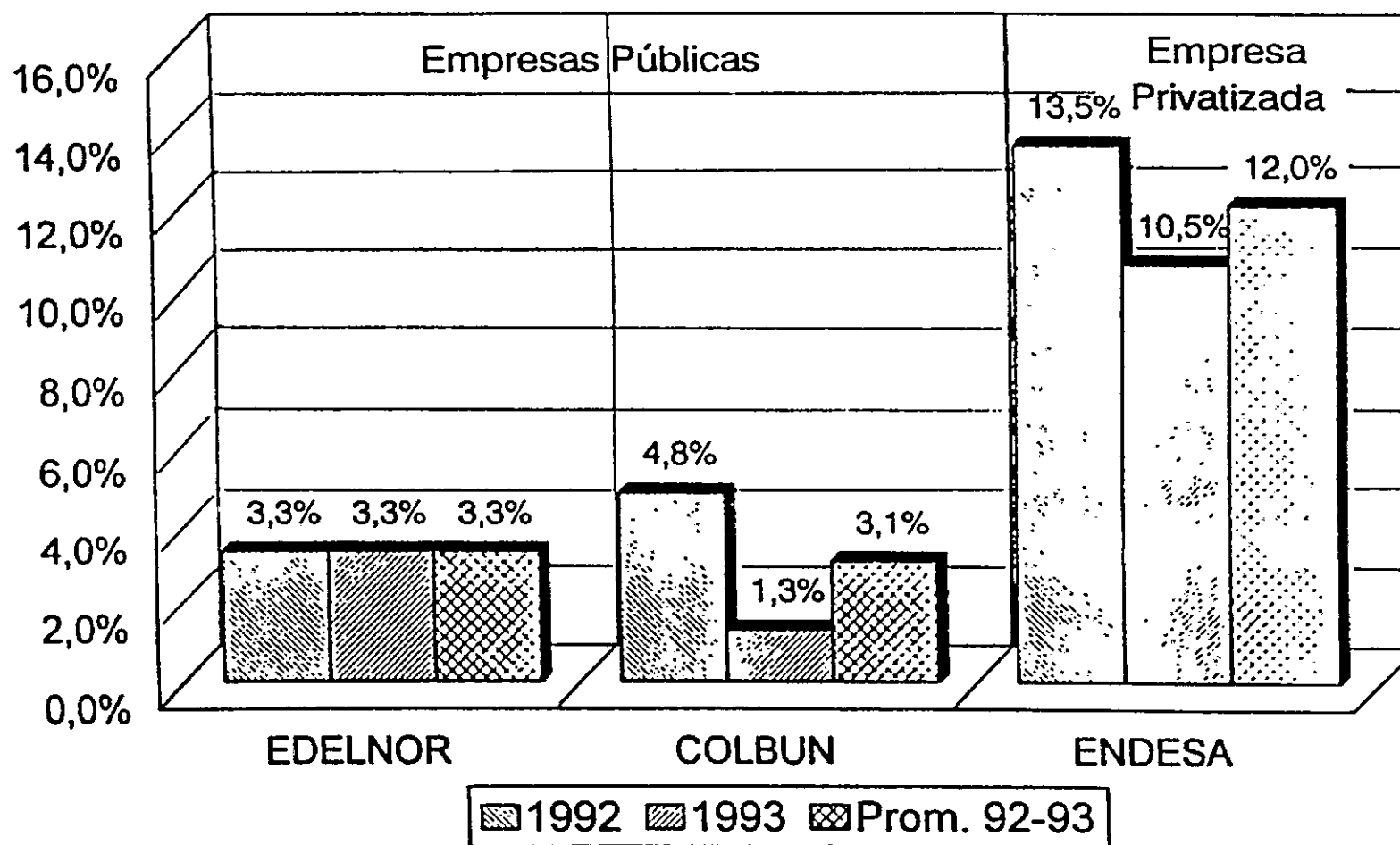
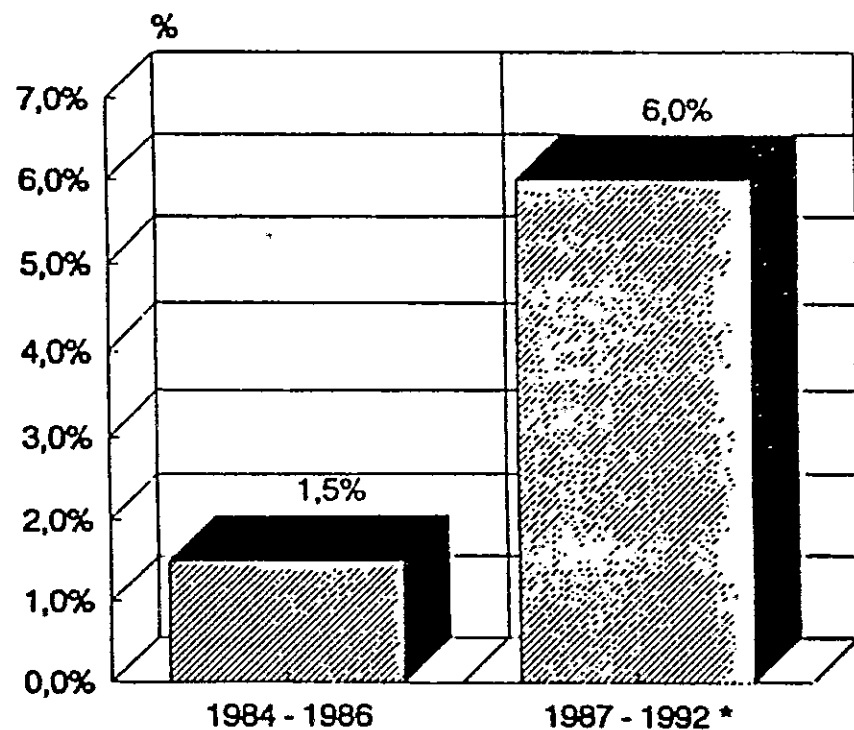


GRAFICO 7

Rentabilidad CAP & ENDESA

CAP



ENDESA

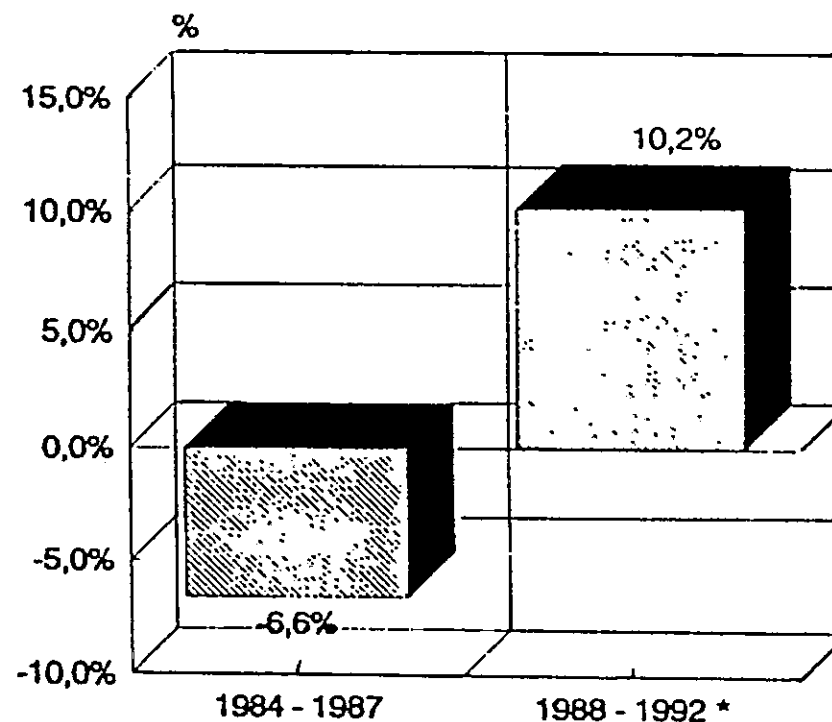
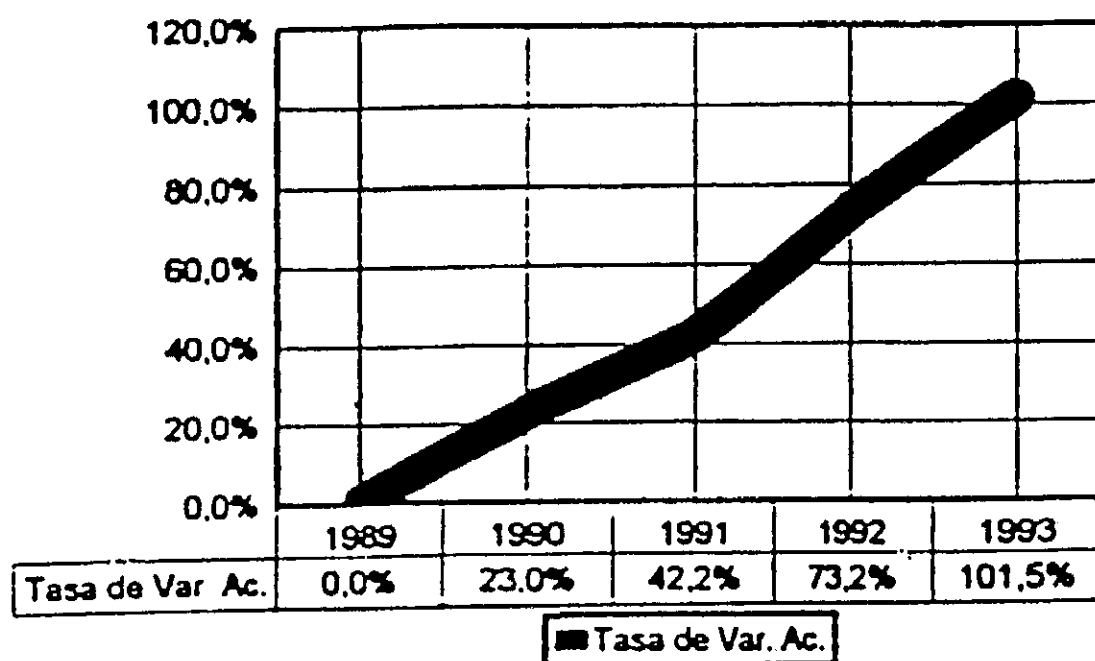


