

MINUTA SOBRE DIÁLOGO DEL CPI

“PERMISOLOGÍA Y REDUCCIÓN DE COSTOS DE TRANSACCIÓN EN LA EJECUCIÓN DE OBRAS DE INFRAESTRUCTURA”.

21 de marzo de 2018

Esta nota es una síntesis de las principales intervenciones en el Diálogo de la referencia. La idea es servir de base para las reuniones y mesa de trabajo que se desprenda de esta actividad.

1. RESUMEN EJECUTIVO DEL DIÁLOGO

Cómo destrabar la potente cartera de proyectos de infraestructura pública, que hoy está en compás de espera porque no cuenta con las facilidades necesarias para iniciar su ejecución, fue el foco del Diálogo “Permisología y cómo reducir los costos de transacción en la ejecución de obras de infraestructura” que organizó el CPI y en el que participaron actores de los ámbitos público y privado.

En la actualidad existe una interesante cartera de inversión en infraestructura pública, la que incluye proyectos de mejoramiento de obras en servicios, proyectos licitados, adjudicados y otros en avance tanto bajo la modalidad de inversión tradicional con recursos del Estado – como el Puente Chacao – y por concesión.

Sin embargo, estas inversiones se están enfrentando con la dificultad de no contar con los permisos que se requieren para dar inicio a las obras. Asimismo, los cambios de servicio que requieren – tanto sanitarios, eléctricos, de telecomunicaciones y de gas - tardan largos períodos en ser aprobados para permitir la ejecución.

Las legítimas demandas ciudadanas, y otras que aprovechan situaciones de hecho, han aumentado significativamente los costos de transacción para poner en marcha un proyecto. El impacto social no es menor, ya que la comunidad, y quienes debieran favorecerse de estas infraestructuras, no disponen de ellas por los mayores rezagos en la ejecución de las obras.

Estos inconvenientes elevan los costos de transacción tanto privados como sociales, al aumentar el costo de la espera para quienes debieran beneficiarse de los servicios que esas inversiones e infraestructura permiten.

Del debate surgió el interés en conocer la propuesta que Alianza Valor Minero ha elaborado para agilizar los grandes proyectos de inversión y que probablemente aplican a los temas planteados en este diálogo.

También el consejero del CPI, señor Humberto Peña aportó a la discusión algunos antecedentes de un estudio elaborado por el Instituto de Ingenieros en el que se analiza cómo las desconfianzas entre los diferentes actores elevan los costos de transacción. Señala como fundamental para recuperar relaciones de confianzas la interacción reiterada de los actores (Estado, empresas, comunidades, ingeniería + poder judicial) y destaca el concepto de “reputación” como clave.

Conclusiones:

- Existe consenso que la “permisología” tal como funciona hoy día es una traba importante que afecta la ejecución de proyectos de infraestructura necesarios para el país. El efecto se traduce específicamente en un aumento (sin mucho sentido) de los costos y un alargue innecesario de los proyectos. La propia autoridad ha estimado que este costo alcanza a más de US\$ 500 millones anuales.
- Las causas de estas trabas se explican fundamentalmente por:
 - **Dispersión institucional** a la que se ven enfrentados los gestores de los proyectos
 - **Falta de una mayor coordinación entre todos** los actores involucrados
 - Ausencia de un **diálogo colaborativo**
 - Inadecuada **gestión** de muchos de los procesos involucrados
 - **Marcos regulatorios** anticuados que a su vez no conversan entre sí.
 - **Calidad de los proyectos**
- Se aprecia un consenso sobre como la institucionalidad medioambiental y la acción de organismos como Consejo de Monumentos Nacionales entorpece y dilata los proyectos de infraestructura.
- El CPI impulsará instancias de diálogo y mesas de trabajo para avanzar en la dirección señalada de modo de contribuir a mejores políticas de infraestructura.

2. PRINCIPALES COMENTARIOS Y APORTES AL DIÁLOGO

a. Introducción Carlos Cruz

Remarca la misión del CPI en cuanto aportar a una PPI¹. Ello, teniendo a la vista:

- Como la dispersión institucional conlleva ciertos problemas y entorpecimientos
- La necesaria visión de LP que una adecuada PPI debe tener (que trascienda los gobiernos)

¹ Política Pública de Infraestructura

En las declaraciones públicas de las nuevas autoridades se aprecia un interés en destrabar los procesos para avanzar en la infraestructura que el país requiere.

