

INFRAESTRUCTURA CONCESIONADA: PIEZA CLAVE EN EL IMPULSO AL PROGRESO

- Resulta difícil rebatir que las obras de infraestructura financiadas por medio de concesiones han aportado enormemente al desarrollo del país. Tampoco se puede negar que el Estado se enfrenta a múltiples necesidades y presiones de financiamiento de los más distintos sectores.
- Sería un error no retomar con dinamismo y convicción política el desarrollo de concesiones en nuestro país, ya que los recursos públicos para el financiamiento de la infraestructura pública que se requiere para los próximos años son insuficientes.
- Teniendo en cuenta que hay espacios de mejora en el diseño e implementación de las concesiones, cabe destacar que los problemas puntuales que han surgido obedecen más bien a aspectos propios de cada contrato y obra y no al corazón de las concesiones: que los beneficiarios aporten al financiamiento de su construcción.

Durante los últimos días se han observado diversas manifestaciones contrarias al pago de tarifas por el uso de determinada infraestructura vial, cuestionando así lo que viene a ser el corazón del sistema de concesiones: que los usuarios de la infraestructura aporten en forma directa a su financiamiento. A ello se suma que hace unas pocas semanas se observaron en forma masiva importantes niveles de congestión en distintas carreteras interurbanas del país, lo que relevó una vez más la existencia de un déficit en infraestructura. Si bien en ese caso fue la congestión vehicular el síntoma del déficit, en otros ámbitos como por ejemplo en el sector salud, el déficit en la construcción de hospitales se traduce, entre otros, en la generación de importantes listas de espera de usuarios de la salud pública que no reciben atención oportuna.

Hoy existe una cartera importante de proyectos de infraestructura que actualmente evidencia un retraso significativo en su construcción y otro grupo de proyectos que simplemente no han comenzado. Ello sin duda dificulta contar con la infraestructura necesaria para potenciar el crecimiento del país, especialmente en el contexto de estrechez fiscal en que nos encontramos.

Si bien las concesiones en el pasado han tenido un rol clave en el desarrollo de la infraestructura del país, durante los últimos años se ha debilitado la confianza, lo que ha impactado en menores inversiones.

DEFINICIÓN Y OBJETIVOS

El sistema de concesiones fue una política pública creada en nuestro país para disminuir el crónico déficit en infraestructura acumulado históricamente. Este déficit impedía al país crecer, lo hacía menos competitivo internacionalmente y tenía un alto impacto en la calidad de vida de los chilenos.

Mediante esta fórmula, el sector privado financia proyectos de obras de infraestructura, recuperando su inversión durante el periodo de explotación de la obra. Lo anterior permite liberar recursos fiscales para otros proyectos socialmente rentables, financiando las obras de infraestructura a través del cobro de tarifas a sus usuarios y no a través de ingresos generales de la nación. De esta forma, se traspa el riesgo de construcción y operación al privado, mientras que el Estado asume, junto al privado, un compromiso financiero, que conjuga la concreción de intereses públicos, la provisión de infraestructura pública y la obtención de beneficios para los inversionistas.

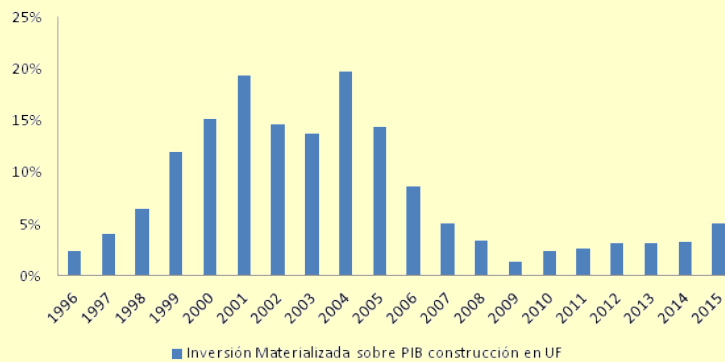
Así, mediante las concesiones, se buscó desarrollar obras de infraestructura cuyo balance en el tiempo ha resultado ciertamente positivo y han significado un gran aporte al desarrollo económico y social del país. Sin duda ha habido también dificultades en el desarrollo de determinados proyectos, pero ello se debe más al diseño y contrato particular de cada concesión que a los elementos conceptuales del sistema y por ende, las fallas son corregibles para futuros proyectos.

CONTEXTO HISTÓRICO

El año 1996 comienza con fuerza la inversión privada en infraestructura pública, por medio del sistema de concesiones¹. Durante la siguiente década se observa un fuerte desarrollo, el cual pierde dinamismo a partir del año 2007.

A PARTIR DE 1996 COMIENZA CON FUERZA LA INVERSIÓN PRIVADA EN INFRAESTRUCTURA PÚBLICA POR MEDIO DEL SISTEMA DE CONCESIONES

Gráfico N° 1: Inversión materializada en concesiones (% del PIB del sector construcción, 1996-2015)



Fuente: Ministerio de Obras Públicas, Concesiones de Obras Públicas en Chile 20 Años.

Hoy enfrentamos un déficit de infraestructura que difícilmente se podrá enfrentar solo con recursos públicos. De acuerdo a estimaciones de la Cámara Chilena de la Construcción (CChC) los requerimientos de inversión son cuantiosos, siendo aquellos en vialidad y transporte los más relevantes. A modo de comparación, el déficit estimado para los años 2014-2023 corresponde a más de 45 veces el total del presupuesto del Ministerio de Obras Públicas (MOP) para iniciativas de inversión del año 2018.

