



SEMINARIO FINANCIAMIENTO DE INFRAESTRUCTURA EN CHILE **Miércoles 5 de junio de 1996**

INTERVENCION DEL SEÑOR

Eugenio Velasco Morandé

**PRESIDENTE DE LA CAMARA CHILENA DE
LA CONSTRUCCION A.G.**

EN LA MESA REDONDA: PARTICIPACION DE LAS EMPRESAS PRIVADAS EN CONCESIONES

Quisiera agradecer a los Ministerios de Hacienda y de Obras Públicas la realización de este Seminario, que cuenta con el patrocinio y la participación de las Asociaciones Gremiales de Bancos, de Administradoras de Fondos de Pensiones, de Compañías de Seguros y de la Cámara Chilena de la Construcción.

Nuestra Institución ha desempeñado un activo rol en el diseño e implementación del sistema de concesiones de obras públicas, especialmente a través de su Comisión de Concesiones, y ha actuado como interlocutor válido frente al Ministerio de Obras Públicas y al Poder Legislativo. Así, por ejemplo, algunos de nuestros planteamientos fueron acogidos en la reciente reforma al D.F.L. N° 164, de 1991, que regula esta materia. Nos ha correspondido también colaborar con el Ministerio en el análisis de aspectos como bases de licitación, modificaciones al sistema de concesiones por iniciativa privada, inspecciones fiscales, procedimientos expropiatorios y financiamiento de concesiones, que es el motivo de esta reunión.

Consideramos que las concesiones de obras de infraestructura pública representan una excelente oportunidad de negocios, que debe ser percibida por todos los agentes que intervienen en ellas como algo enteramente distinto a los tradicionales contratos de obras públicas. Su concepción es más compleja, y envuelve una serie de aspectos que exceden con mucho a la labor de las empresas constructoras, pues en los proyectos de concesión participan activamente otros agentes, tales como los integrantes de un consorcio y los financistas. Constituyen además un desafío para el sector privado, que debe responder eficientemente a la confianza que se le ha entregado, al reconocérsele el rol de motor de desarrollo que le corresponde también en la provisión de estos bienes y servicios.

I. NECESIDADES DE INVERSION EN INFRAESTRUCTURA ENTRE LOS AÑOS 1996 Y 2.000

A) Las Inversiones en Infraestructura exceden las Concesiones del Ministerio de Obras Públicas.

El desafío de resolver los déficits de infraestructura existentes es enorme. Las pérdidas de competitividad de nuestro país por este concepto ascienden a US \$ 1.645 millones de dólares anuales, y aún más. Las necesidades de inversión en infraestructura en que participará el sector privado entre los años 1996 y 2.000 son las siguientes:

**Necesidades de Inversión en
Infraestructura de Uso Público
1996 - 2000**

Sector de la Infraestructura	Sector Público	Sector Privado			Total General
	Total	Concesiones	Otras Inv.	Total	
	Millones de US\$ de 1995				
Servicios Sanitarios	924	1.424	0	1.424	2.348
Riego	250	21	73	94	344
Defensas Fluviales	200	116	0	116	316
Equipamiento	773	173	0	173	946
Puertos	156	294	50	344	500
Aeropuertos	88	84	0	84	173
Ferrocarriles	385	73	0	73	458
Metro	573	0	0	0	573
Vialidad Urbana	1.524	854	141	995	2.519
Vialidad Interurbana	3.017	3.033	0	3.033	6.050
TOTAL	7.890	6.072	264	6.337	14.227

FUENTE: Depto. de Estudios Económicos, C.Ch.C.

Como puede desprenderse de estas cifras, los requerimientos de recursos van mucho más allá de las concesiones viales, y este antecedente debe ser evaluado tanto por los agentes financieros como por los consorcios y empresas involucrados en estos mercados. A estas concesiones, a las de aeropuertos y otras a cargo de la Coordinación de Concesiones se añaden, entre otros, los ferrocarriles y los estacionamientos subterráneos entregados en concesión por las municipalidades. Lo mismo sucede con las empresas sanitarias y los puertos, y esperamos que el Congreso Nacional dé pronto despacho a los proyectos de ley que harán posible la participación privada en ambos sectores.

