

I
LA NECESIDAD DE INVERSION PRIVADA
EN OBRAS DE INFRAESTRUCTURA PUBLICA

Eugenio Velasco Morandé
Presidente de la
Cámara Chilena de la Construcción

La inversión en obras de infraestructura pública no sólo cumple una función insustituible para el crecimiento material, sino que además constituye un medio eficiente para una distribución más equitativa de la riqueza y para promover el desarrollo nacional y regional.

La localización geográfica de nuestro país, alejada de los grandes mercados internacionales, pero estratégica en la cuenca del Pacífico; su desmejorada estructuración territorial; así como su modelo de desarrollo de una economía pequeña, pero abierta y orientada a la exportación y a la profundización de su inserción internacional, acentúan la importancia del rol que debe cumplir la infraestructura pública en Chile.

Un alto nivel de inversión en infraestructura es requisito indispensable para conseguir tasas elevadas de crecimiento, sin embargo, para ello los servicios que proporciona deben responder a demandas reales y entregarse con eficiencia.

Se estima que la insuficiencia o deficiencias de nuestra infraestructura, muchas de las cuales afectan la competitividad de nuestras exportaciones, y otras que constituyen pérdidas de recursos y merman el producto nacional, generan pérdidas que alcanzan una suma cercana a los US \$ 1.500 millones anuales.

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 de nuestros productos y en la oportunidad de la comercialización de los bienes que exportamos.

Los estudios indican que en Chile la situación de los diversos tipos de infraestructura es muy distinta. En las áreas de la infraestructura de comunicaciones y de energía eléctrica, donde la propiedad de las instalaciones y la administración de los servicios es privada, no se detectan déficits, y los planes de expansión conocidos aseguran su desarrollo futuro. En cambio, en las áreas donde la inversión y administración de los servicios está en manos del Fisco, especialmente en los sectores de Servicios Sanitarios y Transporte, subsisten graves deficiencias y serias carencias que amagan nuestro desarrollo futuro, y cuya solución exige más que duplicar los actuales niveles de inversión, desde US\$ 775 millones a US\$ 1.675 millones anuales.

//

-07464-

CAMARA CHILENA DE
LA CONSTRUCCION
Centro Documentación

Considerando 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 del Estado, resulta necesario abrir nuevos espacios a la participación privada en la generación, construcción y gestión de obras de infraestructura.

Un reciente Informe del Banco Mundial concluye que "las deficiencias en la provisión de servicios de infraestructura por el Estado se originan en la existencia de objetivos confusos, en la falta de autonomía o disciplina financiera y al hecho cierto de que los organismos públicos responsables no sienten que tengan ninguna "factura final" que pagar por la insatisfacción de los consumidores", por lo que sugiere, como principios generales, "administrar la infraestructura como una empresa comercial y no como una burocracia; introducir elementos de competencia; y brindar a los usuarios cauces de opinión efectivos y responsabilidad real para asegurar la prestación de servicios de infraestructura que sean eficientes y sensibles a las necesidades", por lo que, en casi todos los casos, "para dar a los servicios de infraestructura una orientación comercial, esto es, concebirla como una industria que proporcione servicios a sus clientes de acuerdo a sus exigencias, se hace necesaria la participación del sector privado en la gestión, el financiamiento o la propiedad de las empresas de infraestructura".

Con este proceso de inversión privada no se busca la desaparición del Estado, ni tampoco su "jibarización", sino que su necesaria adecuación y modernización, que lo hagan fuerte y eficiente en aquellas áreas donde es verdaderamente irremplazable.

Dentro de la modernización del Estado, corresponde rediseñar la institucionalidad del sector de la infraestructura, a fin de permitir e incentivar la adecuada canalización de la inversión privada en esta área. Para ello, es necesario que se establezca dentro del Poder Ejecutivo un organismo eficiente y ágil que tenga a su cargo la responsabilidad de conducir las acciones que permitan contar con la infraestructura pública necesaria y que represente al Estado en su relación con los privados.