GRAFICO 8

(*): Privatizada

Fuente: Luders, R y Hachette y SFF

GRAFICO 9
EFICIENCIA (*)
 Líneas de Teléfono/Nº de Empleados



VARIACION TARIFAS 1989-1993 (*)
 Cuenta Cliente

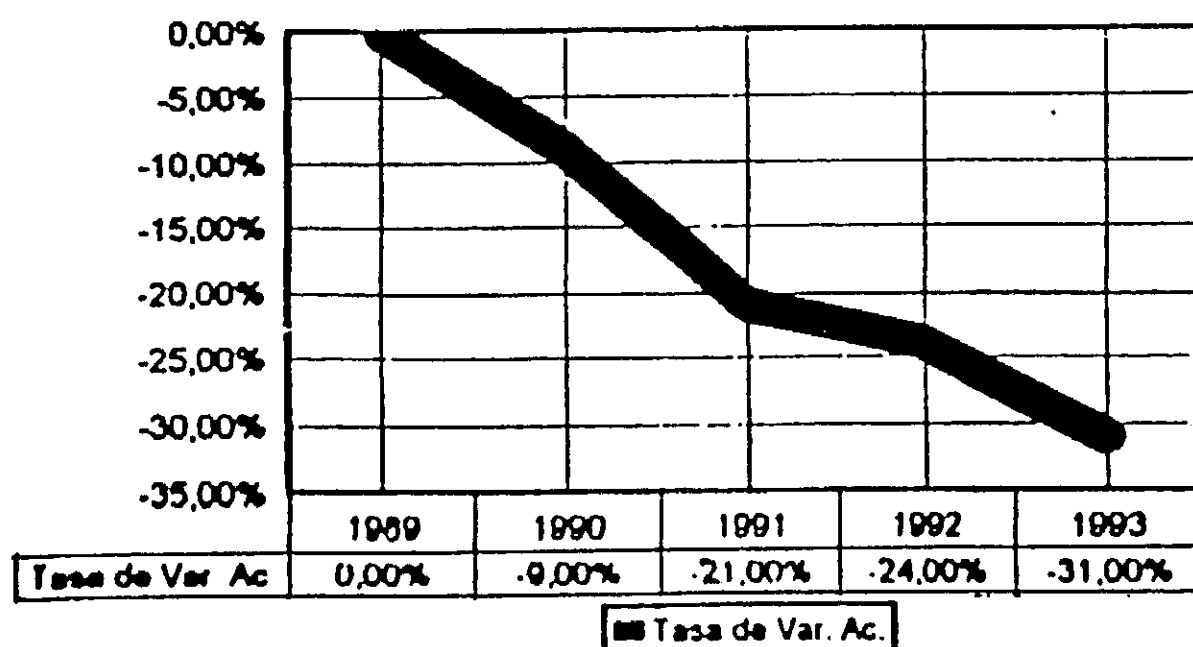
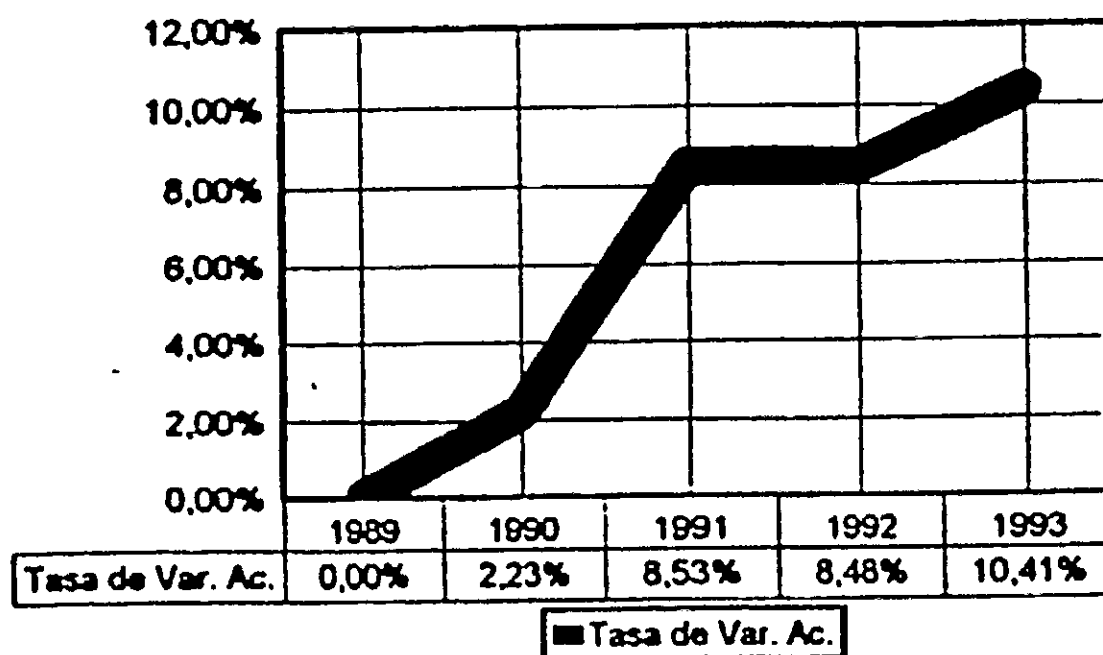
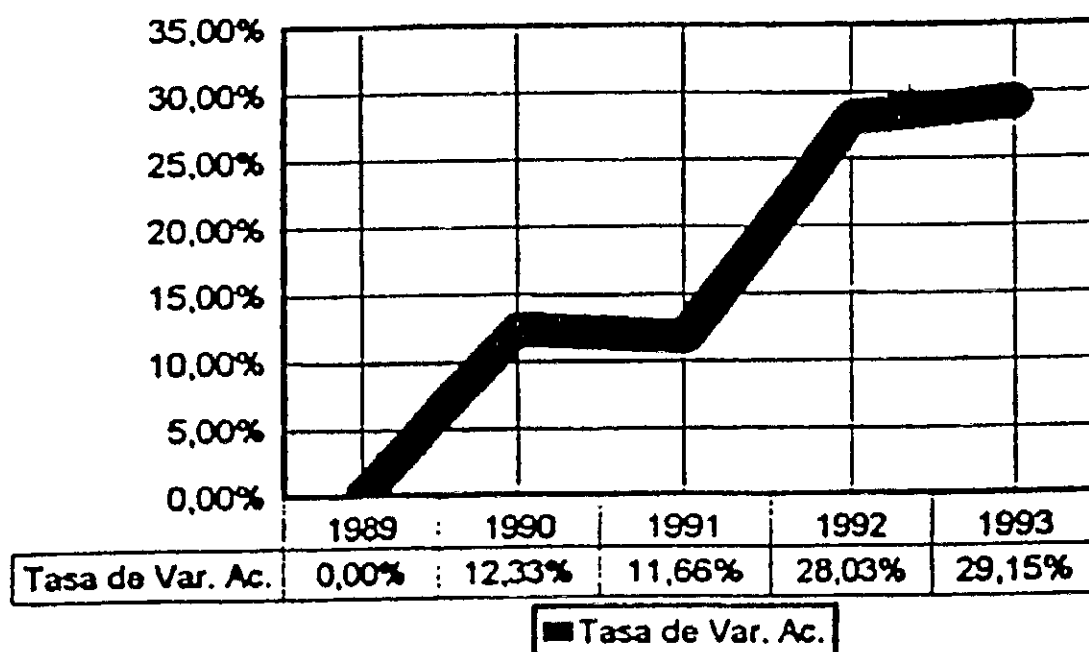