B) Inconveniencia de detener o reducir el ritmo de los Procesos en Marcha.

1) Una sugerencia inadecuada.

No nos parece correcto sugerir que, para enfrentar todo este enorme cúmulo de proyectos, haya que detener o aminorar la velocidad de los procesos de concesionamiento

de infraestructura. Por el contrario, creemos que existen en los mercados financieros recursos más que suficientes para llevar a cabo los proyectos que sean necesarios.

2) Generar confianza en los proyectos y en la capacidad de las empresas participantes en el concesionamiento de infraestructura

a) Atender a la solidez de los proyectos.

Proponemos en cambio dar pasos para hacer más atractivos tales proyectos desde el punto de vista financiero. En tal sentido, quisiéramos que, junto con someterse a evaluación la solidez de las sociedades que intervienen en un proyecto -aspecto siempre indispensable-, se valore la oportunidad de negocios que por sí mismas representan las concesiones. Piénsese por ejemplo, en el enorme potencial del sector sanitario, con un mercado estructurado como monopolio natural y con tarifas fijadas en función de costos marginales de largo plazo. Son también muy atractivas la mayoría de las concesiones viales y las relativas a puertos.

b) Confiar en el dinamismo de la empresa privada.

Nos encontramos además ante un problema de confianza en la capacidad del sector privado para abordar esta tarea. Debemos ser optimistas; el mejor ejemplo de esa capacidad son aquellos sectores de la infraestructura que hoy se encuentran a cargo de empresas privadas, como las telecomunicaciones y la energía.

Se daría una muy buena señal para consolidar esta confianza si los agentes financieros apoyaran sin mayores recelos los nuevos mercados que se abren, y tomaran la decisión de concurrir a su financiamiento, una vez adoptadas las seguridades necesarias para ello.

3) El papel del gobierno

a) Cuidar las primeras concesiones

Gran parte de la credibilidad de este sistema recae en la actuación de las autoridades de Gobierno, especialmente en las primeras concesiones: su tratamiento adecuado y justo sentará un precedente que los agentes financieros no dejarán de internalizar. Si, por desgracia, las decisiones administrativas entorpecen, retrasan, encarecen o impiden la marcha de tales concesiones, se habrá cerrado la puerta al financiamiento de estos y de otros proyectos. Ello implica adoptar medidas concretas que no requieren de modificaciones legales, siempre complejas y de dilatada tramitación.

b) Criterios de adjudicación de una concesión

- Pagos por infraestructura existente

Algunas medidas se relacionan con los criterios de adjudicación de una concesión. Por ejemplo, los pagos por infraestructura existente asociados a determinadas concesiones deben establecerse con estricto apego a las recientes modificaciones al DFL N° 164, esto es, que exista apreciación pericial, que su monto sólo sea equivalente al valor económico de los bienes o derechos respectivos, y que el servicio prestado por la obra concesionada sea ofrecido en condiciones competitivas. No resulta conveniente que se utilice este criterio como un factor de recaudación de ingresos para el Estado más allá de lo que dice la nueva ley, pues todo lo que la sobrepase encarece los proyectos y equivale a obtener recursos de carácter tributario.

- **Plazo de duración de las concesiones**

Tampoco el plazo de duración de las concesiones debe ser tan breve que impida esperar alternativas razonables y competitivas de rentabilidad. Si, por ejemplo, las concesiones urbanas se adjudican sólo por diez años, tendríamos un horizonte de construcción de al menos tres años, restando sólo siete para recuperar la inversión efectuada y obtener retornos. En situaciones como ésta, donde las rentabilidades son relativamente inciertas, podría utilizarse más bien el factor de adjudicación relativo al menor valor presente de los ingresos futuros, mencionado en la ley como ingresos totales de la concesión calculados de acuerdo a lo establecido en las bases de licitación .