En el marco de una Estrategia Nacional de Desarrollo, tal organismo debiera ser el responsable de estructurar un Plan Nacional de Infraestructura que defina las políticas y metas de mediano y largo plazo, adecuadas a las necesidades de cada región y al crecimiento de los distintos sectores de la producción, que contenga los criterios orientadores para el desarrollo de la infraestructura hacia el futuro.

Este organismo debe concebirse bajo un esquema de gestión descentralizado, con alta capacidad técnica y profesional para detectar y evaluar las necesidades de inversión en infraestructura, y con autonomía financiera suficiente.

Nuestro país ha logrado ser aceptado en un círculo tan exclusivo como es el APEC y luego lo será en el NAFTA. Pero ambos, aunque constituyen un premio a los esfuerzos realizados, constituyen también un desafío al que debemos responder.

El sector privado cuenta con recursos suficientes y está dispuesto a participar en el desarrollo de la infraestructura que necesitamos para mejorar la calidad de vida de nuestra población y aumentar nuestra competitividad como país, y así enfrentar adecuadamente los desafíos del mundo globalizado de hoy, único camino que nos llevará a derrotar la pobreza.

Sólo se precisa actuar con prontitud y sentido de oportunidad, con pragmatismo y patriotismo, desechando inútiles discusiones bizantinas que, en el afán de hacer todo perfecto o de hacer prevalecer opiniones partidistas o personales, se transforman en interminables protagonismos paralizantes. La oportunidad la tenemos al alcance de la mano, no la podemos desperdiciar.

II
VIALIDAD Y SERVICIOS SANITARIOS :
DOS SECTORES A LA ESPERA DE INVERSIÓN PRIVADA

Eugenio Velasco Morandé
Presidente de la
Cámara Chilena de la Construcción

Con la promulgación de la Ley de Concesiones de Obras Públicas y su reglamentación, se ha abierto una instancia de participación privada en el sector, básicamente asociada, aunque no exclusivamente, al desarrollo de la infraestructura vial.

Sin embargo, hasta ahora los resultados no han sido alentadores por la demora tanto en las licitaciones como en las pocas adjudicaciones concretadas.

Considerando la prioridad del tema y el tiempo transcurrido, debemos hacer ahora un gran esfuerzo y asumir el compromiso de agilizar y perfeccionar el sistema a la brevedad, tanto en los aspectos jurídicos como operativos, ya que la experiencia internacional indica que si la puesta en marcha de las concesiones es auspiciosa, el sistema se consolida, en tanto que una partida fracasada puede sepultar la idea.

Es necesario pues, introducir algunas modificaciones al sistema para flexibilizar las bases de licitación y resolver algunas dificultades que entran su desarrollo, de modo de hacerlo más operativo y permitir su masificación.

Con este propósito, se encuentran en trámite legislativo un proyecto de ley que busca perfeccionar el referido régimen de concesiones para agilizar el sistema, y otro que modifica la Ley de Mercado de Capitales, uno de cuyos objetivos es facilitar el financiamiento de las sociedades concesionarias.

Aunque no resuelven todos los problemas en forma óptima, estos proyectos constituyen aportes positivos para desentrabar el proceso, por lo que su rápido despacho por el Congreso permitiría desencadenar la efectiva potencialidad de las concesiones.

No obstante, estos perfeccionamientos legislativos serán insuficientes para lograr el objetivo deseado si no hay también cambios en la forma como en ciertas instancias del sector público se concibe el sistema de concesiones, y si no se produce a la brevedad una adecuación de la institucionalidad que permita administrar eficazmente este nuevo mecanismo.