GRAFICO 10
CTC: INDICE DE EMPLEO 1989-1993 (*)
 Número de Empleados al 31 de Dic.



INDICE DE REMUNERACIONES 1989-1993 (*)
 Remuneraciones / N° Empleados (UF)



COBERTURA TRATAMIENTO AGUAS SERVIDAS
EN SECTOR URBANO

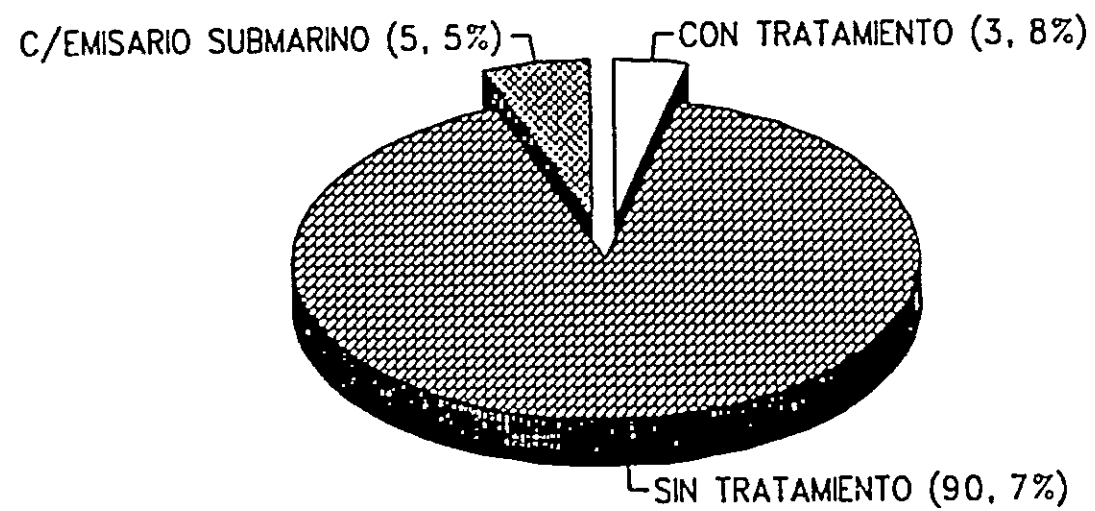


GRAFICO 11

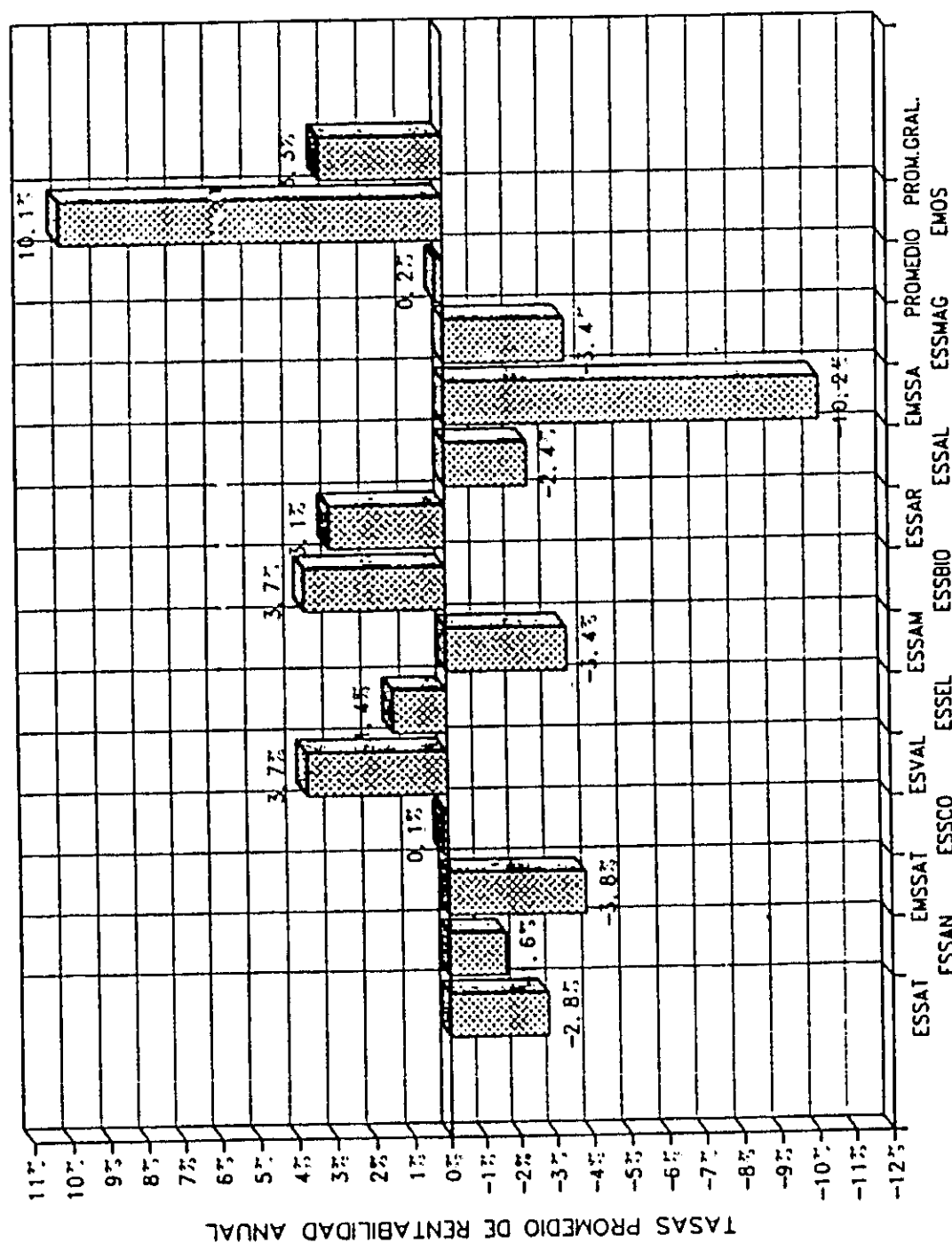
US\$ 1.500 millones, en tanto que el programa de inversiones por este concepto, anunciado en el Mensaje Presidencial del 21 de Mayo pasado, considera un flujo anual de sólo US\$ 100 millones, con lo que demoraríamos 15 años en resolver el problema, plazo excesivo que atenta sobre nuestras posibilidades de concretar acuerdos comerciales con bloques o países desarrollados, como el NAFTA, donde este aspecto sanitario será una condición esencial.

En las actuales circunstancias, es difícil que las empresas públicas regionales de servicios sanitarios puedan obtener directamente el financiamiento necesario: sus balances no son muy saludables (GRAFICO 12), y los organismos internacionales de crédito se inclinan cada día más a financiar los proyectos en estas áreas siempre que sean materializados por empresas con capacidad de planificación de largo plazo, lo que como antes se ha indicado, escapa a la esencia de empresas públicas dependientes del gobierno de turno.