EL DÉFICIT ESTIMADO PARA LOS AÑOS 2014-2023 CORRESPONDE A MÁS DE 45 VECES EL TOTAL DEL PRESUPUESTO DEL MOP PARA INICIATIVAS DE INVERSIÓN DE 2018

Cuadro N° 1: Requerimientos de inversión (Millones de dólares)

Sector	2014-2023
Vialidad y transporte urbano	32.330
Hospitalaria	5.473
Penitenciaria	887
Vialidad interurbana	25.863
Aeropuertos	1.652
Puertos	5.336
Ferrocarriles	4.981
Recursos hídricos	11.750
Energía	24.316
Total	112.588

Fuente: Cámara Chilena de la Construcción, Infraestructura crítica para el desarrollo, bases para un Chile integrado, estimaciones 2014-2018 y 2014-2023.

En este contexto, preocupa la baja tasa de adjudicación de proyectos en estos últimos cuatro años. De los 35 proyectos planeados, solo 11 fueron adjudicados.

CONTRATOS, MODIFICACIONES Y RIESGOS

El DS 900 de 1996, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del DFL MOP N° 164 de 1991, Ley de Concesiones de Obras Públicas, y su reglamento, constituyen el marco jurídico bajo el cual se licitaron la gran mayoría de los proyectos con contratos vigentes hoy, figurando entre ellos algunos especialmente emblemáticos como las autopistas urbanas de la Región Metropolitana. Además de este marco normativo antes citado, cada contrato queda regulado por las bases de precalificación, las bases de licitación, la oferta técnica y económica del oferente y el Decreto Supremo de adjudicación.

Los contratos son susceptibles de ser modificados por razones de interés público; y para incrementar los estándares de servicio y calidad de la obra. También resulta aplicable la teoría de la imprevisión bajo la cual el MOP puede solicitar alteraciones imprevistas cuando se cumplen determinados requisitos especificados en la ley teniendo en estos casos el concesionario derecho a ser compensado a través de diversos mecanismos. Se debe tener presente que en el caso de los contratos de concesiones, siendo estos de larga duración, resulta imprescindible contar con mecanismos para poder realizar modificaciones contractuales, lo que brinda flexibilidad para actuar frente a contingencias o necesidades que no se pueden afrontar con una estructura rígida.

Gran parte de los contratos firmados durante la década de los 90 están llegando a su etapa final, por lo que se abre un espacio para adecuar las antiguas concesiones a la realidad actual. Ello debe contemplar mecanismos que permitan hacer más eficiente la utilización de determinada infraestructura, incorporando, por ejemplo, la adopción de nuevas tecnologías en peajes inteligentes o automatizados, mecanismos automáticos de control de tráfico y en seguridad. Ello si se pretende seguir mejorando la calidad de la infraestructura y adecuarla a la creciente demanda ocasionada por el aumento del parque automotriz. Una disminución de las tarifas inevitablemente redundará en un deterioro de la infraestructura.

ESTRUCTURA DE TARIFAS

Parte de la polémica reciente se ha centrado en la reajustabilidad del valor de la tarifa. Por contrato, determinadas concesiones han venido reajustando

anualmente sus tarifas a una tasa de un 3,5% por sobre la variación del IPC. En su momento, el Ministerio de Obras Públicas pudo haber optado por dos modelos de tarifas. Uno, en el cual la tarifa solo se reajuste por IPC y por consiguiente se mantiene constante el valor real durante el período de la concesión. El otro, que la tarifa comience en valores bajos y luego hacia el final del período de la concesión éste sea bastante más alto en términos reales. El por qué se inclinó el MOP por la segunda opción podría explicarse en que durante la etapa inicial del desarrollo de las concesiones viales en Chile se buscó atenuar el efecto del cobro en los usuarios y se prefirió un aumento gradual de la tarifa, estimando que debía darse en conjunto con un crecimiento del ingreso promedio del país en el mismo período.

Pero más allá de juzgar intenciones o buscar explicaciones a la estructura tarifaria elegida, lo que se debe tener presente es que ello no es inherente al sistema de concesiones propiamente tal, sino que depende de las definiciones tomadas por parte de la autoridad en cada obra.

REFLEXIONES FINALES

Difícilmente se puede rebatir que las obras de infraestructura financiadas por medio de concesiones han aportado enormemente al desarrollo del país. Tampoco se puede negar que el Estado se ve enfrentado a múltiples necesidades y presiones de financiamiento de los más distintos sectores. En consecuencia, sería un error no retomar con dinamismo y convicción política el desarrollo de concesiones en nuestro país, ya que los recursos públicos para el financiamiento de la infraestructura pública que se requiere para los próximos años son insuficientes.

Teniendo presente que hay espacios de mejora en el diseño e implementación de las concesiones, cabe destacar que los problemas puntuales que han surgido obedecen más bien a aspectos propios de cada contrato y obra y no al corazón de las concesiones: que los beneficiarios aporten al financiamiento de su construcción.

ⁱ En el gobierno del Presidente Aylwin (1990-1994) se promulgaron dos leyes que sentaron las bases para el funcionamiento del sistema de concesiones chileno. La licitación del Túnel el Melón el año 1993 corresponde al primer proyecto que se desarrolla bajo este esquema.