

SEMINARIO FRANCO-CHILENO
"FINANCIAMIENTO E INFRAESTRUCTURA"

DISCURSO DEL
SEÑOR EUGENIO VELASCO MORANDÉ
PRESIDENTE DE LA
CÁMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCIÓN

Martes 27 de Junio de 1995

Primeramente, permítanme agradecer muy sinceramente la gentil invitación que los organizadores de este Seminario, la Agencia de Cooperación Técnica, Industrial y Económica de Francia (ACTIM) y el Servicio Comercial de la Embajada de ese país en Chile, me han formulado para exponerles nuestra visión empresarial sobre el tema central de este evento, "Financiamiento e Infraestructura", aspectos que han sido materia de preocupación desde hace mucho tiempo en la Cámara Chilena de la Construcción, y sobre los cuales hemos desarrollado variados estudios y hemos formulado diversas proposiciones.

En el contexto del modelo de desarrollo chileno, de una economía orientada a la exportación y a la inserción internacional, la dotación de una adecuada infraestructura pública cumple un rol fundamental para las aspiraciones de crecimiento económico y desarrollo social.

Desgraciadamente, nuestra competitividad internacional y nuestro potencial de desarrollo están siendo seriamente limitados por carencias e insuficiencias de nuestra infraestructura, pese al esfuerzo de inversión

desplegado por el Gobierno en esta área en los últimos años. Estas carencias nos están imponiendo altísimos costos y pérdidas de recursos, los que hemos cuantificado en US\$ 1.435 millones por año, lo que representa casi un 3,0% del PIB nacional, o bien, el 12,4% de lo que el país exportó durante el año pasado.

Para evitar las pérdidas y generar nuevas oportunidades de desarrollo es necesario invertir del orden de los US\$ 17.710 millones en el período 1995-2000, US\$ 10.570 millones de los cuales debe materializarse en los sectores de la infraestructura todavía bajo la responsabilidad estatal, lo que significa más que duplicar los actuales niveles de inversión en estas áreas, especialmente en la infraestructura de transporte y en plantas tratamiento de aguas servidas, donde se presentan los más graves déficits.

En la imposibilidad de afrontar el desafío sólo en base a recursos públicos, las autoridades han asignado a la inversión en Obras Públicas una de las principales prioridades económicas y sociales del país, para lo cual será necesario realizar un esfuerzo macizo en el que debe participar el Estado, pero por sobre todo el sector privado, a través de su participación en la generación, construcción y gestión de obras de infraestructura pública.

Ferrocarriles

Nuestro país fue precursor del transporte ferroviario en el continente, el que tuvo un gran desarrollo hasta mediados de siglo. Sin embargo, por diversas razones hoy la infraestructura ferroviaria está siendo utilizada sólo al

15% de su capacidad, con bajas densidades de tráfico y elevados costos fijos, encontrándose gravemente deteriorada por falta de mantenimiento debido a la incapacidad financiera de la Empresa de Ferrocarriles del Estado que la administra y opera, la que durante largos años viene sufriendo pérdidas operacionales que deben ser cubiertas por el Estado.

Para resolver este problema y modernizar la infraestructura ferroviaria, se requiere una inversión estimada en US\$ 420 millones. Atendiendo a estas necesidades, hace un par de años se promulgó una nueva Ley de Ferrocarriles que, vía concesiones, y pagando a la EFE una tarifa por el uso de la vía y los servicios asociados, permite la participación privada en la operación de transporte de carga, participación que se estudia extender también al transporte de pasajeros.

Aeropuertos

El país cuenta con la infraestructura aeroportuaria de la ciudad de Santiago y con una red troncal de 15 aeropuertos para atender los crecientes flujos de pasajeros y de comercio exterior, flujo que en lo que respecta al tráfico nacional de pasajeros se ha más que duplicado en los últimos diez años, en tanto que el tráfico internacional ha crecido aún más fuerte, mientras que el transporte de carga se ha más que triplicado en los últimos 7 años, con lo que la mayoría de los aeropuertos requieren ampliaciones y modernizaciones importantes, las que representan una inversión de US\$ 180 millones en el período 95-2000.

