

Debate sobre Concesiones de Obras Públicas: Controversia Improductiva

El modelo de concesiones de obras públicas chileno le cambió la cara a la infraestructura del país, constituyéndose en un modelo exitoso desde diversas dimensiones. En este contexto, la controversia entre el MOP y las concesionarias debe girar hacia una negociación basada en los contratos y la legislación vigente.

A raíz del reciente intercambio de opiniones a través de la prensa entre las autoridades del Ministerio de Obras Públicas (MOP) y las empresas agrupadas en la Asociación de Concesionarios de Obras de Infraestructura Pública A.G., COPSA, que dicen relación con la construcción de nueva infraestructura en las carreteras concesionadas y una posible reforma legal para aumentar las facultades del MOP en esta materia, conviene encausar el debate hacia soluciones efectivas.

Las concesiones en Chile han perdido de manera notable su dinamismo en los últimos años. De hecho, existen dudas razonables de si el programa de inversiones 2010-2014 de unos US\$ 8.000 millones -donde cerca de un 80% corresponde a infraestructura vial y al que se sumó una cartera adicional de proyectos en estudio por cerca de US\$ 3.700 millones- podrá ser cumplido¹.

Así las cosas, se debe reencausar el actual debate hacia un diálogo constructivo, valorando lo que se ha avanzado; discutiendo posibles reformas -ahí donde sea necesario-, pero por sobre todo, acelerando el tranco para lograr la meta del programa 2010-2014. Lo anterior, teniendo una mirada de largo plazo que entregue reglas claras y estables.

Debemos considerar que la Ley de Concesiones fue recientemente modificada en aspectos sustantivos por la Ley Nº 20.410 de enero de 2010 y, si bien es sano debatir en torno a posibles perfeccionamientos, Chile no puede quedar atrapado en un estado permanente de reformas en este ámbito. Nuestro capital en materia de institucionalidad y seguridad jurídica es probablemente una de las ventajas comparativas más relevantes en un

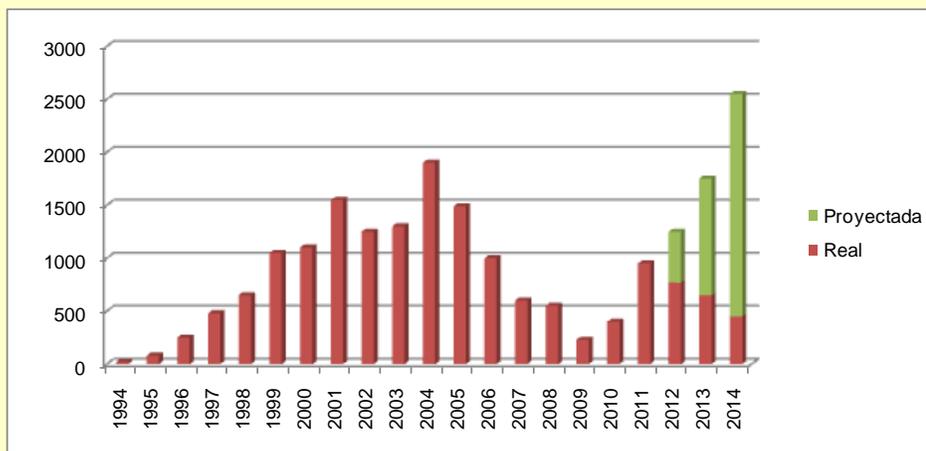
contexto regional crecientemente más competitivo con países como Perú, Colombia o Brasil.

¿Relanzamiento?

El escenario es de cuidado. Ha sido el propio Ministro de Obras Públicas, Laurence Golborne, el que ha planteado con crudeza el diagnóstico en torno a cómo Chile pasó desde un sector extraordinariamente dinámico hacia fines de los noventa en términos de número de proyectos licitados, hasta la situación actual. En el periodo 1994-1999 se efectuaban 4,3 licitaciones promedio, con un valor licitado promedio en torno a los 5 millones de UF; mientras que en el periodo 2000-2005, estas licitaciones cayeron a 3,3 en promedio y el monto licitado se redujo prácticamente a 3 millones de UF promedio. Con el Gobierno de Michelle Bachelet la pérdida de dinamismo es aún mayor: el promedio es de 2,5 licitaciones, con un monto promedio de 1,5 millones de UF. Destaca además que el declive llega a su punto culmine en 2006, cuando prácticamente no hubo licitaciones².