Por otra parte, desde 1988 se han dictados varios cuerpos legales, como la Ley General de Servicios Sanitarios, que regula el régimen de concesiones y las condiciones de prestación de los servicios sanitarios, la Ley de Tarifas, que estableció el nuevo régimen tarifario y de aportes reembolsables, la ley que creó la Superintendencia de Servicios Sanitarios para la fiscalización del sector, la Ley de Subsidios para usuarios residenciales de escasos recursos y otros, todo lo cual estructura un nuevo marco

GRAFICO 12

RENTABILIDAD EE.SANITARIAS CORFO
% PROMEDIO SOBRE PATRIMONIO (1992-93)



legal, completo, moderno y coherente, para el desarrollo del sector, y que posibilita el traspaso de estos servicios al sector privado, reservándose el Estado, como en el caso de los sectores eléctricos y de telecomunicaciones, las funciones de formulación de políticas, regulación normativa y de fiscalización de la calidad y cobertura. El sector privado tiene interés en participar en los servicios de generación, distribución y tratamiento, como ha quedado demostrado en la reciente licitación de los servicios sanitarios de la ciudad de Valdivia. Esta participación aseguraría la realización de la inversión necesaria y elevaría los niveles de eficiencia del sector.

Creemos, pues, que no se puede seguir dilatando, con nuevos estudios y la formación de nuevas comisiones, una definición respecto de la privatización del sector sanitario. Sólo cabe proceder.

PUERTOS

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, la mantención de sus ventajas comparativas y de eficiencia portuaria.

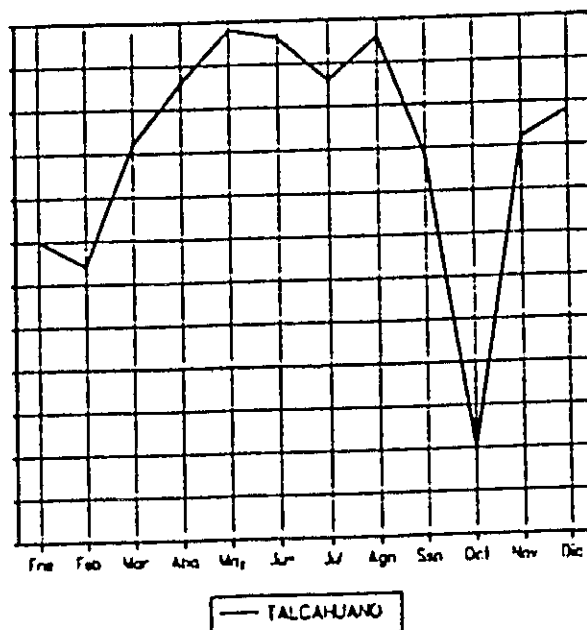
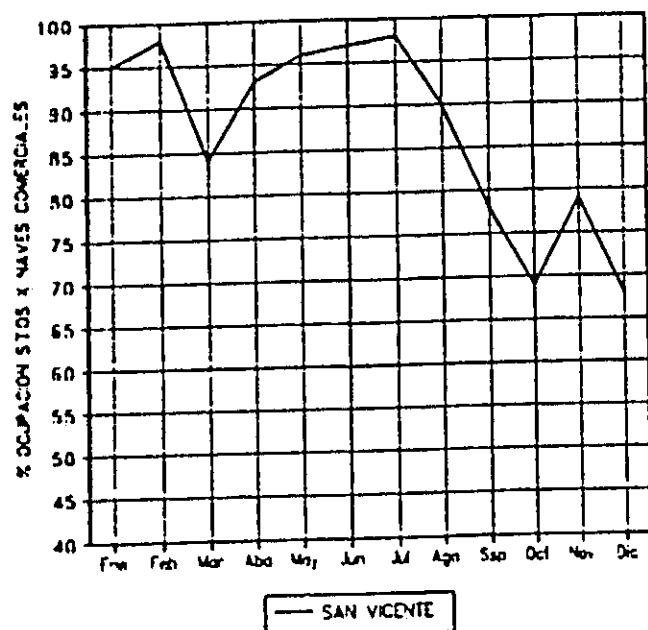
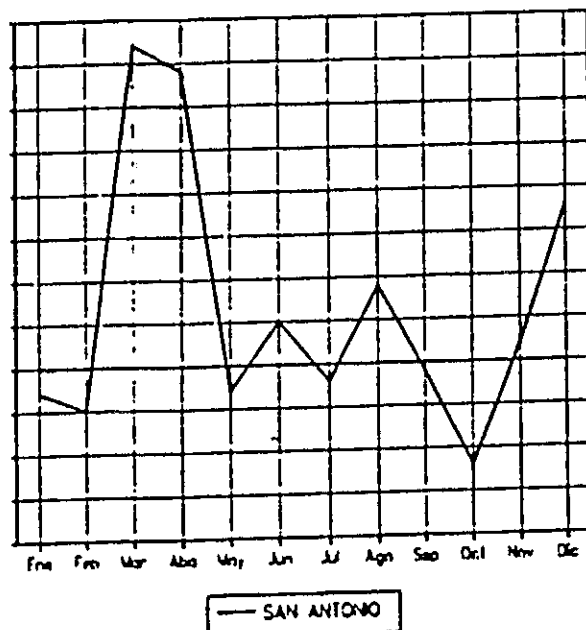
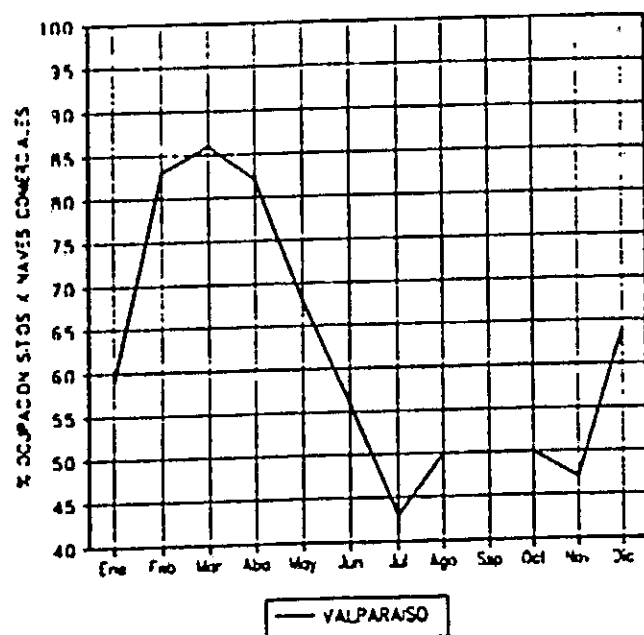
Los estándares internacionales indican que porcentajes de ocupación de puertos superiores al 60% constituyen elementos de

ineficiencias o congestión. Los principales puertos del país, Valparaíso, San Antonio y San Vicente, sobrepasan dicho límite en determinadas épocas del año (GRAFICO 13), 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 que implica la globalización de la economía; por la conveniencia de dar servicio a países vecinos, muchas veces necesaria para conformar una masa crítica que permita financiar las tecnologías de punta y aprovechar las economías de escala; y por el aumento del cabotaje interno que debiera producirse cuando se exija al transporte carretero pagar por los costos de infraestructura y ambientales que provoca.

Además del desafío de movilizar un mayor volumen de carga portuaria, se precisan adaptaciones a las nuevas tendencias mundiales en materias tecnológicas, comerciales e institucionales. Así, por ejemplo, en los tráficos principales continuará la tendencia al uso de buques de mayor tamaño y de contenedores de mayor capacidad, lo que llevará a reducir el número de recaladas, las que se limitarán sólo a ciertos puertos, previéndose que en el futuro habrán 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

GRAFICO 13

OCUPACION DE SITIOS EN PUERTOS CHILENOS



su carga sometida a doble manipuleo. Esta es, pues, una materia sobre la cual urge definir una estrategia para poder establecer la tecnología portuaria avanzada, adecuada simultáneamente a la atención de los buques tradicionales en los mismos sitios, y dada su importancia geopolítica.

