



# Reconstrucción: Concesiones e Innovación

**En el pasado, el sistema de concesiones de Obras Públicas permitió construir con recursos privados importantes obras para hacer frente a inminentes cuellos de botella que en el mediano plazo iban a afectar la competitividad y capacidad de desarrollo del país. Tras el terremoto, esta alternativa resulta altamente atractiva para recuperar la infraestructura dañada, pero ello requiere innovar y extender este sistema a nuevas áreas.**

Los US\$ 10.000 millones que de acuerdo al Gobierno representan los daños en infraestructura pública por el terremoto, corresponden al 25% del gasto público ejecutado el año pasado. En consecuencia, el esfuerzo fiscal en materia de reconstrucción nos coloca ante la imperiosa necesidad de explorar nuevas alternativas.

En el pasado, el sistema de concesiones de Obras Públicas permitió construir con recursos privados importantes obras para hacer frente a inminentes cuellos de botella que en el mediano plazo iban a afectar la competitividad y con ello, la capacidad de desarrollo del país. Hoy, esta alternativa resulta altamente atractiva y útil para recuperar la infraestructura dañada, pero ello requiere innovar y extender este sistema a nuevas áreas.

## Concesiones Durante las Dos Últimas Décadas

El sistema de concesiones, dependiente del Ministerio de Obras Públicas (MOP), permitió implementar un sistema de contratos entre el sector público y el privado para la construcción, operación y transferencia de obras de infraestructura. En forma resumida, se puede decir que mediante este sistema, el privado construye una determinada obra de infraestructura, la cual administra y mantiene por un tiempo establecido, y cuyo financiamiento es generalmente por medio del cobro de una tarifa a los usuarios y/o un subsidio entregado por el Estado.

Desde 1993, año en que se implementó este sistema, se ha construido con capital privado infraestructura vial urbana, vial interurbana, aeropuertos, puertos, embalses, cárceles y recintos deportivos. Desde entonces y hasta 2008, la inversión en infraestructura concesionada ha sido de US\$ 11.278 millones<sup>1</sup>. Por su parte, la inversión del Gobierno central en igual período fue de US\$ 50.000 millones. Es decir, por medio del sistema de concesiones, se logró invertir un 20% más en infraestructura pública de lo que probablemente se hubiera podido invertir sin él. Ello deja de manifiesto la importancia que ha tenido este sistema

en cuanto a poder contar con recursos adicionales de los que tradicionalmente tiene el Estado para la ejecución de proyectos de infraestructura.

Pero las concesiones no sólo han logrado atraer financiamiento privado a obras públicas, sino que también han sido un mecanismo que ha permitido contar con la experiencia, capacidad de gestión e innovación del sector privado en el diseño, proposición, ejecución y operación de proyectos que tradicionalmente sólo eran resorte del Estado.

Si bien el sistema en términos generales ha sido exitoso, en los últimos años la infraestructura pública construida por este medio ha ido en descenso. Mientras que entre los años 1999 y 2005 la mitad de las inversiones en obras públicas fueron ejecutadas por privados a través de concesiones, el año 2008 sólo alcanzaron un 10%.

Ante el nuevo escenario que enfrenta el país a raíz de la necesidad imperiosa de contar con una fuerte ejecución de proyectos de infraestructura pública, el sistema de concesiones debiera articularse como un eje central en esta tarea.

## **Extender a Otros Sectores**

El sistema de concesiones ha permitido construir obras en el ámbito de las autopistas urbanas e interurbanas y aeropuertos. También ha permitido construir otro tipo de infraestructura donde el cobro directo a los usuarios no se da necesariamente. Éste ha sido el caso de, por ejemplo, estaciones de transbordo y un corredor segregado del Transantiago, el Centro de Justicia de Santiago, cárceles y hospitales. En estos casos, la recuperación de la inversión hecha por el privado se hace por medio de un pago estatal por un período determinado. Ello permite que el flujo de recursos que debe desembolsar el sector público asociado a una determinada obra, se distribuya en un horizonte más largo de tiempo.

Aplicar el sistema de concesiones por parte de organismos del Estado distintos al MOP, se hace hoy por medio de un convenio mandato. Por intermedio de éste, el organismo mandante le encarga al MOP entregar en concesión a privados las obras que en principio son de competencia del sector del mandante. Así se ha hecho en los casos de hospitales y cárceles.