No existe un sistema de tarificación en el sector, sino un sistema de tasas, derechos, concesiones, arriendos y otros impuestos cobrados a las líneas aéreas y usuarios privados, que financian el presupuesto de la Dirección General de Aeronáutica Civil para desarrollar sus programas de inversión y gastos operacionales. Todas las demás decisiones de planificación y control también están entregados a organismos estatales.

Creemos que la red de aeropuertos debiera ser concesionada en gran parte, para que los privados realicen las inversiones requeridas por un sector aerocomercial eficiente, competitivo y con reglas claras y no distorsionadas por objetivos dispares. Ya se están haciendo avances para atender las necesidades de inversión en este sector, al aceptarse dentro del Programa de Concesiones algunos proyectos privados para ejecutar, por este mecanismo, obras en el sector

Puertos

El notable desarrollo exportador que se ha registrado en Chile en los últimos años, ya ha superado los avances logrados con la modernización portuaria desarrollada en la década de los 80, que permitió la participación privada en la operación de algunas de las actividades portuarias. Más aún, la actual capacidad portuaria se verá presionada por el creciente volumen de carga que generará la mayor actividad de comercio exterior que se prevé.

Una economía abierta como la chilena, alejada de los centros económicos mundiales y donde aproximadamente el 90% del intercambio de

bienes se realiza por vía marítima, requiere puertos modernos, ágiles, eficientes e integrados a redes de acceso vial y ferroviario.

Chile tiene una posición geográfica privilegiada respecto del continente americano y el océano Pacífico, y hoy tiene la oportunidad histórica de aprovechar la reestructuración y apertura económica de nuestros vecinos de latinoamérica para integrarlos al fuerte desarrollo de los países asiáticos, prestando todos aquellos servicios que faciliten el intercambio comercial entre ambos continentes.

Por otra parte, si queremos aumentar la competitividad de nuestros productos y vender servicios portuarios a nuestros vecinos, debemos mejorar urgentemente la infraestructura portuaria. Para ello no se precisan grandes inversiones, puesto que inicialmente ellas debieran orientarse a mejorar el equipamiento para aumentar la eficiencia de los puertos existentes. Sólo una vez alcanzados altos rendimientos de la actual infraestructura, deberían materializarse inversiones de mayor cuantía en la construcción de nuevos sitios, así como en el mejoramiento de la infraestructura vial asociada a los puertos. Se estima que en los próximos 6 años se requiere una inversión del orden de US\$ 420 millones, excluidas las obras de vialidad indicadas.

Aunque el volumen total de carga movilizada se comparte casi por igual entre los puertos estatales y privados, los primeros transfieren el 85% de la carga general compuesta por contenedores, fruta, madera, cobre y otros, que son nuestros principales productos de exportación. Esto explica la gran

relevancia de EMPORCHI, empresa que administra todos los puertos estatales, en el comercio internacional chileno y su implicancia en la competitividad de nuestra producción exportable, la que se está viendo afectada por cuanto la mayor parte de los puertos que administra presentan congestión.

La actual institucionalidad portuaria es causa de diversos problemas, entre los que destaca la existencia de competencia desleal, además de la falta de inversión oportuna y de la pérdida de oportunidades comerciales.

En efecto, existe una grave distorsión en la competencia que se produce entre EMPORCHI y los puertos privados, debido a que la primera, al tener facultades de almacenamiento en su zona primaria, no paga por operar almacenes de depósito, en tanto que los puertos privados deben operar almacenes extraportuarios, por lo que deben pagar una tarifa al Servicio de Aduanas. A ello se agrega el hecho de que en los puertos estatales se aplica el criterio de una tarifa máxima, aspecto que es particularmente importante para el inversionista privado, por cuanto la tarifa de competencia estatal no se sustenta en bases económicas explícitas, sino que está sujeta a la discrecionalidad de EMPORCHI. Esto explica en parte el hecho de que los puertos privados existentes hayan nacido producto sólo de las necesidades puntuales de empresas de carga cautiva, sin competir directamente con el Estado.