En efecto, el otorgamiento de las concesiones constituye un proceso por completo distinto a la contratación de una obra pública, puesto que el concesionario asume responsabilidades y riesgos distintos y mayores que el contratista que se adjudica una propuesta tradicional del MOP. Por otra parte, la exagerada participación pública en la ejecución de los proyectos, a través de su regulación y fiscalización, seguirá siendo uno de los principales obstáculos para el desarrollo del sistema, al inhibir el interés privado por participar. Las concesiones constituyen un negocio que se desarrolla a través de un servicio que se otorga y no son sólo obras que se contratan, y el factor relevante es el inversionista dispuesto a incursionar en este nuevo negocio, y lo hará sólo en la medida que visualice una adecuada relación entre la rentabilidad económica del proyecto y el riesgo de la inversión que debe efectuar para materializarlo, conservarlo y operarlo.

Para asegurar el éxito de las concesiones es necesario licitar a la brevedad un buen número de proyectos, ojalá los más rentables desde el punto de vista de una evaluación privada, dejando que la propia rentabilidad estimule la competencia, con lo que ella quedará automáticamente regulada, sin necesidad de intervención expresa de la regulación y fiscalización pública.

Para hacer esto posible, es necesario clarificar y definir las actuales líneas de dependencia jerárquica del organismo encargado de las concesiones dentro de la estructura administrativa del Estado, elevándolo a una categoría superior, y reforzar su capacidad técnica dotándolo de un número adecuado de profesionales de primer nivel, bajo la conducción de algún personero de la mayor calificación técnica y personal, con la capacidad de liderar con mistica y eficiencia la puesta en marcha y operación del sistema.

Los servicios sanitarios, por su parte, son un claro ejemplo de un área cuya privatización reportaría importantes beneficios al país : el sector requiere una inversión promedio del orden de los US\$ 400 millones anuales para continuar con el desarrollo de las empresas regionales y construir las plantas de tratamiento de aguas servidas.

Sólo para sanear las aguas servidas se requieren US\$ 1.500 millones, inversión que es urgente realizar para poder concretar acuerdos comerciales con bloques o países desarrollados, como el NAFTA, donde este aspecto sanitario será una condición esencial.

Ya existen los cuerpos legales que regulan el régimen de concesiones y las condiciones de prestación de los servicios sanitarios; el régimen tarifario y de aportes reembolsables; la Superintendencia de Servicios Sanitarios para la regulación y fiscalización del sector; y un sistema de subsidios para usuarios residenciales de escasos recursos, todo lo cual estructura un marco

legal, completo, moderno y coherente, que posibilita el traspaso de estos servicios al sector privado, que ha demostrado su interés en participar en el sector.

Aunque la actual Superintendencia debe ser mejorada y fortalecida, no se puede seguir dilatando con nuevos estudios una definición respecto de la privatización del sector sanitario, so pretexto de hipotéticas dificultades regulatorias, o consideraciones políticas ajenas a la eficiencia. Sólo cabe proceder.

III
CAMBIOS NECESARIOS EN EL SECTOR TRANSPORTE
PARA ATRAER INVERSION PRIVADA

Eugenio Velasco Morandé
Presidente de la
Cámara Chilena de la Construcción

El dinamismo exportador ya ha superado los avances logrados con la modernización portuaria desarrollada en la década de los 80.

Nuestros rendimientos en la movilización de contenedores oscilan entre la tercera y cuarta parte de los que se registran en los puertos importantes del mundo, y actualmente los principales puertos del país presentan congestión, situación que se verá agravada por la necesidad de movilizar un creciente volumen de carga, generada por la mayor actividad del comercio exterior; 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 tarifique el transporte carretero.

Además de estos desafíos se precisan adaptaciones a las nuevas tendencias mundiales en materias tecnológicas, comerciales e institucionales.

Así, por ejemplo, la tendencia al uso de buques de mayor tamaño y de contenedores de mayor capacidad, llevará a reducir el número de recaladas, las que se limitarán sólo a ciertos puertos mayores conectados a todo el mundo, en tanto los demás puertos estarán conectados sólo con el puerto mayor. Los países que no tengan puertos mayores, a la larga verán su carga sometida a doble manipuleo.

Por nuestra importancia geopolítica, urge formular una estrategia que defina cual de nuestros puertos es el más apropiado para asumir el rol de puerto mayor, y establecer la tecnología portuaria avanzada necesaria, que a la vez permita el desarrollo de un sistema de transporte multimodal efectivo.