Las necesidades de inversión por parte del Ministerio de Salud, con anterioridad al terremoto, implicaban proyectos del orden de los US\$ 2.300 millones. Después del terremoto, se suman otros US\$ 2.720 millones para reponer la infraestructura dañada. Ello implica que los requerimientos de inversión son ahora superiores a los US\$5.000 millones. Sólo para tener un punto de comparación, para el año 2010 el presupuesto de inversión del Ministerio de Salud es de US\$ 330 millones, lo que deja de manifiesto que la inyección de recursos necesaria en esta área es

muy superior a lo que se puede asumir por los canales tradicionales. En este contexto, el sistema de concesiones surge como una herramienta útil para diferir en el tiempo el efecto que tendrá en la caja fiscal cubrir las necesidades de inversión.

El sistema de concesiones tampoco se ha ampliado hasta ahora al sector educación. Las necesidades de inversión luego del terremoto ascienden a los US\$1.500 millones en este sector, las cuales perfectamente podrían ser abordadas a través de él. Ello permitiría, por primera vez, la entrada de capitales privados a esta área, pero más importante aún, gestión privada e innovación.

## Áreas para Avanzar

**Mientras se resuelven los problemas en materia de gestión y coordinación entre los distintos ministerios bajo la figura de los convenios mandato, pareciera acertado que se continúe operando el sistema de concesiones en forma centralizada en el MOP.**

La experiencia acumulada en estos casi 20 años de concesiones debe considerarse al momento de extender este sistema a otros sectores y, sobre todo, al darle un impulso sustantivo en cuanto al volumen de recursos a invertir.

Una de las debilidades que se ha planteado ha sido la frecuente renegociación de los contratos de concesión. En algunos casos ello se ha debido a errores en los diseños originales de ciertos proyectos, como las cárceles. En términos generales, las reiteradas renegociaciones han generado incertidumbre en los privados.

Otro problema es la ausencia de un tercero que revise las bases de licitación de los contratos de concesiones y la forma de adjudicación de dichos contratos. Ello ha llevado a que el sistema no necesariamente promueva el cobro de tarifas competitivas a los usuarios, sino más bien en función del mayor aporte al Estado. Respecto a este dilema, se ha propuesto que sea la Fiscalía Nacional Económica la que revise las bases de licitación de los contratos de concesión.

Por otro lado, la figura de convenio mandato que se aplica cuando la obra a concesionar corresponde a infraestructura pública de ministerios distintos al MOP, necesariamente debe ser revisada. En el pasado, tanto en el caso de hospitales como de cárceles, los problemas de coordinación entre el mandante y el MOP han resultado en importantes costos y demoras del sistema, redundando en problemas de eficacia en la gestión de este tipo de proyectos.

Asimismo, un desarrollo más amplio del sistema de concesiones, necesariamente requiere subsanar una gestión y administración que se ha planteado como deficiente. Ello resulta clave para el éxito de la utilización de este mecanismo como uno de los pilares para financiar la reconstrucción del país y,

por consiguiente, un aumento considerable del volumen de inversiones en relación a lo ejecutado por esta vía en los años anteriores.

## Conclusión

Se ha planteado con fuerza la idea de reconstruir parte de la infraestructura dañada por medio del sistema de concesiones. Ello sin duda resulta acertado, pero para que sea factible y eficiente, se deben corregir aquellas falencias que los casi 20 años de operación de este sistema nos han revelado. Es decir, sería un error impulsar una cartera importante de proyectos sin antes subsanar los problemas y debilidades que la aplicación de este sistema ha mostrado.

Un aspecto que se debe evaluar con cuidado es si las nuevas necesidades hacen aconsejable que distintos ministerios desarrollen en paralelo sistemas de concesiones, o bien, que se continúe operando en forma centralizada a través del MOP. Mientras se resuelven los problemas en materia de gestión y coordinación entre los distintos ministerios bajo la figura de los convenios mandato, pareciera acertado que se continúe operando el sistema de concesiones en forma centralizada en el MOP, en vez de que cada ministerio desarrolle uno propio. Ello, por cuanto la experiencia adquirida en ese ministerio sirve de base para perfeccionar el sistema.

---

Este documento fue elaborado a partir de información presentada en el Libro “Concesiones: Agenda para el 2020”, Libertad y Desarrollo, noviembre 2009.

<sup>i</sup> Fuente: “Renegociación de concesiones en Chile”, Engel, Fischer, Galetovich y Hermosilla (julio 2008).