

## **Minuta**

### *Diálogo: Propuestas para impulsar el programa de concesiones*

Martes, 02 de julio de 2019

## **MINUTA DEL DIÁLOGO**

### **Síntesis**

EL XXXIX Diálogo organizado por el **Consejo de Políticas de Infraestructura (CPI)**, estuvo dedicado a analizar el momento actual y la proyección de la industria de concesiones. El tema del encuentro no es casual: el monto invertido en infraestructura vía concesiones en los últimos años ha permanecido estancado en un nivel bajo y ahora se ha anunciado desde el gobierno un programa de obras por US\$ 14.600 millones, con la intención de reactivar la economía. Es un desafío para la industria, pero no el principal. La industria de concesiones está llamada a recoger la experiencia de decenas de proyectos materializados -con sus muchos aspectos positivos y sus insuficiencias- a la vez que, a enfrentar un cierto clima hostil, alimentado desde diversos sectores, que cuestionan tanto el modelo mismo de concesiones como algunas de sus características más inmediatas y de fácil llegada a los usuarios y la opinión pública (por ejemplo, tarifas, servicios, rentabilidad de las concesionarias).

No es exagerado afirmar que la industria de concesiones enfrenta hoy un real punto de quiebre, y así fue refrendado en la convocatoria del CPI. Se trató entonces de un Diálogo exhaustivo y de alcance estratégico, con sentido de urgencia y de futuro, crítico del accionar del mandante y de la institucionalidad del sector y, también, autocrítico respecto de visiones y prácticas de la industria que pudieron ser comprensibles en el pasado, pero que hoy no son aceptadas en el entorno.

Los participantes del Diálogo revisaron un conjunto de materias que requieren una “puesta al día” para que el modelo de concesiones logre una revitalización y, sobre todo, una relegitimación frente a la sociedad y los usuarios de la infraestructura pública. La política tarifaria; la calidad y el respaldo ciudadano de los proyectos; el real funcionamiento de la asociatividad público-privada; las carencias institucionales; el rol del Fondo de Infraestructura; las nuevas obligaciones de la industria frente a un escenario complejo; los aspectos operativos del desarrollo y operación de la infraestructura, entre otros asuntos de relevancia y urgencia, fueron abordados en esta oportunidad. La industria de concesiones tiene una tarea importante hacia adelante, pero también posee un capital significativo en trayectoria, con inversiones y obras de alto impacto y beneficio para el país.

Frente a la coyuntura actual -se desprendió del Diálogo- la industria debe reaccionar proactivamente, con propuestas en todos los planos, desde los asuntos más estratégicos involucrados en el modelo de concesiones, hasta los criterios y prácticas que acompañan la presentación de proyectos, los procesos de licitación y el desarrollo y operación de las obras de infraestructura pública.

### **EXPOSICIÓN DE CARLOS CRUZ L.**

Es importante revisar algunos aspectos centrales de la inversión en infraestructura pública y la modalidad de concesiones en los últimos años en el país. Sobre la inversión en infraestructura, sobresalen dos aspectos principales: **i) su incidencia sobre el crecimiento del PIB** no se remite solamente al corto plazo -por el monto de la inversión y su efecto multiplicador- sino que también amplía la frontera de producción y tiene efectos importantes sobre la productividad, todo lo cual impulsa el PIB tendencial y ubica en un nivel superior el PIB potencial; lo anterior supone una adecuada selección de proyectos con rentabilidad privada, aunque no excluye proyectos con destacada rentabilidad social. Los proyectos de infraestructura, en todo caso, conllevan un impacto positivo de mediano y largo plazo. Este impacto de la inversión en infraestructura ya es reconocido por economistas de todas las tendencias; **ii) no existe suficiente financiamiento público** para aumentar la inversión en infraestructura; los gobiernos recientes han venido operando con presupuestos públicos restringidos y han debido enfrentar presiones de gasto crecientes; no hay margen entonces para nueva infraestructura significativa vía recursos fiscales.