En todo caso, la nueva ley de concesiones establece requisitos para el empleo de este factor. Con esto, se evita que en proyectos de rentabilidades predeciblemente atractivas, exista un desincentivo derivado de la fijación por parte del Estado de la tasa de retorno de los proyectos, sin atender al riesgo que un concesionario estaría dispuesto a correr para obtener una tasa mayor.

c) **Medidas para la etapa de construcción de las obras**

Es también importante que el Gobierno adopte medidas que eviten el retraso en la ejecución de las obras de una concesión, y que elimine la imposición de exigencias que la encarezcan indebidamente.

- **Procedimientos Expropiatorios**

En los procedimientos expropiatorios, deben evitarse los retrasos más allá de lo razonable. Al respecto, debería perfeccionarse la gestión que realizan las unidades especializadas del M.O.P., y nos alegramos de que se estén tomando decisiones en tal sentido, sin necesidad de cambios legales. El número de expropiaciones para este año se estima en cerca de 3.500, y ello requerirá de un gran esfuerzo administrativo, que sólo creemos posible si existe agilidad, anticipación en la determinación de los catastros y en las medidas preparatorias de la expropiación, negociaciones expeditas, claridad en los títulos de dominio y tramitación oportuna de los decretos expropiatorios.

- **Inspecciones Fiscales**

A su vez, las inspecciones fiscales deben ejercerse con una mentalidad diversa al tradicional contrato de obra pública, y han de evitar imponer exigencias que encarezcan los costos de la construcción de una obra concesionada como ha sucedido recientemente. Creemos que, en principio, el reglamento para Contratos de Obra Pública no tiene aplicación para el régimen de concesiones del D.F.L. N° 164, dado que éste señala que se aplicarán a dicho régimen las normas del mismo D.F.L., de su reglamento y de las bases de licitación pertinentes. Sin embargo, los Inspectores Fiscales se rigen por las normas tradicionales, que les confieren facultades mucho más amplias, en ocasiones ante la ausencia de normas sobre esta materia en el Reglamento de Concesiones y de las Bases de Licitación. Esta situación se ha traducido en mayores exigencias de obras o en modificaciones a las mismas, que derivan en costos no compensados de construcción, en ocasiones de montos muy relevantes y perjudiciales para las sociedades concesionarias y las empresas constructoras involucradas en cada proyecto.

Estimamos que deben dictarse normas propias para el sistema de concesiones sobre la actuación de los Inspectores Fiscales, de modo de no utilizar en éste el Reglamento para Contratos de Obra Pública. Lo mismo debería ocurrir respecto de las Bases de Licitación de cada proyecto.

II.- **PERSPECTIVAS DE ANALISIS PARA LA PARTICIPACION DE LOS AGENTES FINANCIEROS EN LOS MERCADOS DE INFRAESTRUCTURA**

Quisiera referirme brevemente a la forma en que visualizamos la participación de

los diversos agentes financieros en las áreas de la infraestructura, con una especial referencia al sistema de concesiones del D.F.L. N° 164, de 1991.

Cabe destacar que recientemente se han dictado leyes números 19.301 y 19.415, tendientes a facilitar la participación de los inversionistas institucionales en este campo.

Ambas normas merecen un reconocimiento a la labor de los Ministerios de Hacienda y de Obras Públicas, y esperamos que tengan efectiva aplicación.

A.- FINANCIAMIENTO BANCARIO

Probablemente el financiamiento de la etapa de construcción de las obras tendrá un origen predominantemente bancario, bajo la forma de créditos sindicados. La reforma a la Ley de Concesiones permitió también ampliar los márgenes de crédito bancario establecidos en la Ley General de Bancos. El límite de préstamos sobre capital pagado y reservas se elevará hasta el 15% en el caso de créditos en moneda chilena o extranjera destinados al financiamiento de obras públicas ejecutadas conforme con el DFL N° 164. Si se trata de un crédito otorgado por un solo banco, deberá otorgarse la prenda especial de concesión de obra pública que establece dicha ley. Si el crédito es sindicado, no es obligatorio el otorgamiento de esta prenda.

En cuanto a este margen de crédito, nos parece que no podrían acogerse a sus beneficios las obras sanitarias y portuarias, ni tampoco los estacionamientos subterráneos.

