

Minuta

Diálogo: Claves para fortalecer las “Concesiones Viales”

Jueves, 02 de agosto del 2018

1. Antecedentes:

- a. La puesta en marcha de las concesiones viales (urbanas e interurbanas) a mediados de los 90, fue muy bien recibida por la comunidad. Era una forma de invertir en grandes obras que resolvían un problema que de otra manera hubiese tomado años.
- b. Esto hizo posible que, en pocos años (1993 al 2007), se construyeran casi 2.100 km de carreteras interurbanas y 180 km de autopistas urbanas.
- c. A partir del 2007 la incorporación de nuevas vías se hizo mucho más lenta. Desde ese entonces a la fecha se han incorporado sólo 1.100 km de rutas concesionadas interurbanas y 17 km de vías urbanas. En ese mismo período:
 - i. El país casi duplicó su PIB
 - ii. La cantidad de vehículos motorizados más que se duplicó
 - iii. Los desplazamientos en la ciudad de Santiago se duplicaron
 - iv. Los viajes interurbanos de triplicaron
- d. El aumento de viajes tampoco se ha visto respaldado por una “adecuación” de las rutas no concesionadas existentes a esa mayor demanda. Si bien, parte del ahorro público generado por el sistema de concesiones se destinó a expandir los metros lineales de vías pavimentadas, este esfuerzo siguió siendo insuficiente para absorber ese mayor flujo de vehículos. Por otro lado, las autoridades se han inhibido de ampliar las rutas concesionadas de modo de permitir alcanzar una mayor satisfacción para los usuarios.
- e. La “liberación” de recursos públicos no fue suficiente para potenciar opciones alternativas de calidad equivalente en las ciudades, especialmente en Santiago. La mala percepción inicial respecto del Transantiago agudizó la sensación de “soluciones inequitativas” para la movilidad de los habitantes de la ciudad.
- f. Esta situación ha generado una mirada crítica de parte de la comunidad hacia las concesiones viales:

- i. No se amplía la red vial a la velocidad que debiera
- ii. Las concesiones existentes no se adecúan a las nuevas exigencias de la demanda
- iii. No se generan recursos públicos para ampliar la oferta vial en condiciones competitivas

2. “Quiebres” en el desarrollo de la industria:

- a. Las “modificaciones de contratos” pusieron en duda la solidez del sistema. Se desarrolló una incisiva literatura al respecto (difundida entre iniciados, pero con un impacto importante, al romper la relación de “confianza entre las partes” que había prevalecido hasta ese momento), cuyo énfasis se centró en cuestionar:
 - i. La capacidad de la administración de regular las presiones de parte de las concesionarias (debilidad institucional)
 - ii. La equidad competitiva al momento de licitar (hipótesis del licitante arriesgado que apuesta a la ampliación del contrato para rentabilizar su negocio)
- b. El caso MOP-GATE puso en cuestión la honorabilidad de los principales actores del sistema, especialmente de quienes estaban vinculados a las funciones de regulación. La escasa respuesta del sector privado concesionario ante este caso permitió que se instalara la idea de “beneficios indebidos” en su relación con el Estado, cuestión que estaba muy lejos de ser el centro del caso.
- c. La demora en una solución institucional al caso MOP-GATE permitió que se perdiera el sentido estratégico que la industria debe tener en la financiación de infraestructura relevante para el país. El área de Concesiones del MOP pasó a cumplir una función de administración, radicando la responsabilidad de proyección de la actividad en la autoridad política, la que dejó de depositar su confianza en la industria.
- d. La virtual paralización de la actividad de la industria fue acompañada por un cambio de ley que tuvo por propósito dar al “regulador” un poder equivalente al sector privado, a partir de un diagnóstico de falta de equivalencia que validó la hipótesis del “abuso”.
- e. Una expresión de esta percepción de abuso fue la negociación del caso “cárceles”, en el que la autoridad se “victimizó” públicamente frente al supuesto poder omnímodo de las concesionarias, expresada en contratos

abusivos. La resolución de la Corte Suprema de Justicia, en la que se sancionó al MOP a compensar a la concesionaria, por los cambios arbitrarios introducidos a los proyectos, no fue suficiente para radicar la disputa en aspectos de gestión más que en relaciones estructurales inequitativas.