**Respecto de las concesiones**, el monto invertido en infraestructura por esta modalidad en los últimos 10 años ha sido en promedio del orden del 0,2% del PIB, un monto bajo que no se condice con las necesidades del país, con la trayectoria mayormente exitosa de la industria ni con sus capacidades de financiamiento. Es perfectamente posible –además de deseable para el desarrollo nacional- que la inversión en infraestructura vía concesiones alcance el 1%, o más, del PIB. Esta meta ya se alcanzó en algún momento (2004.2005), existen los recursos financieros en el sector privado para ello y se han hecho avances institucionales importantes, como es la DGC, los que debieran continuar. El Fondo de Infraestructura es un instrumento que debe ayudar a trasladar recursos financieros privados a inversión en infraestructura.

La industria de concesiones tiene sin dudas el mayor potencial para desarrollar las próximas obras de relevancia en infraestructura en el país. Conviene revisar algunos antecedentes al respecto:

- i) La industria de las concesiones en Chile tiene más de 25 años de historia, con activos que superan al día de hoy los US\$ 20.000 millones y 73 proyectos vigentes, mostrando siempre una alta capacidad de resiliencia;
- ii) Cubre un amplio espectro de sectores: país: carreteras, autopistas, aeropuertos, hospitales, cárceles, edificios públicos, entre otros;
- iii) A juicio de los observadores “externos” es un ejemplo para América Latina y el mundo, y buena parte de las empresas más reconocidas internacionalmente participan o han participado de esta industria en Chile. Hay variadas razones para ello: ley de concesiones que equilibra la relación entre el mandante y el concesionario; procesos de licitación que no se prestan para decisiones discrecionales; adecuada distribución de los riesgos entre actores; calidad de los proyectos; mecanismos de resolución de controversias validados;
- iv) La industria de concesiones, no obstante, ha experimentado un proceso de desgaste en su identidad, donde intervienen diversos factores, desde la presencia de una comunidad más exigente y la falta de adaptación de la oferta de servicios a la evolución de la demanda, hasta un cuestionamiento a la organización de la industria y una institucionalidad con un evidente déficit de adaptación. Debe tenerse presente, además, que la inversión por concesiones ha promediado US\$ 700 millones anuales en los últimos diez años, una cantidad baja y bastante inferior a los montos de la primera mitad de los 2000.

Para que el modelo de concesiones vuelva a ser una forma aceptada de dinamizar la economía y un actor principal frente a los desafíos-país en infraestructura, en un cuadro de recursos fiscales limitados, se requiere una “puesta al día”. No es una tarea fácil, porque desde distintos frentes se ha comenzado a instalar un cierto manto de duda y “sospecha” sobre la industria de las concesiones. La palabra “concesiones” es casi una mala palabra para un sector de la opinión pública. **La industria enfrenta así amenazas para su proyección**, las que tienen diversas fuentes y baterías de argumentos:

- **Generales:** casi nula participación de proponentes en últimos concursos; sospecha ante introducción de cualquier modificación a los contratos; mandante sin un compromiso claro de potenciar la industria; institución a cargo sub-dotada para las demandas que hoy enfrenta la industria.

- **Desde la industria:** ingenierías imperfectas en los concursos; deficientes estimaciones de demanda; rigidez (de parte del mandante) y frente a conflictos contractuales; inspectores fiscales sin capacidad de decisión; papel de la Contraloría; “panel técnico de concesiones” con sesgo pro-Estado; falta de involucramiento contractual de parte del mandante; indefinición de la política tarifaria; descoordinación entre instituciones del Estado; acoplamiento al ciclo político.
- **Desde el Concesionario:** predominio de gerencias en el proceso de toma de decisiones (pérdida del sentido estratégico en las decisiones); hegemonía de fondos de inversión en la propiedad de las concesiones; reclamaciones que obedecen a una lógica financiera; cambios de proyectos innecesarios; costos de los cambios excedidos.
- **Desde los usuarios:** deterioro progresivo del servicio directo y complementarios; alza de tarifas; reclamaciones por tarifas de saturación; utilidades desmedidas de las concesionarias; nula transferencia de beneficios a usuarios y entorno; usuarios son tratados como contribuyentes y no como clientes; ausencia de trabajo colaborativo entre empresas de la industria por “mejores prácticas”; cobros excesivos al Estado (en hospitales, particularmente); lentitud en las respuestas ante situaciones contingentes. Todo lo anterior deviene en **pérdida de reputación de la industria**.
- **Desde otras expresiones de la comunidad:** desde la academia se ha instalado la idea de la “captura”; en el Parlamento toma cuerpo la idea de relicitar a tarifas de mantenimiento y operación; comienza a instalarse la idea de que “lo puede hacer el Estado”.