La postura del CPI es colaborar para que ello sea posible. No se está en contra de los permisos; se está porque estos cumplan las funciones que se han diseñado para ellos con la mayor eficiencia posible.

Existen muchos actores: el Estado y su gran cantidad de instituciones, los privados en su relación con las entidades del Estado y también la compleja relación entre privados.

A partir de este primer diálogo, la idea entonces, es plantearse algunas preguntas

- Identificar las restricciones y los elementos que entran el proceso de decisión
- Identificar a los afectados y cómo inciden en el aumento de los costos de los proyectos
- ¿Cómo evitar los entramientos; donde se radican las responsabilidades?

A partir de estas preguntas es posible iniciar una conversación para agilizar la IP y de esa manera contribuir al progreso del país y mitigar los costos que de estas intervenciones se pueden derivar.

b. Exposición Leonardo Daneri

El presidente de COPSA, por su parte, afirmó que actualmente hay muchas inversiones que se están enfrentando con la dificultad de no contar con las facilidades que se requieren para el inicio de obras.

Dada la cantidad de proyectos en ejecución y por ejecutar plantea el gran costo y perjuicios que el tema de los procesos de “permisología” conlleva para la normal ejecución de proyectos.

Cuestiones o preguntas relevantes:

- ¿Tiene la *institucionalidad medioambiental* la capacidad para resolver en tiempo la cantidad de proyectos en carpeta?
- La ejecución de *ampliaciones de infraestructura* existente (ej. Terceras pistas) dado su larga permanencia en el tiempo, producen mucha fricción con el entorno enraizado (comercio, servicios etc.).
- *Comunidades*. Existen obras que “benefician a muchos y perjudican a pocos”; entonces es necesario racionalizar el perjuicio para “esos pocos”, esto muchas veces va aparejado con las autoridades edilicias cuyos objetivos electorales no se condicen con el desarrollo del país y de la propia comunidad. ¿Cómo se conjuga el interés particular de algunos, sin impedir el

desarrollo de obras necesarias para varias comunas? (AVO1. Teleférico, Rancagua exprés etc.).

- Cambios de Servicios. Indica también como relevante la dificultad para el “cambio de servicios”. –tanto sanitarios, eléctricos, de telecomunicaciones y de gas–, que tardan largos períodos en realizarse como consecuencia de las dificultades que hay para que entidades intervinientes que ocupan diferentes posiciones cooperen entre sí. Señala particularmente su interés en que empresas de servicios que también son concesionarias coordinen de mejor modo estas situaciones.
- Arqueología y Monumentos Nacionales. Indica que este tema adquiere ribetes no comprensibles. Claramente la actual institucionalidad, su dependencia (Educación y Cultura) los procedimientos utilizados son ineficaz para conciliar los objetivos buscados para la infraestructura nacional. Es indispensable que se mejoren los procesos y se regulen los tiempos para ellos.

“Es un deber nuestro como sector privado evitar que se repita el caso del puente “acuchillado” por un poste del alumbrado público”



En síntesis, el análisis comparativo entre la cantidad y magnitud de los proyectos que vienen, muestra que estos, no serían posibles si se mantiene la actual realidad en la temática “permisología”.

c. ASISTENTES AL DIÁLOGO

Amplio consenso que se generó a partir de las exposiciones iniciales. Se destaca el “¿quién asume los costos de las demoras?”, ¿Como se resuelven las controversias que se inicia habitualmente con

empresas del estado? Hasta ahora la cuestión ha sido enfocada y resuelta con carácter político más que técnico. Se citan ejemplos varios (Hospital Salvador - Geriátrico, ruta La Serena Vallenar etc.)

Una breve síntesis de los comentarios:

- ✓ Falta articulación para llevar adelante proyectos de Estado, en que el propio estado entraba el avance requerido.
- ✓ La solución a los problemas mencionados “deben” resolverse entre todos los involucrados (Empresas de Servicios, Entidades del Estado (todas) y los privados).
 - ¿quién regula, revisa o visa los plazos de los cambios de servicios?
 - El problema es muy serio, ya que tiene impactos en costos y plazos lo que conlleva retrasos significativos en dar inicio a la puesta en marcha de las obras.
- ✓ Los problemas de conexión a servicios (particularmente en obras viales) se deben principalmente a:
 - Desconocimiento
 - Descoordinación
 - Visiones distintas de los plazos involucrados (Ej. Solicitud de trasladar una matriz de aguan, se solicitan 60 días).
 - Las empresas de servicios tienen un marco regulatorio
 - La forma de enfrentar esto es con mesas de trabajo y más diálogo entre las partes.
- ✓ Desde el punto de vista de **Alianza Valor Minero (AVM)** el problema tiene dos componentes esenciales: a) coordinación en torno a la evaluación y otorgamiento de permisos para grandes proyectos de inversión; b) relacionamiento con los actores del territorio (comunidades, pueblos indígenas, organizaciones sociales, gobiernos regionales y locales, gremios y empresas de otras industrias, universidades y centros de estudio, entre otros) para aprovechar el potencial de aporte al desarrollo territorial de los proyectos de inversión.
 - La propuesta de AVM apunta a institucionalizar un sistema de coordinación y diálogo para grandes proyectos de inversión.