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), al que puedan acceder los distintos servicios involucrados en el comercio exterior, como EMPORCHI, ADUANAS, SII, SAG, DIRECTEMAR, MINTRANSPORTE, BANCO CENTRAL, HACIENDA, y muy especialmente, los propios USUARIOS; y la necesidad de reducir costos de inventarios impondrá el concepto del Just In Time, JIT, como elemento condicionante de cada transacción comercial. ~~Job~~ a lo anterior será necesario adaptar nuestra reglamentación para permitir un sistema de transporte multimodal efectivo.

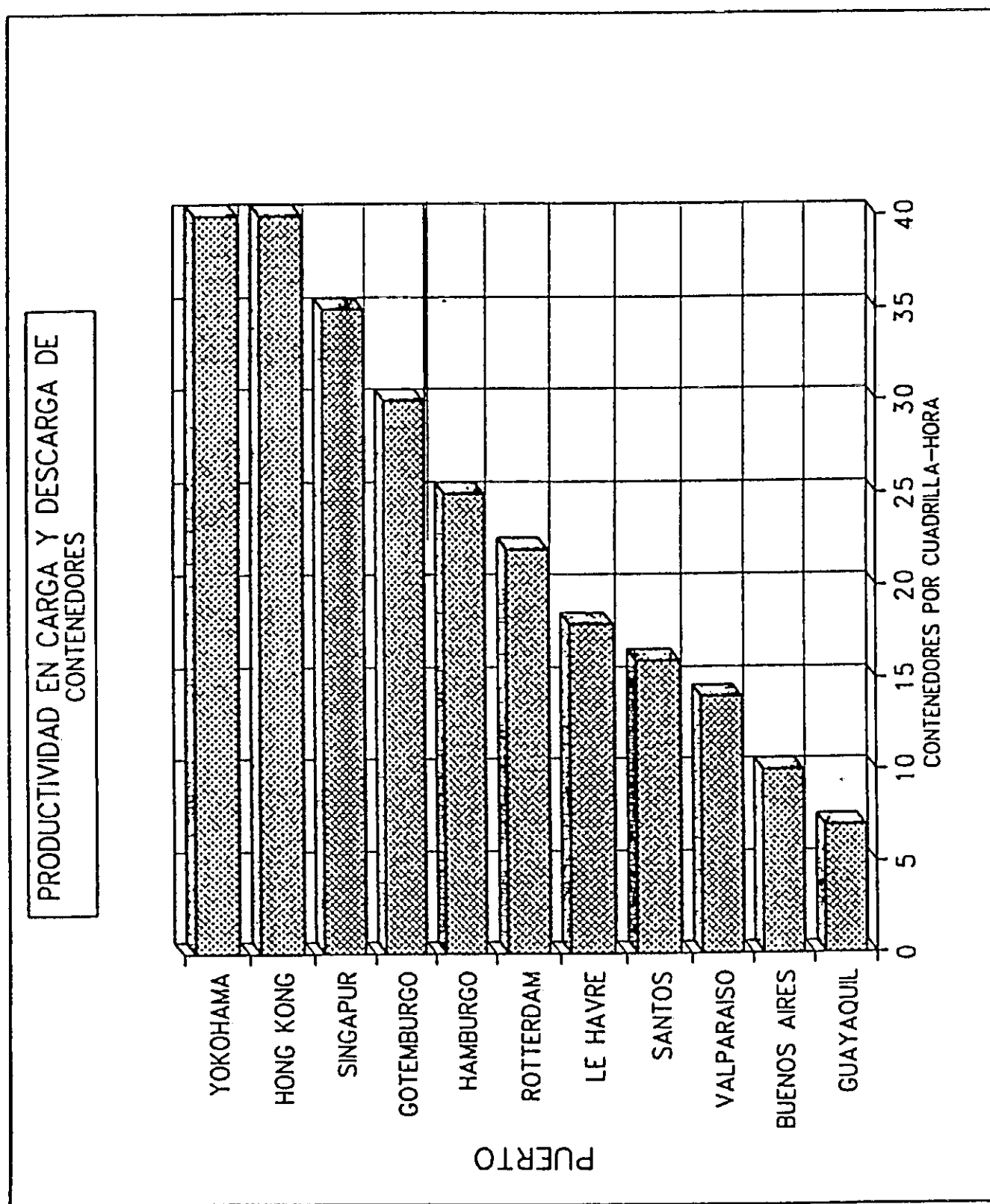
En cuanto a la eficiencia en el uso de las instalaciones portuarias, tenemos varios problemas. Así, por ejemplo, aunque el sector privado se ha dedicado a lograr mejores rendimientos portuarios, innovando en los sistemas e incorporando maquinaria especializada y de acuerdo a estándares internacionales para algunos tipos de carga, en aquellas que requieren instalaciones semifijas al costado de los muelles, por indefiniciones políticas los privados no han podido realizar las inversiones y estas no

se han hecho, con el resultado de tener rendimientos de sólo 10 a 12 contenedores por hora, contra 35 a 40 que como promedio se movilizan en los puertos importantes del mundo (GRAFICO 14).

También son fuente de ineficiencias los conflictos operativos que genera la exclusividad que tiene Emporchi para el servicio de almacenaje en el interior de los recintos portuarios, toda vez que en los modernos procesos de manipulación de carga portuaria, cada vez es más difícil separar los eslabones de desestiba, descarga, movilización y almacenaje. Hay también falta de decisión para sacar de los recintos portuarios labores que pueden realizarse fuera de ellos, y persisten 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, y lo que es más importante, nuestro know how y dinámica empresarial.

GRAFICO 14



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 Portuaria 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 por un plazo compatible con las inversiones de largo plazo requeridas en el sector; a transformar cada uno de los puertos que actualmente administra Emporchi en una organización autónoma dedicada a administrar la infraestructura, con participación de las fuerzas vivas locales de las ciudades-puerto en la toma de decisiones, regida por normas económicas claras, transparentes y estables, que permitan la inversión privada y la competencia entre puertos; a establecer un sistema tarifario claro y predefinido, calculable de acuerdo a principios económicos, para los servicios de aguas abrigadas, amarre, estadía, transferencia de carga y acopio de mercaderías.

Como seguramente la implementación de un modelo de desarrollo como el descrito significará largos análisis y discusiones entre los grupos de intereses, lo que implica un plazo que puede resultar incompatible con las urgencias de nuestro comercio exterior, desde ya sería recomendable establecer un tarifado para los puertos; separar las atribuciones normativas de las operativas de Emporchi, traspasando a un directorio colegiado, con participación de los usuarios, parte de las actuales atribuciones de esa empresa, entre otras medidas, para posibilitar tanto la inversión privada como la introducción de tecnologías de punta, así como para mejorar la eficiencia en la administración de los puertos.

No se trata, pues, de privatizar los puertos, pero si concesionar los distintos servicios portuarios sobre bases que efectivamente den a los privados las garantías suficientes para desarrollar la inversión de largo plazo que allí se requiere.

AEROPUERTOS

En el sector de aeropuertos también caben algunas 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 su 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 longitud para la aviación comercial, por lo cual deben ser operadas con peso reducido. Se carece, además, de un sistema de mantenimiento preventivo, específico para cada aeródromo, de ejecución periódica y regular, que mantenga cada complejo aeroportuario permanentemente operativo. En vez de ello se utiliza el método de reconstrucción, que provoca un servicio extremadamente deficiente en el período anterior al cierre, necesario para las obras de reconstrucción, y deja sin servicio aéreo por períodos prolongados, durante la ejecución de las mismas.

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 que tienen en uso, conformadas en parte con las más modernas aeronaves de la industria, adquiridas

a un alto costo, y capacitadas para operar bajo condiciones adversas, dándose la paradoja que los mismos aviones que aterrizan a ciegas en Nueva York, al día siguiente deben aterrizar en aeródromos con sólo operación diurna, viéndose impedidos de usar su capacidad instrumental por falta de equipamiento relativamente económico en tierra. Resulta indispensable, pues, dotar a las pistas de todas las ayudas visuales terrestres menores y de bajo costo, aún cuando hayan sido superadas por la tecnología electrónica. Los equipamientos electrónicos faltantes, tales como Radio Faros, VOR e ILS, por montos menores de US\$ 3 millones, tampoco representan un gasto desproporcionado cuando el sector paga cifras superiores a los US\$ 55 millones al año por concepto de permisos de aterrizajes, tasas y derechos.