Para modernizar el sector, transformando la Empresa Portuaria de modo de promover la competencia entre cada uno de los puertos que administra y terminar con las ineficiencias y subsidios cruzados que hoy existen, el Gobierno

ha dispuesto el estudio de cambios legales e institucionales, que establezcan una Autoridad normativa, desligada de la operación portuaria; un sistema de concesiones marítimas con algún tipo regulado de propiedad; y sistemas tarifarios claros y predefinidos para los servicios del puerto.

En nuestra opinión, si se entrega en concesión la infraestructura portuaria estatal a inversionistas privados, además de entregárseles la responsabilidad de operar la carga, se les debe otorgar la facultad de poder participar en las decisiones sobre asignación de los sitios de atraque de las naves, facultad actualmente exclusiva de EMPORCHI, lo que los obligaría a promover competitivamente sus servicios para poder captar a las empresas navieras y los dueños de las cargas, incentivándolos a invertir en el mejoramiento de los servicios de su concesión.

Los privados también debieran estar facultados para concesionar o habilitar los almacenes extraportuarios donde estimen más conveniente hacerlo, sin restricciones de ubicación o cantidad, sólo sujetos al cumplimiento de normas objetivas y garantías adecuadas para realizar este servicio.

Para que las tarifas por servicios portuarios y de almacenamiento sean realmente competitivas, las concesiones debieran otorgarse bajo criterios estrictamente económicos, a aquellos que más la valoren, lo que garantiza que harán sus mejores esfuerzos para darles debida rentabilidad.

Vialidad

Finalmente, no cabe duda que es en el sector de la Vialidad donde se precisa un mayor esfuerzo, toda vez que aquí se requiere invertir US\$ 6.300 millones en el presente sexenio.

La red vial interurbana chilena tiene una extensión de 80.000 kms., de los cuales 13.000 están pavimentados (16%), 32.000 son caminos ripiados (40%) y los restantes 35.000 kms. son de tierra. A estos bajos niveles de pavimentación y estándar de los caminos se agrega su deficiente estado de mantención. En la actualidad la red vial es similar a la existente a principios de los años 70, no obstante que el flujo vehicular casi se ha cuadruplicado.

Para resolver esta situación es necesario abordar un plan de inversiones en conservación vial, ejecutar un plan mínimo de mejoramientos de estándares, y aumentar la extensión de la doble calzada de la red troncal .

Además se requiere materializar nuevos accesos expeditos y seguros a cada una de las ciudades que sirve dicha red troncal en sus 3.100 kms. de extensión. También deben realizarse otras obras anexas, como señalizaciones, demarcaciones, iluminación, etc., así como el mejoramiento de los accesos a los principales puertos del país.

A pesar de que un programa como el descrito no es ambicioso si se considera la actual situación de la infraestructura vial interurbana, la inversión

necesaria para su ejecución implica duplicar los flujos de recursos que en promedio se destinaron a este fin entre 1993 y 1994, elevándolos desde US\$ 345 millones anuales a US\$ 700 millones por año de aquí al año 2000.

En materia de Vialidad Urbana se precisa resolver serios problemas existentes en los principales centros urbanos. Aquí las soluciones deben conjugar un conjunto de medidas, tanto para incrementar la inversión para expandir la oferta, como para racionalizar la demanda y mejorar la gestión. Sólo en el presente sexenio se precisará invertir US\$ 2.100 millones en vialidad urbana, esto es, a razón de US\$ 350 millones anuales, en circunstancias que el promedio invertido entre 1993 y 1994 fue sólo US\$ 150 millones por año.

El Gobierno ha formulado un programa de obras de vialidad urbana por concesiones que contempla un conjunto de 16 proyectos, con una inversión total que alcanza los US\$ 723 millones entre 1995 y el año 2000, y existe un proyecto de ley para establecer un sistema de tarificación vial como medida para descongestionar el uso de las vías, y para obtener, de los propios usuarios, los recursos necesarios para la construcción y conservación de la infraestructura vial.