Este tema podría ser revisado a propósito de la reforma a la ley de bancos actualmente en discusión parlamentaria.

B.- ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES

1) Interés por una mayor participación

Otros actores relevantes son las Administradoras de Fondos de Pensiones. Consideramos fundamental que efectivamente apliquen los elevados montos de recursos de que disponen, pues ello permitirá desintermediar la consecución de fondos en este ámbito, haciéndolo más competitivo y eficiente. Se daría una muy buena señal en tal sentido si las A.F.P. líderes en el mercado decidieran concurrir a este financiamiento, lo que generaría una medida similar por parte de las demás.

2) Posibilidades de participación

Las A.F.P. pueden intervenir al inicio de una concesión, a través de aportes a fondos de inversión, o a través de la suscripción de los llamados bonos de empresas sin historia.

En cuanto a los aportes a los fondos, es importante que la Superintendencia de Valores y Seguros dicte la circular que haga operativos los compromisos de aporte, estableciendo las menciones que tales actos deben contener y las cláusulas que permitan poner término por mutuo acuerdo al respectivo contrato de promesa.

En materia de emisión de bonos sin historia, estimamos que la aplicación de los principios de evaluación pertinentes requiere más atención a los aspectos que implican una mayor apreciación de las concesiones por el atractivo que éstos puedan presentar.

Respecto del financiamiento a largo plazo, resulta interesante la posibilidad de securitizar títulos de deuda respaldados con ingresos garantizados por el Estado para una concesión. Ello exige revisar los requisitos actualmente establecidos en la ley de mercado de capitales respecto de los instrumentos que pueden adquirir las sociedades securitizadoras.

C.- COMPAÑÍAS DE SEGUROS

Para las Compañías de Seguros, aparte de su participación como financistas de corto y largo plazo, resulta interesante el desarrollo de nuevos productos que respondan a las complejidades técnicas de la ejecución y operación de obras de infraestructura. Al respecto, el seguro de completación de obras, el de catástrofe y otros, deben seguir los

parámetros internacionales sobre esta materia, en lugar de depender para ello de la autoridad administrativa designada por el Ministerio de Obras Públicas. Así, por ejemplo, para la etapa de construcción existe en el mercado el llamado «Seguro contra todo riesgo para contratistas», y para la fase de explotación de la obra concesionada el «Seguro de Obras Civiles Terminadas».

Por último, quisiera señalar que nuestra Compañía de Seguros de Vida La Construcción ha decidido buscar los mecanismos necesarios para participar en el mercado de la infraestructura.

D.- FONDOS DE INVERSION

Los Fondos de Inversión de Desarrollo de Empresas (FIDES), Inmobiliarios (FII) y de Capital Extranjero de Riesgo (FICER), pueden también participar en los proyectos de infraestructura, como constituyentes de la sociedad concesionaria, o a través de la adquisición de títulos de deuda emitidos por dicha sociedad. Hasta ahora, los montos contemplados por estos agentes han sido pequeños, y esperamos que puedan ampliarse.

Un aspecto que debe aclararse es la posibilidad que la ley otorga a estos fondos para concurrir a la adquisición de acciones cuyo objeto sea la participación en concesiones de obras de infraestructura de uso público. Esta expresión debería ser interpretada en sentido amplio, de manera de permitir que las obras portuarias, sanitarias y las relativas a estacionamientos subterráneos puedan contar con el concurso de estos inversionistas, y no sólo las concesiones a cargo de la Coordinación respectiva del Ministerio de Obras Públicas.

III.- VENTAJAS QUE PRESENTA LA NUEVA LEY DE CONCESIONES PARA LOS INVERSIONISTAS

Quisiera referirme a algunas de las recientes modificaciones de la ley de concesiones, desde una perspectiva de las ventajas que estos cambios representan para los inversionistas. Algunas normas requerirán de la dictación de un Reglamento y de Circulares del Servicio de Impuestos Internos, lo que debería ocurrir prontamente, para permitir el cabal funcionamiento del sistema de concesiones.