Es necesario levantar propuestas para revitalizar y relegitimar la actividad de concesiones. Tales propuestas, y su adecuada concreción, deben considerarse un prerrequisito para las perspectivas de la industria de concesiones. En esta línea, es importante a nuestro juicio entonces:

- Entender y promover que la asociación público-privada y la modalidad de concesiones es la única manera factible de desarrollar los nuevos proyectos de infraestructura (especialmente infraestructura productiva), y que tanto el Estado como el sector privado deben actuar como portavoces de este dato objetivo. Hay que insistir en esto: el Estado no tiene los recursos, tampoco va a incrementar su endeudamiento ni aumentar la participación de la inversión dentro del PIB para lo cual no va a redestinar recursos asignados a otras áreas y objetivos de tipo principalmente social.

- Presentar una cartera de proyectos que convoque al sector privado y que se considere atractiva también por parte de la comunidad; que se distinga por su sentido estratégico; hay US\$ 4.600 millones en nuevos proyectos -dentro del anuncio de inversiones en infraestructura por US\$ 14.600 millones, de los cuales US\$ 10.000 corresponden a relitaciones- que debieran seguir este criterio. Los proyectos, nuevos y por relitar, no debieran ser solamente una sumatoria de proyectos individuales, sino un conjunto compacto con sentido estratégico y valorados por la comunidad.
- Establecer una política tarifaria, que entregue señales sólidas y duraderas, que se haga cargo de compatibilizar, por ejemplo, el modo carretero con el ferroviario, o las vías que resultan alternativas o complementarias a las actuales rutas principales.
- Demandar del Estado que los proyectos estén más desarrollados, con mayor y mejor información: proyectos de mejor calidad.
- Conseguir que los proyectos cuenten con el reconocimiento de la comunidad y la adhesión ciudadana; sin esta condición, desarrollar proyectos de envergadura va a ser cada día más costoso o directamente inviable.
- Avanzar en darle mayor flexibilidad en los contratos, aunque no basta con requerirlo, la industria tiene un rol activo que jugar: ¿qué aspectos de los contratos debieran flexibilizarse?, ¿cómo hacerlo?, esto, sin alterar los roles del mandante y el regulador.
- Resaltar el buen mantenimiento de las obras una vez finalizado el contrato de concesión y la resiliencia de la industria, la que siempre ha sabido responder frente a diversas contingencias, incluido un terremoto.

Existen otras acciones necesarias de carácter más operativo, las que igualmente impactan el desarrollo, *performance* y percepción de la industria, y que se deben tener muy presentes: diferenciar cartera de proyectos por tamaño; compromiso de la industria por la transparencia (tarifas, balances, rentabilidades); revisar aquellos incentivos perversos en los contratos (tarifas de saturación es un caso); establecer un programa de formación y capacitación de inspectores fiscales, retornando a un IF más ayudador que solamente contralor; cambiar los criterios de evaluación social de los proyectos; reforzar la DGC; reforzar y quizás también redefinir el rol del panel de expertos; asumir que hay contratos que requieren subsidios (muchas veces ha sucedido que en un primer momento se niegan subsidios, y después inevitablemente aparecen).

## DIÁLOGO

Los asistentes al Diálogo se refirieron frontalmente a los temas surgidos de la convocatoria; las intervenciones asumieron que efectivamente el sistema de concesiones enfrenta un momento trascendente, donde emergen materias -nuevas y de arrastre- que requieren enfoques y propuestas renovados desde la industria de la infraestructura.