Para abordar estas inversiones con la participación del sector privado, se ha puesto en marcha de la Ley de Concesiones de Obras Públicas, sistema básicamente asociado al desarrollo de la infraestructura vial, el que para los próximos 4 años contempla un programa de licitaciones por US\$ 2.817 millones, de los cuales US\$ 2.200 millones corresponden a proyectos viales .

Existe un reconocido interés privado por participar en este sistema, y está a punto de ser promulgado un proyecto de modificación de la Ley de Concesiones actualmente vigente, cuya finalidad es perfeccionar el referido sistema, hacerlo más ágil y operativo, y más atractivo para los inversionistas.

Por otra parte, el Ministerio de Obras Públicas ha mejorado el marco institucional para la administración del sistema, al crear el cargo de Coordinador General del Programa de Concesiones.

Esta nueva estructura organizacional responde a los requerimientos que se espera tenga el sistema, considerando la importancia que éste tendrá en el futuro en términos de los recursos que involucra para la generación y gestión de la infraestructura, lo cual significa atribuir y manejar las obras como un negocio y no como un contrato tradicional de obra pública, cambio de enfoque que es fundamental para el buen éxito del sistema.

Sin embargo, considerando que el objetivo de una adecuada institucionalidad no sólo debe limitarse a la tarea de promover la ejecución de obras bajo el régimen de concesiones, sino también ejercer la debida labor de fiscalización durante la fase de explotación de los proyectos, es que estimamos que en el futuro lo óptimo sería la creación de un organismo independiente, separado de la estructura administrativa del Ministerio de Obras Públicas, que contara con personal altamente calificado y dotado de todas las facultades necesarias para ejercer eficientemente estas labores.

Por otra parte, el Ministerio ha adoptado recientemente una iniciativa que favorece un mayor grado de participación y de competencia dentro del sistema de concesiones, cual es la de abrir un Registro Especial Internacional para la Ruta 5, con el propósito de establecer un sistema de precalificación de los interesados en el proceso de licitación de la concesión.

Por esta vía también se pretende crear un mecanismo de distribución de los costos del desarrollo de buena parte de la ingeniería del proyecto entre quienes resulten precalificados, lo que es positivo por cuanto no sólo disminuye los costos de participación en las licitaciones, sino que constituye un nuevo e importante incentivo para participar en el sistema, facilitar la obtención del financiamiento de los estudios previos, y generar, en consecuencia, una mayor competencia.

Finalmente, se encuentra en su último trámite constitucional el Proyecto de Ley que modifica diversas otras leyes relacionadas con el mercado de capitales, con el objeto exclusivo de facilitar el financiamiento de infraestructura de uso público.

Una vez aprobado este Proyecto, las Administradoras de Fondos de Pensiones podrían concurrir al financiamiento de las concesiones de obras de infraestructura pública a través de diversas modalidades, tales como la suscripción de cuotas de los Fondos de Inversión de Desarrollo de Empresas, la adquisición de bonos de empresas sin historia y de acciones de sociedades inmobiliarias, y la suscripción de cuotas de Fondos de Inversión Inmobiliario, estimándose que

del total de los fondos de pensiones, que actualmente alcanzan a los US\$ 24.000 millones, se podrían invertir del orden de US\$ 2.900 millones en proyectos de concesión de obras públicas, cifra bastante significativa si se considera, por ejemplo, que el costo de las obras para el mejoramiento de la Ruta 5 desde La Serena a Puerto Montt ascendería a unos US\$ 1.200 millones.

A esto se suman los incentivos que el mismo Proyecto contiene para que las Compañías de Seguros y los Fondos de Inversión de Capital Extranjero de Riesgo participen en este nuevo mercado.

Servicios Sanitarios

Según los cálculos de la Cámara Chilena de la Construcción, para poder llevar a cabo los planes de desarrollo del sector sanitario se requiere una inversión del orden de los US\$ 400 millones anuales en los próximos 5 años, cifra que incluye la urgente necesidad de construir plantas de tratamiento de aguas servidas, las que representan inversiones que oscilan entre los US\$ 800 y los 1.500 millones, dependiendo de la cobertura que alcance dicho tratamiento y de la tecnología de tratamiento que se adopte.