1) Criterios de adjudicación de una concesión

Se han perfeccionado los criterios de adjudicación de una concesión, por la vía de objetivarlos y preferir las variables de carácter económico a otras en las cuales la subjetividad de la autoridad puede ser mayor. Así, por ejemplo, a la menor tarifa ofrecida al usuario y al plazo de una concesión, se ha añadido la oferta de compartir rentabilidades con el Estado cuando la rentabilidad del proyecto respectivo supere un cierto límite.

Este factor sólo podrá ser utilizado cuando, al mismo tiempo, el Estado haya garantizado determinados ingresos mínimos al concesionario, para la viabilidad del proyecto pertinente. Se ha incorporado además el menor valor presente de los ingresos futuros, tal como ya ha sido mencionado.

2) Comisión Conciliadora

La Comisión Conciliadora ha visto reforzada en la ley su carácter de instancia técnica de resolución de controversias. De este modo, dos situaciones conflictivas para una concesión requerirán el parecer previo de esta Comisión: la designación de interventor por causa de alteraciones graves del servicio y la terminación de la concesión por incumplimiento grave de las obligaciones del concesionario. Esperamos que este organismo, aplicado en otras partes del mundo, permita disminuir los niveles de conflicto que puedan presentarse entre la autoridad y las empresas en una concesión.

3) Intervención de la concesión

Las causales de designación de un interventor por parte de la autoridad han sido

restringidas a alteraciones injustificadas del servicio o al abandono de la obra, y en ambos casos se requerirá la aprobación de la Comisión Conciliadora. El interventor sólo tendrá las facultades necesarias para velar por el cumplimiento de contrato de concesión y su grado de responsabilidad es estricto. De este modo, se procura que las actuaciones del interventor no menoscaben la rentabilidad de una concesión o la capacidad de pago del consorcio a su cargo.

4) Terminación de la concesión por incumplimiento grave.

La extinción por incumplimiento grave del concesionario será procedente sólo en virtud de las causales establecidas en las bases de licitación o en el decreto de adjudicación, y se deberá obtener el parecer favorable de la Comisión Conciliadora. El fundamento de esta norma no es otro que evitar que un asunto tan relevante como el término de una actividad económica quede sujeto a la sola decisión de la autoridad administrativa.

5) Garantía prendaria.

Se ha instituido la prenda especial de concesión de obra pública, con las características que señala la ley, como garantía para todo tipo de financistas de un proyecto. Una norma similar existe para los estacionamientos subterráneos, y se espera que sea incluida en el proyecto de ley sobre el sector portuario. Sin embargo, carecen de esta posibilidad las empresas sanitarias, aspecto que, a nuestro juicio, debería ser revisado.

Dicha prenda otorga ciertos derechos a los acreedores en cuyo favor se haya constituido, como la transferencia de una concesión, que deberá ser siempre consentida por el Ministerio de Obras Públicas, cuando ésta sea consecuencia de la ejecución de obligaciones garantizadas con esta caución. Asimismo, en caso de terminación anticipada de la concesión por mutuo acuerdo, el Ministerio sólo podrá consentir en éste si a su vez los acreedores de la prenda especial consienten en alzarla o aceptan previamente y por escrito dicha extinción anticipada.

Si bien la prenda especial resulta positiva, puede correrse el riesgo de transformarla en la única forma de obtener financiamiento, pues los títulos de deuda que no se encuentren respaldados por la prenda tendrán un menor valor relativo en el mercado.

Se ha planteado además el inconveniente operativo que implicaría la extinción de la prenda por causa de la terminación anticipada de la concesión derivada de incumplimiento grave del concesionario. Aunque para los bancos y los inversionistas institucionales hubiera sido más conveniente una especie de supervivencia de dicha prenda, la norma legal no hace sino aplicar los principios generales de extinción de la prenda como garantía real. Ello debería ser analizado, si efectivamente se constituyese en un obstáculo para el financiamiento de largo plazo de las concesiones.

6) Normas tributarias.

Se han establecido normas tributarias específicas para las concesiones, que inciden tanto en la ley de la renta como en las disposiciones sobre impuesto al valor agregado. Consideramos muy positivo este aspecto, pues creemos que esta consagración legal proporciona mayor certidumbre jurídica a los concesionarios.