En este contexto, el esfuerzo del MOP por “relanzar” el programa de concesiones - anuncio efectuado por el Ministro de la cartera a fines del año pasado, donde no sólo se reafirmó el programa 2010-2014 en torno a los US\$ 8.000 millones, sino que se comprometió una cartera adicional en estudio por cerca de US 3.700 millones - es bienvenido y debiera cambiar dramáticamente la realidad del sector. Dicho esfuerzo no está, por lo demás, pensado sólo para este Gobierno, sino proyectándose también para el próximo (Gráfico N° 1).

Gráfico N° 1
INVERSIONES REAL Y PROYECTADA 1994-2018
(CIFRAS EN US\$ MILLONES)



Fuente: Programa Concesiones MOP.

Existen esfuerzos importantes que está implementando el MOP en materia de relanzamiento. Así, los proyectos que fueron llamados a licitación a fines de 2011 y cuya recepción de ofertas está programada para el primer semestre de este año suman US\$ 750 millones (Tabla Nº 1). Por otra parte, la cartera de proyectos susceptibles de ser licitadas durante el 2012 -incluyendo la controversial "Vespucio Oriente", que se ha transformado en el paradigma respecto de los problemas de gestión y la falta de dinamismo del programa-, supera los US\$ 2.600 millones (Tabla Nº 2).

Tablas Nº 1

CARTERA DE PROYECTOS 2011 Y CARTERA DE PROYECTOS 2012

PROYECTOS EN PROCESO DE LICITACIÓN 2011: US\$ 750 MILLONES*		CARTERA DE PROYECTOS 2012: US\$ 2.600 MILLONES	
Proyecto	Inversión (US\$ MM)	Proyecto	Inversión (US\$MM)
Ruta D-43 de Coquimbo	211	Paso los Libertadores	37
Rutas del Loa	291	Américo vespucio Oriente	1900
Relicitación Aeropuerto La Florida	8	Ruta G-21 Accesos centro de Esquí	74
2a relicitación Diego Aracena de Iquique	5	Autopista Santiago - Lampa	82
Hospital de Antofagasta	235	Autopista Nahuelbuta	232
TOTAL	750	Marina Deportiva y revitalización Urbana Estero Marga Marga	113
		Nuevo Puente Gran Bretaña sobre el Río Biobío	163
		TOTAL	2601

Fuente: Cámara Chilena de la Construcción.

* Proyectos que fueron llamados a fines de 2011 y cuya recepción de ofertas es durante el primer semestre 2012.

Una controversia improductiva

En este complejo contexto se ha instalado el debate entre el MOP y las concesionarias en torno a posibles nuevas reformas a la Ley de Concesiones para que el Estado, de acuerdo a lo sostenido por el MOP, tenga herramientas para forzar la construcción de nueva infraestructura en carreteras ya concesionadas (o apurar la construcción de obras), en casos en que la infraestructura inicial se ve sobrepasada por la mayor demanda y en donde se busca mejorar los estándares de servicio al usuario.

Entre las reformas que está estudiando el MOP destacan, por ejemplo, obligar a las concesionarias a construir obras de mejoramiento, sin que haya que esperar un acuerdo económico entre la empresa y el Estado, y

ampliar la posibilidad de recomprar las obras en determinadas circunstancias, facultad que formaría parte de las bases de licitación de las obras y que hoy existe de manera excepcional. También se estudia incorporar una cláusula para controlar los tiempos de cobro de peajes, y que ante su incumplimiento por mal servicio la concesionaria deba levantar la barrera.

Asimismo, el MOP ha sostenido que en las licitaciones futuras de autopistas urbanas se considerará, en materia de rentabilidad, reajustes sólo por inflación -a diferencia del actual de 3,5% sobre IPC-, lo que eventualmente podría incrementarse en 1% para balancear los flujos.