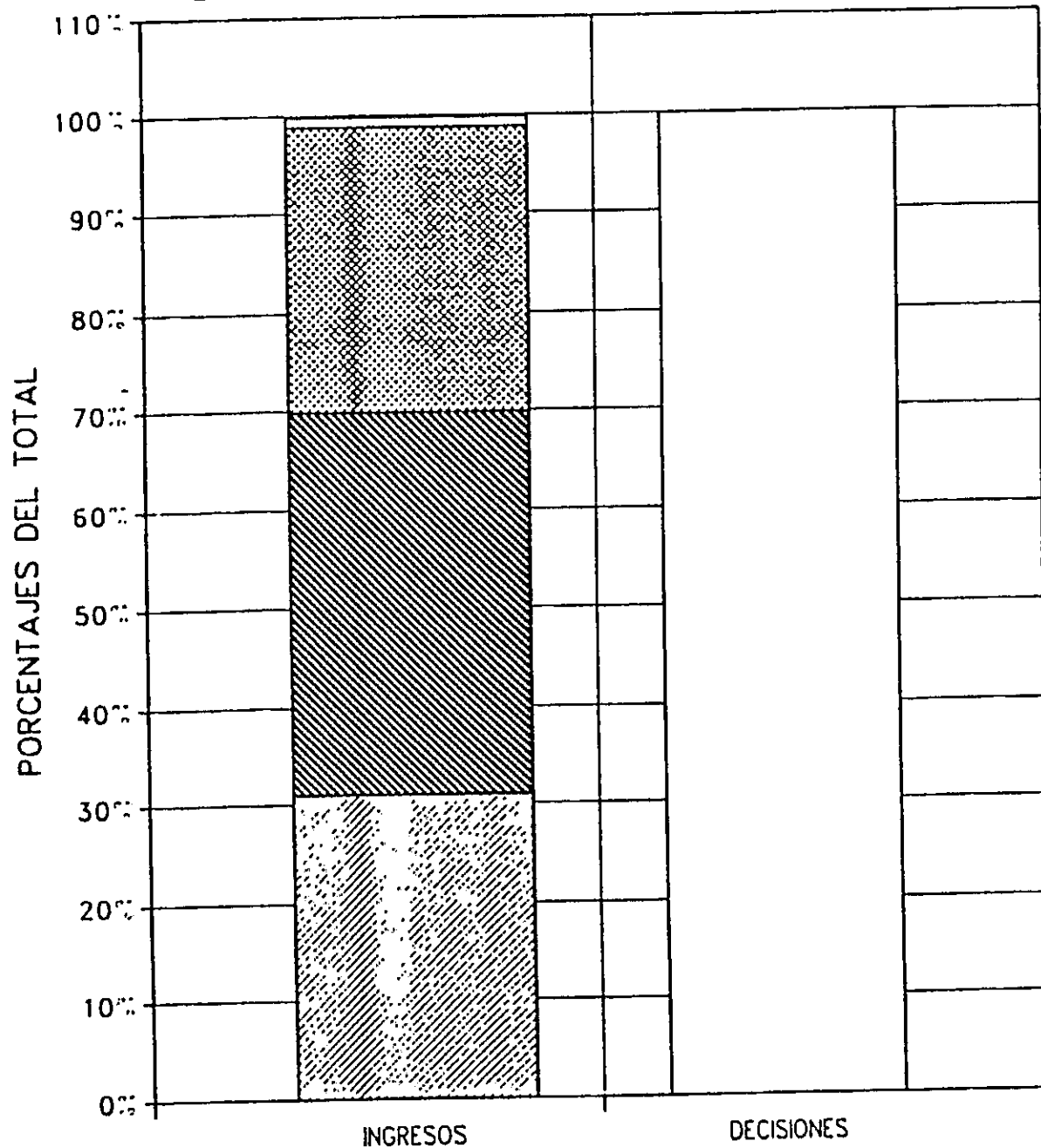
La actual legislación tiene vedada una participación real y seria de los usuarios privados en las decisiones de inversión en este subsector de la infraestructura, al cual paradójicamente financian en gran medida. Las líneas aéreas y sus usuarios aportan más del 70% de los ingresos de la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC) vía Tasas Aeronáuticas y Derechos, y prácticamente la totalidad del resto de los fondos también es aporte de los privados, que pagan por concesiones comerciales dentro de la jurisdicción de los aeropuertos, espacio reservado para la explotación exclusiva de la DGAC, 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

(GRAFICO 15), 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 esta, en vez de facilitarlas, 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, obligatoriamente, 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 al dinamismo exportador de las regiones en rubros donde el tiempo, más que el volumen, es vital para la subsistencia en el mercado.

GRAFICO 15

PARTICIPACION PUBLICA Y PRIVADA
EN SECTOR AEROPORTUARIO

TASAS AERO DERECHOS CONCES.COM FISCO

En un marco de competitividad y desarrollo económico, donde el mercado y los elementos que facilitan una sana competencia son los principales factores de crecimiento, a la Fuerza Aérea se le debería permitir 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.

VIALIDAD

Sin embargo, es en el sector de la Vialidad, tanto Urbana como Interurbana, donde se precisa un mayor esfuerzo de inversión, y al que el Estado deberá orientar los recursos públicos destinados a la infraestructura, tratándose de un área esencialmente no privatizable, en los términos antes planteados para el resto de los subsectores de la infraestructura.

Por ahora se ha abierto una de las instancias de participación privada en el sector de la infraestructura pública, con la puesta en marcha de la Ley de Concesiones de Obras Públicas y su reglamentación, básicamente asociada, aunque no exclusivamente, al desarrollo de la infraestructura vial, y a cuya implementación la Cámara ha entregado su más decidido apoyo.

Sin embargo, pese al reconocido interés del sector privado por participar en esta área, transcurridos casi tres años desde la promulgación de Ley, a la fecha sólo se han licitado dos proyectos y hay sólo uno en ejecución, y el Calendario de licitaciones sufre periódicas postergaciones (GRAFICO 16). Seguramente por tratarse de un mecanismo nuevo donde no existen experiencias nacionales anteriores que sirvan de referencia, en algunos aspectos el sistema ha marchado más lentamente de lo deseable.

Si se tiene presente el enorme déficit de infraestructura vial existente y la incapacidad financiera del Estado para abordarlo, como ya se ha indicado, 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 que involucra, puede y debería ser concesionado.

FIGURA 16

**CALENDARIOS ANUALES DE
LICITACION DE CONCESIONES
DE OBRAS PUBLICAS**

PROG. AÑO	AÑO PROGRAMADO DE LICITACION					
	1991	1992	1993	1994	1995	1996
	Nº OBRAS PROGRAMADAS LICITAR					
1991	4					
1992		5	1			
1993			6	10	1	
94-A				10	4	2
94-B				7	7	2
	MM US\$ PROGRAMADOS LICITAR					
1991	103					
1992		111	75			
1993			153	383	180	
94-A				686	425	300
94-B				326	785	300

FTES : 1991 A 1994-A : ANUARIOS DE OBRAS PUBLICAS, MOP
1994-B : DEPARTAMENTO CONCESIONES, MOP

Esto incluye, también, aquellos proyectos donde el flujo de ingresos provenientes de los cobros a los usuarios sean insuficientes para solventar los costos de construcción y operación, pero que debido a su alta rentabilidad social o conveniencia estratégica, el Estado desee promover, complementando los flujos económicos de tales proyectos con subsidios, garantizando una demanda mínima por un cierto período, o a través de alguna combinación de estas y otras posibilidades.

Sin embargo, 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 le traspase vía tarifa a los usuarios, o le pague al propio Estado, el exceso del valor económico del proyecto que exceda un retorno legítimo y razonable para el concesionario, en libre competencia con los interesados en materializar dichos proyectos. Aunque el pago al Estado es una de las alternativas aceptadas en la legislación, en cierta forma equivale a imponer un tributo fuera de la ley, impuesto que deberán pagar los usuarios a través de un recargo por sobre la tarifa necesaria para financiar la obra. La equidad y la lógica sugieren, por el contrario, la conveniencia de regular la utilidad de los concesionarios por la vía de traspasar a los usuarios, a través de menores tarifas, la rentabilidad sobre normal que pudieran presentar estos proyectos económicamente más rentables, regulación que se produce en forma automática en la competencia que se genera entre los eventuales

interesados en materializar la obra. En consecuencia, como principio general las concesiones deberían otorgarse al licitante que ofrezca las tarifas más bajas.