7) Derechos y obligaciones del concesionario.

Por último, se ha precisado que, frente a la autoridad, el concesionario se regirá por las normas de derecho público, es decir, deberá cumplir con las exigencias de la autoridad que se encuentren expresamente establecidas o aquéllas para lo cual ésta se halle facultada, pero no más allá de esto.

A su vez, en sus relaciones con terceros, la sociedad concesionaria se regirá por normas de derecho privado, lo que le permite celebrar toda clase de operaciones, salvo las que se encuentren expresamente prohibidas, o las que por excepción se encuentren contenidas en la ley de concesiones o en el contrato de concesión.

Esto significa que los particulares se registrarán por las normas comunes aplicables a todas las actividades económicas, salvo disposición en contrario, lo que les confiere un mayor grado de libertad.

IV.- MODERNIZAR LA INSTITUCIONALIDAD DE LA INFRAESTRUCTURA

A.- SUPERINTENDENCIA DE CONCESIONES

Un desafío que la nascente industria de las concesiones debe enfrentar con prioridad es la adecuación de su estructura institucional. La Coordinación General de Concesiones del MOP no tiene existencia legal, ni tampoco se encuentran legalmente consagradas sus atribuciones. Si bien hasta ahora ello se ha obviado por la flexibilidad del Ministerio para adaptarse a los cambios producidos, debe darse sustento normativo a esa Coordinación.

Para ello, hemos propuesto crear una Superintendencia de Concesiones, que a futuro podría estar radicada en el Ministerio de Economía. Esta Entidad tendría a su cargo la aplicación de los marcos regulatorios para un ámbito específico y más autónomo de la infraestructura, como lo son las concesiones, pudiendo al efecto dictar normas de carácter general o particular, interpretar la ley, fiscalizar y aplicar sanciones.

B.- NECESIDAD DE UNA MODERNIZACION INSTITUCIONAL MAS AMPLIA

Esta proposición se inserta en un planteamiento más amplio de la Cámara Chilena de la Construcción, que tiende a modernizar toda la institucionalidad de la infraestructura en Chile. Para ello, nos hemos basado en el diagnóstico de las actuales estructuras estatales, que exhiben modelos institucionales agotados y obsoletos en su concepción originaria, propia de otras épocas de nuestra historia, en las cuales la iniciativa privada no jugaba el decisivo rol que hoy le corresponde. Esta situación genera ineficiencias, costos sociales, desventajas competitivas y retraso en el crecimiento.

Hemos sugerido crear un Ministerio de Infraestructura, del cual dependerían las Subsecretarías de Transportes y la de Obras Públicas. A esta última correspondería la planificación y contratación de obras públicas fiscales, en tanto que la Subsecretaría de Transportes tendría a su cargo el transporte urbano e interurbano, la vialidad y la mantención de caminos.

Las áreas de la infraestructura operadas por el sector privado deberían estar sujetas a Superintendencias, es decir, a organismos reguladores técnicos. Me refiero con ello a puertos y aeropuertos, servicios sanitarios, telecomunicaciones, electricidad y combustibles y la ya mencionada Superintendencia de concesiones. Creemos que, por vocación reguladora, es a través del Ministerio de Economía que estos organismos deberían relacionarse con el Presidente de la República.

Aún cuando estas últimas proposiciones parecieran estar poco relacionadas con el financiamiento de la infraestructura, lo cierto es que constituyen su base.

Como lo han demostrado importantes pensadores, las causas de la prosperidad se encuentran también en la solidez de sus instituciones y en su capacidad para adaptarse a las crecientes exigencias de una sociedad cada vez más compleja y moderna.

V.- CONCLUSION

A lo largo de esta intervención, se ha efectuado un análisis del financiamiento de la infraestructura y se han formulado proposiciones concretas para enfrentar algunos problemas. Esperamos que el sector privado y las autoridades continúen con la tarea de implementar y consolidar el sistema de concesiones y de normas sobre diversas áreas de la infraestructura, como un modo concreto y eficiente de responder a las carencias que hoy vivimos en este sector.

Muchas Gracias