**LEGITIMACIÓN DE LA INDUSTRIA.** Varias intervenciones se refirieron a la necesidad de revalidar la legitimidad de la industria de concesiones. Los proyectos tienen que ser aceptados por la comunidad, es así en todo el mundo y también en Chile. Un asistente señaló que hoy no existe consenso político para desarrollar las concesiones, y hay que trabajar para lograr ese consenso. La industria de las concesiones ya empieza a vincularse con el lucro, un concepto instalado en buena parte de la sociedad y que no es bien aceptado, según se vio en el caso de la educación. Hay que revisar entonces la manera en que la industria se legitima frente a la comunidad; el desafío es hacer algo desde la industria y no esperar que la autoridad diga lo que hay que hacer, se trata de proactividad y de qué cosas se pueden proponer. Es necesaria la autocrítica, se planteó, y no tanto culpar al Estado o al regulador. Está en juego, quizás, que se levante la idea de “no más plata a las concesionarias”: así de complejo puede ser este desafío para la industria. Se advirtió en el Diálogo que todos los asuntos propios de la industria de concesiones –en las etapas de construcción y operación, principalmente- confluyen hacia el gran tema actual de la legitimación de la actividad. Las correcciones solo parciales, sobre uno u otro aspecto, no garantizan avances sustanciales en legitimidad, se trata de un asunto más sistémico.

**LA POLÍTICA TARIFARIA.** El tema de las tarifas (autopista y carreteras), directamente relacionado con el tema de legitimidad, concentró la atención de varios de los asistentes. Por un lado, se coincidió en que es un asunto delicado y potencialmente explosivo, frente al cual podría requerirse el repensar la política tarifaria vigente; se dijo que hay que revisar el tema tarifario y las rentabilidades, para tal vez asimilarse al caso de la distribución eléctrica, el transporte o el agua potable, señaló un asistente. Hoy día nadie habla de tarifas o política tarifaria en el ámbito público; hay que afrontar el tema, pero nadie se atreve, mencionó otro asistente. Por otra parte, un asistente señaló que el eje de discusión sobre las tarifas está mal situado: el tema en verdad no son las tarifas, sino construir y operar la infraestructura que el país requiere, y agregó que el Fondo de Infraestructura es un gran aliado sobre el asunto de las tarifas, porque sin tarifas no hay Fondo, el Fondo debería ser el guardián de las tarifas. Se señaló también que las tarifas debieran considerarse como un impuesto, dado que el Estado no dispone de recursos y requiere entonces recaudar por esta vía; en tal caso, el carácter de impuesto de los peajes actuaría como un blindaje frente a los reclamos que recaen ahora sobre las concesionarias.

Además, hay que estar preparados, señaló un asistente, porque probablemente se vienen tarifas más altas por la nueva categoría de servicios que se demandarán a las carreteras concesionadas. Hay que pensar desde ya en ingresos tarifarios y no tarifarios (por servicios complementarios), de forma similar a los aeropuertos. Una forma de enfrentar el alza de tarifas podría ser ampliar el espectro de negocios posible para las concesionarias.

**LOS PROYECTOS: CANTIDAD Y CALIDAD.** Hubo diversos enfoques acerca de las características de los proyectos que se promuevan a través del mecanismo de concesiones. Se destacó la necesidad de hacer un esfuerzo por mostrar cifras y proyectos contundentes. Por de pronto, el sistema de concesiones puede mostrar obras realizadas por miles de millones de dólares en el país, eso hay que ponerlo sobre la mesa. El sistema de concesiones debiera señalar obras futuras que tengan un real efecto transformador; debiera ser por cantidades superiores a los US\$ 50.000 millones, o más, y no quedarse con los US\$ 14.600 millones anunciados. El ministro de Hacienda, se dijo, no se va a inmutar por una industria de concesiones que representa el 0,2% del PIB: “Va a dedicarle el doble, el 0,4% de su tiempo”. Se trata de tomar en serio el tema de la infraestructura, con obras potentes, de envergadura, como pasos fronterizos, vía paralela a la Ruta 5, caminos interiores y proyectos en el área de logística, entre otros, obras que la gente pueda imaginar y desear, y así conseguir la atención y prioridad de las autoridades. Se genera así una cadena positiva de intereses y necesidades con suficiente fuerza para llevar a cabo los proyectos. Se insistió en la necesidad de que los proyectos fueran percibidos con contenido real por la comunidad, esto, con beneficios concretos.