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

Nuestros análisis de la Ley de Concesiones de Obras Públicas nos señalan la necesidad de introducir algunas modificaciones para hacerla verdaderamente operativa y para permitir la masificación del sistema, pero 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, y el más escaso, es el inversionista dispuesto a incursionar en este nuevo negocio.

Por lo pronto consideramos que se deben 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.

En segundo lugar, deben resolverse algunas dificultades de carácter tributario, tanto respecto del IVA como del impuesto a la renta, en lo que dice relación con los flujos del negocio, y para resguardar la necesaria seguridad jurídica de las sociedades concesionarias, por lo que se hace imprescindible reconocer a los contratos de concesión un tratamiento tributario propio y específico, para lo cual hemos propuesto un estatuto tributario, que por razones de tiempo y su carácter altamente técnico no detallaré ahora, pero que las autoridades del Ministerio conocen.

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.

Además, 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

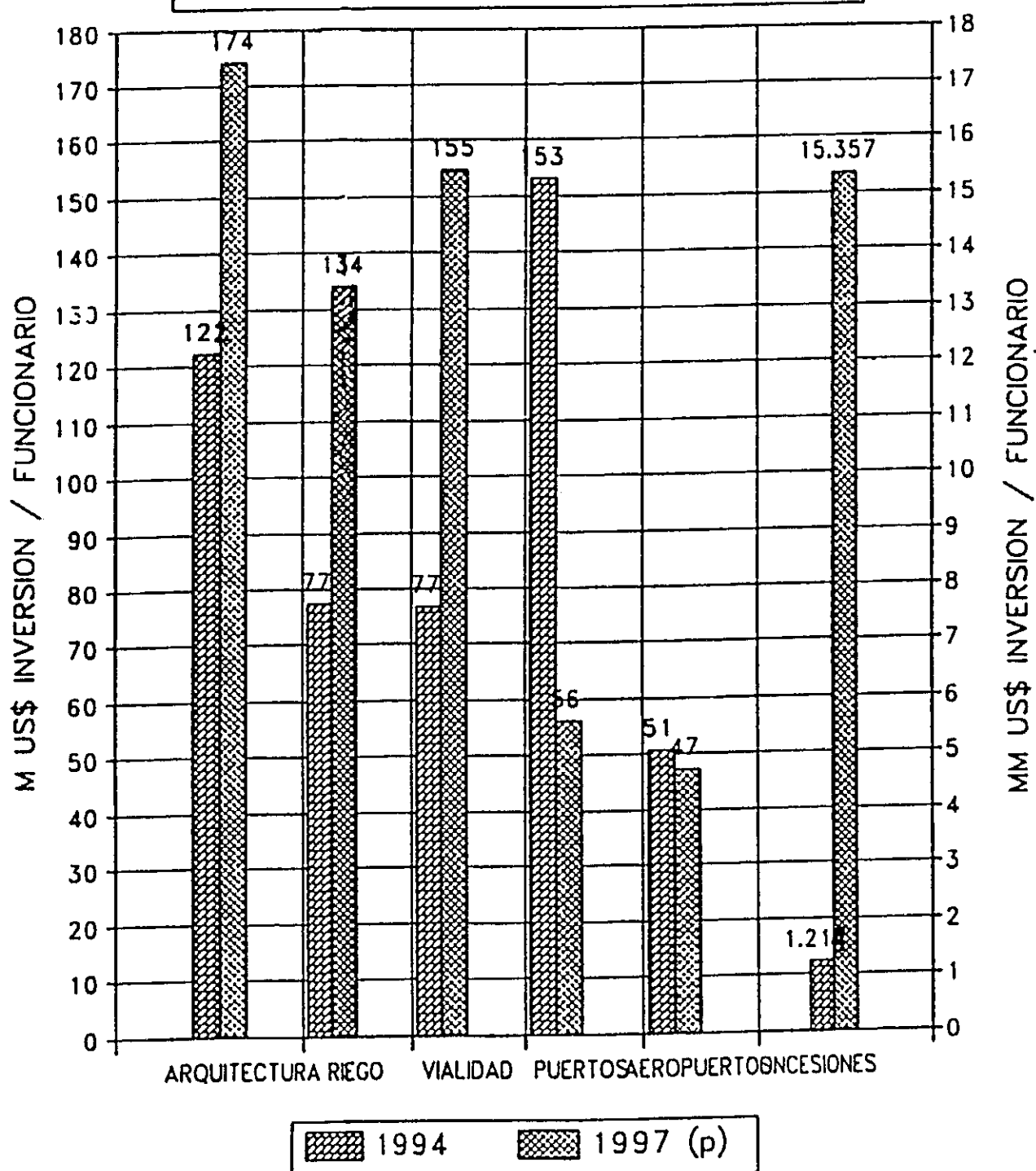
cuales se estudió, licitó y contrató el proyecto, afectando la rentabilidad del mismo.

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 de fijación de peajes incide significativamente en la viabilidad de las obras por concesión. Por tal 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.

Además, considerando la importancia que se espera asuma el sistema de concesiones en términos de los recursos involucrados por esta vía en la generación y gestión de la infraestructura, es indispensable reforzar la dotación profesional y capacidad técnica del Departamento responsable, ojalá elevando su categoría dentro de la estructura organizacional del Ministerio. Actualmente el Departamento de Concesiones consta de sólo 4 profesionales, además de un equipo técnico asesor de la Universidad de Chile, que aporta otros 10 profesionales. Aunque el resto de las Direcciones del MOP deben, teóricamente, prestar apoyo a las tareas del Departamento, su dotación estable aparece ridículamente desproporcionada en relación a su responsabilidad frente al nuevo sistema de Concesiones (GRAFICO 17).

GRAFICO 17

RELACION INVERSION / FUNCIONARIO
POR DIRECCION MOP



Finalmente, resulta indispensable que todos y cada uno de los funcionarios del Ministerio comprendan cabalmente la importancia del mecanismo de las concesiones, y asuman un compromiso para el buen éxito del sistema, dejando de lado algunas actitudes burocráticas y/o de desinterés, como las que se perciben en ciertas Direcciones, Vialidad por ejemplo, precisamente la que debiera sentirse más involucrada. También debe definirse taxativamente si realmente se tiene interés en el desarrollo de proyectos de iniciativa privada. Hasta la fecha se han presentado más de 38 proposiciones, de las cuales sólo unas pocas han sido aceptadas, varias desechadas inexplicablemente, algunas diferidas para ser reformuladas, pero ninguna se ha licitado. Por lo demás, el timing establecido para cumplir todas las etapas necesarias para poder concretar cualquier obra de iniciativa particulares, que actualmente puede llevar casi 3 años, parece excesiva y desalienta nuevas iniciativas.

En materia de VIALIDAD URBANA, se precisa un gran esfuerzo de imaginación y pragmatismo para resolver los serios problemas existentes en los centros urbanos, pero que gradualmente se irán extendiendo a todas nuestras ciudades si no actuamos oportunamente y con diligencia.

Pensamos que aquí las soluciones deben conjugar un conjunto de medidas que apunten tanto a incrementar la inversión para expandir la oferta, como a desincentivar y racionalizar la demanda.

De acuerdo con estudios de nuestra Comisión de Infraestructura, en el próximo quinquenio se precisará invertir US\$ 1.700 millones en vialidad urbana, en circunstancias que hoy se invierten sólo US\$ 140 por año. Así, por ejemplo, sólo para conservar la vialidad urbana de Santiago se requieren US\$ 50 millones anuales, cinco veces los recursos invertidos como promedio en el pasado quinquenio.

Un programa mínimo de inversiones debe contemplar :

- Construcción oportuna de nudos viales en las grandes ciudades;
- Construcción de vías rápidas Norte-Sur y Oriente-Poniente en Santiago;
- Ensanche de las vías principales;
- Pavimentación de calles en poblaciones periféricas. Sólo en Santiago existen más de 700 Kms. de calles sin pavimento, factor determinante de contaminación por concentración de partículas;
- Desarrollar y construir terminales de carga pesada en las afueras de las ciudades, para permitir el traspaso de carga de mayoristas a minoristas, y así evitar el tránsito urbano de camiones pesados;
- Construcción de accesos expeditos a las principales ciudades puerto; etc.
- Programas efectivos de Renovación y Renodelación de sectores céntricos urbanos deteriorados para recuperar al uso la

infraestructura y de servicios existente hoy subutilizada.