En esta área existe un marco legal, completo, moderno y coherente para su desarrollo, y que posibilita - aunque con restricciones en algunas empresas - el traspaso de estos servicios al sector privado, reservándose el Estado las funciones de formulación de políticas, regulación normativa y de fiscalización de la calidad y cobertura. Sin embargo, recientemente el Gobierno ha definido

una nueva estrategia, y ha propuesto algunas modificaciones legales para adecuar la institucionalidad del sector, lo que afectará a las 13 empresas estatales de servicios sanitarios, que hoy mantienen una participación del 93% en el sector.

El déficit de infraestructura existente en esta área, y la necesaria modernización y mejoramiento de la gestión de las empresas públicas del sector, hacen indispensable la participación del sector privado en esta área de servicios, razones que a nuestro entender han motivado esta iniciativa de transformación legal, cuya tramitación esperamos sea lo más expedita posible.

Nos parece indispensable que los esquemas normativos que se definan para la participación del sector privado en esta área de los servicios sanitarios, favorezcan y optimicen la rapidez y operatividad del sistema, faciliten la obtención de financiamiento, y, al mismo tiempo, maximicen el valor de los activos a transferir por el Estado.

En este sentido, consideramos que la mejor alternativa para optimizar el valor patrimonial de las empresas sanitarias al momento de su enajenación, es que ellas puedan ser totalmente privatizadas, y no se obligue por ley a que el Estado mantenga un 35% de la propiedad, como lo establece el mencionado proyecto. Ello evitaría los obstáculos que se podrían presentar en el caso que los programas de inversión de estas empresas requieran ampliaciones de capital o emisión de bonos convertibles, lo que obligaría al Fisco a suscribir y comprar, proporcionalmente a su participación, las acciones o bonos correspondientes a dicha ampliación, no pudiendo éstas ser adquiridas por terceros en el evento que

el Estado no pueda o no quiera hacerlo, impidiéndose así el cumplimiento de los programas de desarrollo de estas empresas.

Si lo que se desea es evitar la concentración de la propiedad de las empresas sanitarias, la mejor alternativa es proceder al traspaso de la propiedad de esas empresas a través de un proceso paulatino y continuo, lo que generaría la debida competencia y daría lugar a la transparencia en este mercado, de modo de alcanzar precios cercanos a los de equilibrio para este monopolio natural.

Respecto de la segmentación de las concesiones, creemos que ella debe obedecer a criterios de racionalidad económica que permitan internalizar las economías de escala presentes en la administración de las empresas, aspecto fundamental para la obtención de una tarifa que no resulte muy onerosa para los usuarios, y principio de racionalidad que, adecuadamente aplicado, también favorecería la desconcentración del poder económico al permitir estructurar empresas concesionarias de tamaño óptimo.

En este sentido, nos parece que lo más conveniente es no segmentar la disposición y el tratamiento de las aguas servidas del resto de las etapas de la prestación de servicios sanitarios, precisamente porque ello causaría un grave daño patrimonial a las empresas afectadas por la división, afectaría las economías de escala y encarecería el levantamiento del capital correspondiente para las empresas resultantes de esta división, y en especial, para las empresas encargadas del tratamiento, puesto que, al ser nuevas, no serían tan bien clasificadas por el mercado financiero, a lo que se suma el hecho de que ellas serían las exclusivas

responsables de cumplir con la normativa medio ambiental, cuerpo legal mucho más amplio, complejo y dinámico que la propia legislación sanitaria, y cuyo eventual incumplimiento se traduciría en causal de caducidad de su concesión y/o término anticipado del contrato con el concesionario de recolección.

Al margen de las dificultades que representa la instrumentación de una solución segmentada para esta área, existen diversas variables técnicas que deben tenerse en cuenta en cada caso al definir las obligaciones que se desean transferir a un tercero, tales como las características del sistema de alcantarillado, como por ejemplo si utiliza redes conjuntas o separadas con las de aguas lluvias, o si se requieren o nó plantas elevadoras de aguas servidas para llevarlas a las plantas de tratamiento.