La ventaja que teníamos para convertirnos en el corredor entre América y Asia hoy se ve amenazada por los rápidos avances que están experimentando otras naciones del continente en materia de desregulación y concesiones portuarias, que están atrayendo capitales chilenos y nuestro "know-how" y dinámica empresarial.

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, y centrando en el sector privado el esfuerzo necesario para compatibilizar el desarrollo

portuario con las necesidades de nuestro comercio exterior.

Para esto se precisan cambios legales 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 dependientes de Emporchi en una organización autónoma dedicada a administrar la infraestructura, 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 definido de acuerdo a principios económicos, para los servicios de aguas abrigadas, amarre, estadía, transferencia y acopio de mercaderías, medidas que posibilitarían tanto la inversión privada como la introducción de tecnologías de punta, y una mayor eficiencia en la administración portuaria.

Privatizar los puertos no es la única alternativa, sino también 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. Las necesidades del país y el sector privado están esperando una definición y la acción de las autoridades en esta materia.

En el sector aeroportuario también caben instancias de participación privada.

Por lo pronto, se aprecia la falta de un plan de desarrollo de la red, 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.

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

Una buena parte de la red aún tiene sólo operación diurna, y el resto no está dotada con los instrumentos y equipos necesarios para la operación de las líneas de acuerdo a la actual capacidad de las flotas en uso, de modernas aeronaves capacitadas para operar bajo condiciones adversas.

La actual legislación tiene vedada la participación de los usuarios privados en este sector, al cual financian en gran medida vía Tasas Aeronáuticas y Derechos, y por las concesiones comerciales dentro de los aeropuertos, espacio que está reservado para la explotación exclusiva de la Dirección General de Aeronáutica Civil. Se da la paradoja que siendo el aporte fiscal sólo del 1% de los ingresos, todas las decisiones y el control están entregados a organismos estatales.

Se precisa, por lo tanto, una reestructuración del marco institucional del sector, con la creación de un organismo moderno con participación privada, adecuado para atender los requerimientos tanto de la industria aérea como de la red aeroportuaria, y así puedan constituirse en factores dinámicos de desarrollo y crecimiento.

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

En materia ferroviaria, habiendo sido Chile precursor en el uso de este medio, la actual situación del sector es definitivamente mala: la red tiene un aprovechamiento de un 10 a un 15 % de su capacidad, con bajas densidades de tráfico, costos fijos elevadísimos, tecnología obsoleta y grave deterioro.

Sin embargo, desde el punto de vista del transporte masivo de carga, el ferrocarril tiene excelentes posibilidades: hay 877 kms. de vía electrificada y la mayoría de los puertos cuenta con ferrovías de acceso, lo que posibilita que la zona geográfica de mayor producción pueda ser atendida por este medio, cuya infraestructura ha resistido mejor que la vial los movimientos telúricos frecuentes en Chile.

La nueva Ley de Ferrocarriles posibilita que el sector privado pueda operar con eficacia el transporte de carga, al que recientemente se ha incorporado mediante la compra del 51% de FEPASA, pero es necesario que ello suceda también en el transporte de pasajeros, para lo que debe contarse con un reglamento claro y preciso, en un sistema donde el Estado, dueño de las vías, regule el sector, y sean los privados los operadores del transporte.

Sin embargo, siendo impostergable el mejoramiento de las vías, la idea que EFE obtenga los recursos a través de la constitución de sociedades mixtas mediante el aporte de estaciones y recintos en desuso para dedicarlos al negocio inmobiliario, sería una acción inaceptable por la clara competencia desleal que una sociedad de este tipo generaría.

La obtención de los recursos debe ser a través de la venta de sus activos prescindibles, y si estos son valiosos por su tamaño, ubicación y posibilidades de negocio, el mercado sabrá valorar dichos atributos adecuadamente y pagarlos en consecuencia.

21.dic.94
18:45 hrs,