El plan de inversiones debe ser complementado con medidas de mejoramiento de las gestiones de transporte y de tránsito, entre las cuales conviene considerar las siguientes:

- Aumentar la capacidad de las vías eliminando los estacionamientos o parquímetros en las calzadas;
- Establecer vías exclusivas para vehículos de transporte público;
- Completar la red del Metro de Santiago;
- Planificación coordinada del transporte público, tanto el de superficie como el subterráneo, y combinado;
- Sincronización computarizada de semáforos e instalación de semáforos inteligentes que detecten el tráfico, etc.;
- Construcción de estacionamientos subterráneos;
- Establecimiento de Planes Reguladores Intercomunales que compatibilicen desarrollo urbano y crecimiento industrial;
- Tarifificación vial.

Apoyamos decididamente el establecimiento de un sistema de tarifificación vial como medida para allegar de los propios usuarios los recursos necesarios para la construcción y conservación de la infraestructura vial, en general, y urbana, en particular, siempre y cuando el total de la recaudación por este concepto se destine a la inversión en conservación o construcción de obras viales.

La existencia de la tarificación es la única forma de permitir el desarrollo de infraestructura vial urbana por el sistema de concesiones, se trate de proyectos públicos o de iniciativas propiamente privadas. En este sentido la propuesta de la Municipalidad de Las Condes nos parece apunta en el sentido correcto, pues no es posible resolver los problema de la vialidad urbana sólo con medidas administrativas de gestión, sin inversión.

MODERNIZACION DEL SECTOR DE LA INFRESTRUCTURA

En un esquema de modernización del MOP nos parece que corresponde avanzar decididamente en términos de la descentralización de su gestión, regionalizando la labor que le es propia para adecuarla al crecimiento de los sectores de la producción. En 1970 las regiones generaban menos de la mitad del producto nacional, y ya a fines de la década de los 80 su aporte llegaba casi al 60%. De acuerdo con los catastros de proyectos existentes, el 90% de la inversión productiva se localiza en las regiones (GRAFICO 18), y es ahí donde está nuestro potencial exportador que hará posible nuestro futuro desarrollo económico. Por lo tanto debe darse un nuevo impulso, y acelerarse, una verdadera y efectiva descentralización en la toma de decisiones administrativas y de uso de los recursos en las regiones, dotándolas de capacidad técnica y profesional para detectar y evaluar las necesidades de inversión en infraestructura, así como de la autonomía financiera suficiente para atender los requerimientos regionales en esta materia. Ello aliviaría, por

INVERSION PRODUCTIVA PRIVADA 1994-1998
CATASTRO DE PROYECTOS POR REGION

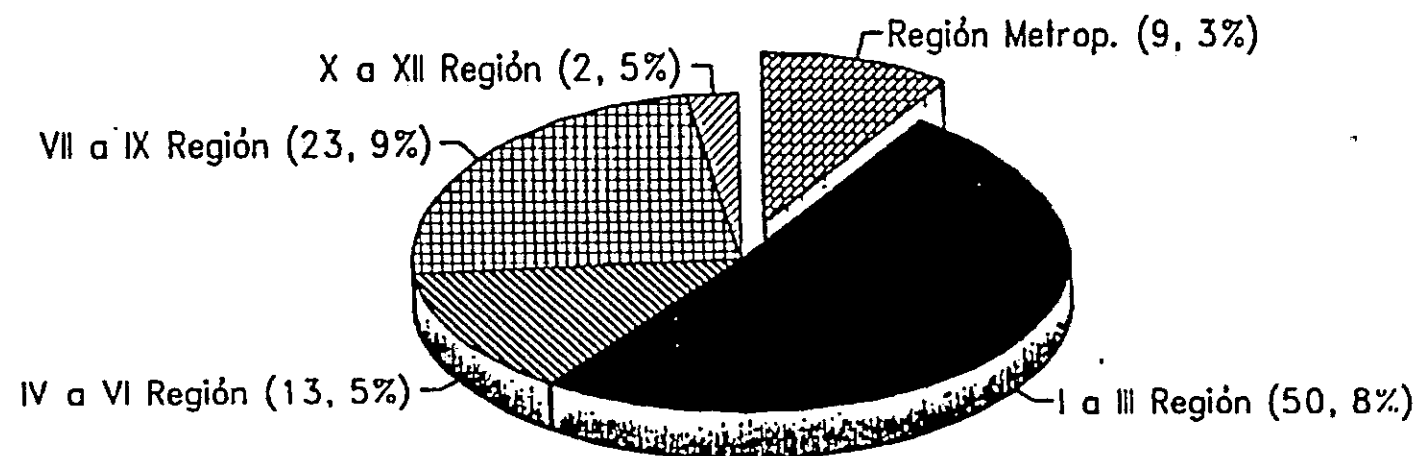


GRAFICO 18

una parte, la carga burocrática, y por otro acercaría los centros de decisión a los niveles locales permitiendo resolver de acuerdo a las realidades específicas de cada lugar.

Por supuesto que este proceso de regionalización debe estar enmarcado en el ámbito de una Estrategia Nacional de Desarrollo, en la que no puede estar ausente un Plan Nacional de Infraestructura que defina las políticas y metas de mediano y largo plazo, y contenga los criterios orientadores para el desarrollo de la infraestructura hacia futuro.

Este proceso de descentralización, tanto orientado a lo territorial como a una mayor participación privada, requiere establecer los resguardos y regulaciones apropiadas, teniendo siempre en vista que demasiadas o excesivas regulaciones pueden terminar liquidando la actividad que se desea regular. Un elemento esencial las regulaciones es el principio de la buena fe. Los países de éxito tienen regulaciones, con controles periódicos, y castigan drásticamente a quienes transgreden este principio, pero básicamente confían en su gente. Los países que no lo hacen no pueden desarrollarse, porque el mayor incentivo es eludir las regulaciones asfixiantes y el control de las autoridades. Por lo demás, al establecer las regulaciones se debe tener en cuenta la efectiva capacidad administrativa para controlar el cumplimiento de las normas, pues están demás aquellas reglas exageradas que no se pueden controlar o que los agentes

económicos no están en disposición de respetar cuando no resultan razonables.

Para que pueda apelarse al principio de la buena fe se debe disponer de una legislación coherente, sin sobreposición de leyes o reglamentos, que sea realista y previamente conocida y que impida la arbitrariedad y la discrecionalidad de los burócratas.

Ya antes mencionamos la necesaria capacidad técnica e idoneidad que se requiere en la instancia ministerial responsable de las concesiones. En verdad este requerimiento es válido para toda la estructura del Ministerio, así como para toda la administración pública en general.

En el caso del Ministerio ello es esencial para garantizar la calidad de los proyectos que licita, de la cual depende la performance de las obras ejecutadas. Proyectos completos y bien estudiados eliminan la eventualidad de controversias entre el ministerio y los contratistas, y hacen más transparentes los procesos de licitación, adjudicación y ejecución de las obras.

Es igualmente importante e incidente el nivel de calificación de las inspecciones técnicas, las que a lo menos deben igualar la calificación exigida a los contratistas para participar en las licitaciones, y ojalá estar involucradas en los proyectos desde su gestación, lo que facilitaría la capacidad de decisión para

resolver los problemas que surgen durante la ejecución de las obras, y la relación de la inspección con los contratistas.

En realidad existen muchos otros factores y aspectos de carácter puntual o general que se pueden mejorar para avanzar en una gestión eficiente, pero escapan a las posibilidades del tiempo de esta exposición.

Al referirme a los conceptos que he expresado, a las inquietudes que nos preocupan y a las proposiciones que hemos sugerido, he intentado sólo hacerme cargo, en parte, de la convocatoria con la cual se nos ha invitado a este Seminario, con el único ánimo de contribuir con nuestra opinión y sincera apreciación a vislumbrar los cauces por los cuales podemos aumentar nuestra eficiencia en la gestión de la infraestructura nacional, ampliando así su aporte a la productividad y competitividad del país, tan necesarias para llegar a constituirnos en una nación próspera y desarrollada.

Muchas gracias.

Santiago, Julio 12 de 1994.