Otras variables técnicas relevantes a considerar son la cantidad y calidad de las aguas servidas recibidas en la planta y la variabilidad que dichos parámetros pueden experimentar, tanto en la operación rutinaria de corto plazo como para el futuro, en que se pueden producir importantes desviaciones en las demandas; las características de las descargas de las industrias, tanto por sus volúmenes y calidad, como por la diversidad de actividades y procesos que pueden desarrollarse en la zona de competencia de la planta; las condiciones climáticas, pluviométricas y topográficas; las características de los cauces en que se descargarán las aguas tratadas; el potencial de reutilización del agua tratada, y variables económicas como el precio del suelo y del agua.

El análisis objetivo de estas y otras complejidades permite concluir que, al menos para las primeras experiencias de sistemas de tratamiento y, con mayor razón si éstas son de gran magnitud, es inconveniente intentar transferir los riesgos, siendo preferible que se mantengan, controlen y evalúen en la misma empresa concesionaria que detenta la concesión global, ya que en caso contrario, deberá esperarse que las soluciones, incluídas en éstas los criterios de diseño, adaptabilidad a las condiciones, costos esperados, contratos de operación, etc., no tendrán como función objetivo optimizar los intereses del conjunto concesionario-contratista, sino que, principalmente, reducir los riesgos del contratista.

En lo que se refiere al sistema tarifario, me parece que las variaciones que propone introducir el proyecto de ley son positivas, puesto que la modificación al sistema de cálculo de la tasa de costo de capital elimina los grados de subjetividad existentes y permite la diferenciación por empresas. También representa un avance el cambio de la tasa de tributación teórica vigente, por la tasa promedio efectiva del sector.

Por el contrario, estimamos inadecuada la modificación que limita a un 5% el alza de la tarifa entre uno y otro proceso de fijación tarifaria, ya que una limitación de este tipo significa desconocer, en la práctica, el sistema de empresa modelo sustentada en principios de eficiencia que postula la legislación vigente. A nuestro juicio la tarifa sólo debe fijarse en función de los resultados que arroje el estudio tarifario correspondiente.

Por último, hay un tema pendiente, no resuelto por el proyecto, cual es el de la operación de los servicios de agua potable rural, y de la canalización de recursos internacionalmente disponibles para financiar nuevas obras en este sector.

Conclusiones

Recapitulando, podemos concluir que existe una gran necesidad de inversión en las distintas áreas de la infraestructura de uso público, la que en el caso de los sectores de la energía y las comunicaciones está siendo adecuadamente satisfecha con los programas de desarrollo que las empresas privadas que operan en estas áreas están llevando adelante, por lo que la preocupación debe centrarse en las restantes áreas, actualmente bajo el control mayoritario del Estado.

En estos sectores deben adoptarse las medidas necesarias para incorporar las nuevas tecnologías de avanzada en la gestión pública.

Urge, además, avanzar en el perfeccionamiento de mecanismo que faciliten un fluido acceso de los capitales privados para abordar la inversión en los sectores del transporte y los servicios sanitarios, sea vía concesiones o traspaso de propiedad.

El desempeño económico reciente ha permitido generar un creciente volumen de ahorro nacional, por lo que el país dispone de los recursos necesarios para realizar la inversión requerida en materia de infraestructura.

Esta disponibilidad de recursos, y el interés real del sector privado por participar en la tarea de generar y operar la infraestructura, ha quedado de manifiesto en la reciente licitación de la concesión de la autopista Santiago-San Antonio, para cuyo desarrollo 6 oferentes, luego de gastar US\$ 3 millones en los estudios de preparación de sus propuestas, separadamente comprometieron recursos que en conjunto alcanzaron los US\$ 720 millones, para una obra que demanda una inversión de US\$ 120 millones.

Esta disposición de recursos y voluntades constituye un llamado a perseverar en las medidas para avanzar y acelerar los procesos de traspaso de responsabilidades al sector privado, sin desfallecer ante los problemas técnicos y las dificultades políticas que se puedan presentar, en la convicción de que esta es la única alternativa para superar nuestros problemas de infraestructura pública y hacer posible continuar nuestro proceso de desarrollo económico y social.

13:50 Hrs.

26/06/95