- El componente de coordinación apunta fundamentalmente a coordinar las acciones de los distintos organismos públicos involucrados en el proceso de evaluación y otorgamiento de permisos. La experiencia internacional muestra como la coordinación permite reducir considerablemente los plazos, junto con detectar duplicidades y oportunidades para racionalizar los trámites, sin disminuir las exigencias (ej.: sin bajar las exigencias ambientales). Otra línea de trabajo es implementar estándares o normar aquellos donde hoy no existen exigencias claras y por tanto quedan sujetas a criterios diversos y variables (ejemplo, temas de agua no regulados, arqueología).
 - El componente de diálogo territorial apunta a institucionalizar mecanismos de diálogo, desde muy temprano en el ciclo de vida de los proyectos, hasta su cierre. Generar un diálogo con todos los actores que se verán afectados por el proyecto de inversión, tanto por impactos negativos como por potenciales impactos positivos. Buscar con ellos generar acuerdos que permitan el desarrollo del proyecto y que aprovechen el potencial de desarrollo territorial a través de acuerdos de beneficio compartido. La propuesta considera mecanismos de financiamiento, de certificación de los profesionales que participan del diálogo y de resolución de conflictos entre los actores en aquellos aspectos en que no se logren acuerdos.
- ✓ El sistema de evaluación social de proyectos no considera los costos (las demoras) que se derivan de los problemas de permisología. Es necesario introducir cambios a ese proceso.
 - ✓ Los modelos regulatorios contribuyen a desnaturalizar la coordinación. Estos deberían destrabar cuestiones normativas que entorpecen el desarrollo de proyectos de interés público.
 - ✓ La permisología tiene distintos calibres:
 - La eficiencia de los trámites
 - La relación entre privados
 - Para algunas soluciones no se requiere cambios legales
 - Las nuevas autoridades representan una oportunidad para los reguladores
 - ✓ La elevada rotación de personas en el estado y los cambios reiterados de normativa inciden fuertemente en los temas de este diálogo.

- ✓ Los acuerdos tomados en procesos con participación ciudadana deben respetarse (caso teleférico)
- ✓ El origen de los problemas surge de los conflictos entre estado (mandante) y estado (servicios) más privados (concesionarios), toda vez que el Estado impone a los privados a asumir el costo de los servicios y muchas veces, estos son desconocidos. Se requiere vocación de trabajo de conjunto, lo importante es que los cambios de servicios sean rápidos y eficientes (esto involucra la eficiencia de las superintendencias) (los efectos negativos los pagamos todos).
- ✓ Se menciona el impacto económico que el EIA representa para proyectos pequeños. Destaca la rigidez del SEIA. El servicio no involucra a las comunidades (¿?). una solución importante es el acercamiento a las comunidades (hablar con los alcaldes nos es participación ciudadana).
- ✓ Existen “modelos regulatorios” que dificultan la conversación entre empresas. El principio de buena fe es clave para encontrar caminos de solución. Los modelos regulatorios debieran conversar entre sí.
- ✓ La primera responsabilidad es “pública”. Es clave planificar e invertir más tiempo en los proyectos. A su vez, debe existir una responsabilidad política de las autoridades.
- ✓ Se expone el altísimo cobro de las municipalidades en los servicios. Las ordenanzas se manejan de forma irracional. (cobro municipal de providencia en la reparación de matriz de agua en dicha comuna), (el costo de reparación alcanzó \$ 400 millones y los permisos \$ 500 millones)
- ✓ La Superintendencia de energía dispone trámites abiertos que resuelven la mayoría de los temas planteados, pero también existen temas que implican otros servicios (caso de cables de comunicaciones en postes eléctricos. En general los problemas derivan en mayores tarifas.
- ✓ Es fundamental mejorar los “proyectos”, inventariar debidamente los elementos que entran o afectan a estos.