No obstante, también se advirtió que la necesidad de disponer de una cartera de proyectos atractiva, como se ha mencionado reiteradamente, choca con la realidad de MOP, que no tiene los recursos humanos para ese desafío; se señaló que en estos momentos no existe una cartera en la institución, solamente hay proyectos que no cumplen los requisitos para ser licitados. En cualquier caso, la calidad, trascendencia y beneficios percibidos de los proyectos -entendidos como un conjunto compacto de realizaciones provisto de sentido estratégico, y no solamente como una sumatoria de obras- quedó consignado como un factor clave dentro de los desafíos de la industria.

**ASUNTOS DE INSTITUCIONALIDAD.** Se mencionó por el frágil estado de la cooperación público-privada, lo que se expresa en la escasa presencia -o ausencia, directamente, en muchos casos- del socio Estado frente a los cuestionamientos de usuarios y/o comunidad por obras y servicios concesionados (sean justificados o no tales cuestionamientos). Es un socio ausente en muchos casos, que no defiende el valor de las obras ni su importancia para el país. A partir de cierto momento, la asociación público-privada ya no lo es, y el único actor que aparece es el privado. Un asistente advirtió de tener cuidado con las peticiones o reclamos del mandante (a veces incluso el Presidente de la República) y no validarlos sin mayor análisis y revisión. La Contraloría, se señaló, es extremadamente rígida y rechaza a

tabla rasa cambios menores en las bases que tienen alta incidencia en plazos y costo. Un asistente señaló que el Fondo de Infraestructura debe ajustarse en aspectos importantes, aunque se replicó que modificaciones significativas serían difíciles de obtener en el Congreso; es mejor entonces que opere lo antes posible y consiga legitimidad, con cambios menores, y después ver qué correcciones más estructurales serían necesarias.

En general, hubo coincidencia en que la industria debe asumir una actitud más proactiva frente a temas mayores y menores de institucionalidad y de relación mandante-empresas, con la idea de destrabar y mejorar aquellos aspectos que dificultan la fluidez -y muchas veces perjudican los resultados- del proceso de licitación y de desarrollo y operación de las obras. “No hay que esperar que el Estado nos diga lo que hay que hacer”, se dijo. Se trata de demandar correcciones y ajustes, aunque también de colaborar en las soluciones. Un asistente se refirió a la necesidad de crear una entidad del tipo superintendencia de concesiones -una idea levantada años atrás, que no se hizo realidad- para intervenir neutralmente frente a problemas, reclamos y otros asuntos contenciosos, propios de una actividad de alta complejidad pero que merecen ser solucionados sin que escalen a otras instancias.

**MEJORES SERVICIOS.** Los usuarios y la comunidad son hoy día más exigentes frente a los servicios provistos por la infraestructura pública, la que debe responder adecuadamente y en línea con los nuevos requerimientos. Es un test actualizado de los usuarios y fue reconocido así en el Diálogo. No es aceptable la carencia de información básica en las carreteras, lo que resulta fácilmente solucionable con tecnología estándar. Se propuso que fuera el CPI la entidad que creara una plataforma informática para comunicar a los usuarios el estado de los servicios. La calidad de los servicios es muy importante en el proceso de legitimación de la industria de concesiones. Por ejemplo, las tarifas de saturación - fuertemente cuestionadas por desconocimiento- representan tanto un tema de costo para el usuario como un asunto de calidad de servicio, y de ahí deriva a un asunto de reputación y legitimidad.

El Diálogo concluyó con una invitación a seguir adelante con esta conversación a partir de los temas que sea necesario abordar. En ese sentido, la circulación de la minuta (este documento) de esta reunión será fundamental para identificar esos temas relevantes y evaluar los cursos de acción posibles para darles continuidad, en la perspectiva de proponer formas de incidir en las soluciones a los problemas detectados.