- f. El cuestionamiento político al rol de la industria y la falta de convicción respecto del rol que esta debía cumplir se expresó en una paulatina transferencia de responsabilidades públicas al sector privado. Con la idea de responsabilizar al concesionario de satisfacer “niveles de servicio” se radicó en este la decisión de adecuarse a los cambios en la demanda. Se desconoció así, el principio fundamental del mandato expresado en la normativa, el cual encomienda al concesionario operar por cuenta de la administración y no en reemplazo de esta.
 - i. Las mejoras y ampliaciones de carreteras no se materializaron por falta de autorización de la autoridad
 - ii. Los aumentos contractuales de tarifas son por mandato de la autoridad
- g. La responsabilidad de aplicar la política tarifaria en las concesiones urbanas –reajuste anual según IPC más un 3,5% adicional- se radicó en las concesionarias como un acto discrecional. Esto contribuyó a instalar la idea de una industria “rentista”:
 - i. Cobra tarifas que van más allá de los precios “justos”
 - ii. Rentabilidad exagerada de las empresas

3. Hay un cambio muy de fondo en el contexto en el que se deben insertar las grandes obras de infraestructura

- a. Una población con un poder adquisitivo muy superior al de la primera fase de concesiones;
- b. La cantidad de habitantes por vehículo es casi 4 personas (versus 8,5 personas por auto a mediados de los 90)
- c. Una comunidad más informada, más demandante, más controladora
- d. Actores políticos (alcaldes, concejales, consejeros regionales, parlamentarios y, próximamente, gobernadores regionales) mucho más “dependientes” de sus electores
- e. Una sensación ambiente de:

- i. Inequidad entre las soluciones que se brindan desde la infraestructura a “quienes pueden pagar” y a quienes no pueden hacerlo
 - ii. Las empresas de “servicios públicos” abusan de los consumidores
- f. El fracaso inicial del TRANSANTIAGO agudizó la sensación de soluciones de doble estándar.
- g. El diseño de las AVO I y II versus Américo Vespucio Sur ratifica esa sensación
- h. Una discusión pública en la que la idea que lidera es el “no+auto” cuando entran más de 1.200 autos diarios al mercado.
- i. El Fondo de Infraestructura repone la idea de que el sistema concesional cumple un rol estratégico en la forma de apoyar el desarrollo del país desde la infraestructura
- j. La DGC aparece como la respuesta del Estado ante la debilidad institucional del sector para poder desplegarse con mayor propiedad

4. ¿Cómo abordar lo que viene?

- a. Retomar la idea de que la infraestructura es fundamental para el desarrollo nacional. Mucho se ha dicho al respecto; sin embargo, no es un factor que esté en las primeras recomendaciones de quienes diseñan las estrategias. En los últimos días, el modesto aumento de riesgo país determinado por la agencia MOODYS considera el deterioro de la infraestructura como un aspecto que limita su capacidad de crecimiento, poniendo nuevamente el tema en la agenda.
- b. Definir un cierto sentido de urgencia (es necesario develar el costo de la espera). En efecto, no basta con que se considere la infraestructura como un aspecto fundamental para el desarrollo, sino se requiere que se asuma la urgencia de las decisiones asociadas al sector.
- c. La “política de infraestructura” es de Estado.
 - i. Debe ser desde el Estado que se defina qué se aspira y por qué
 - ii. A qué plazos
 - iii. Las responsabilidades institucionales
 - iv. En el caso de las concesiones viales, es desde el Estado que debe definirse:
 - La red a concesionar
 - La política tarifaria (DGC tiene la responsabilidad)
 - v. El papel del sector privado como socio del Estado

- d. Relicitaciones deben adecuarse a nuevas exigencias para la industria
- e. La descentralización del país debe ser considerada una oportunidad para discutir acerca de una Política de Infraestructura de carácter nacional y sus implicancias en cada una de las regiones
- f. Las soluciones no se restringen a Santiago, deben proyectarse a regiones
- g. El sector privado debe ponerse a disposición y apoyar en:
 - i. Informar (educar) a la comunidad acerca de los servicios que presta y sus externalidades positivas:
 - Mejor calidad de los desplazamientos
 - Aumento de la capacidad
 - Disminución de la accidentabilidad
 - Disminución de la contaminación
 - Mantenimiento de reparación ante situaciones críticas (resiliencia)
 - ii. Hacer “transparente” las opacidades que toda industria de servicios públicos tarifados tiene
 - iii. El significado que tiene que “fondos de pensiones” de países desarrollados inviertan en la industria
 - iv. Establecer relaciones de cooperación con las comunidades, y sus representantes, afectadas por las grandes obras viales que “alteran la geografía”. Esto es válido para las obras interurbanas como para las obras urbanas
 - v. Incorporar a los proyectos obras complementarias que optimicen su inserción en el área geográfica que modifica
 - vi. Proponer proyectos que, en el marco de la estrategia de inversión en infraestructura, mejoren los servicios que se aspira brindar y se complementen con opciones para “no usuarios”. La idea de contar con una alternativa equivalente en calidad debiera facilitar la aceptación de las grandes inversiones en infraestructura