Las propuestas del MOP son atendibles pero, bajo nuestro marco jurídico, deben ser implementadas respecto de futuros contratos, ya que por su carácter bilateral no pueden ser impuestas unilateralmente. Proponer reformas legales que alteren contratos vigentes supondrá una discusión de naturaleza judicial de alto impacto que deberá considerar los derechos adquiridos y las indemnizaciones correspondientes. Se trataría de un cambio regulatorio de magnitud mayor que podría impactar la inversión futura. Por otra parte, es evidente que condiciones más gravosas para el concesionario en los contratos tendrán como contraparte una oferta económicamente castigada por parte de ellos.

Desde las concesionarias se ha argumentado que esta controversia tiene un componente político importante; y que, si bien la “nueva” ley de concesiones -aquella reformada por la Ley Nº 20.410- no se aplica a los contratos vigentes anteriores a ella -el artículo primero transitorio garantiza el respeto a permanecer en el esquema antiguo-, todos los concesionarios han consentido en que las ampliaciones solicitadas por el MOP sean licitadas, no estando obligados a hacerlo.

El debate entonces está centrado en las condiciones de las ampliaciones o más bien el poder de negociación en que se encuentran ambas partes: el MOP no está dispuesto a las exigencias económicas “injustas” de las concesionarias -y el marco legal actual no le entrega mayores herramientas respecto de las concesiones ya adjudicadas- y estas últimas, amparadas en la legislación previa a la reforma del 2010, tiene el respaldo jurídico para mantenerse en una posición “dura” avalada por sus contratos. Estos, en general, fueron diseñados en una época en que se privilegió darle las garantías máximas para poder invertir con seguridad y mirando al largo plazo, y en donde la exigencia a los concesionarios de mantener ciertos niveles de servicio y estándares técnicos no tenían la importancia que han cobrado ahora.

Grandes desafíos pendientes

Quedan, en todo caso, desafíos importantes en este ámbito y que debieran ser un objetivo primordial para el MOP si desea sacar adelante no sólo el programa 2010-2014, sino proyectarlo en el futuro. Ello hace particularmente inútil la controversia entre partes que deben seguir cooperando en el futuro en interés mutuo.

En este sentido, resulta fundamental, en lo macro y más allá de diversas reformas al diseño institucional mismo de la unidad de concesiones, la modernización los procesos licitatorios (que pueden llegar a tomar hasta 15 meses para ser implementados en su totalidad) y considerar criterios de libre competencia en las bases de licitación para evitar situaciones de abuso en los servicios complementarios. Además, habría que aportar mayor certeza a los concesionarios en cuanto a los retornos esperados de su inversión, así como para acoger la legítima preocupación que ha manifestado la Fiscalía Nacional Económica (FNE) en materia de colusiones en licitaciones de compras públicas y que podría extenderse a este sector³. Es necesario repensar el esquema de incentivos y procesos respecto de las iniciativas privadas -que a comienzos de la década pasada tuvieron un gran auge y luego decayeron notoriamente-, pero ahora también con mayor énfasis en la innovación, ampliar el modelo de concesiones hacia los servicios -no sólo infraestructura- y también considerando nuevas áreas como parques, estadios, transporte, recreación, etc.

Por último, hay muchos otros desafíos singulares, que también tendrán impacto macro, por ejemplo, la implementación del TAG en carreteras interurbanas, lo que podría comenzar a mediados de año en la Autopista del Maipo y extenderse hacia finales de año a las demás autopistas que constituyen las principales salidas de Santiago. A esto se suma la licitación del nuevo aeropuerto en la capital, proceso que debiese comenzar en 2013 para tener en 2017 un aeropuerto para 24 millones de pasajeros y el proyecto Autopista Vespucio Oriente, uno de los más complejos en materia técnica que ha debido enfrentar el MOP si se considera el modelo de contar con un túnel urbano de 13 kilómetros a 40 metros de profundidad, con una inversión cercana a los US\$ 2.000 millones, entre otros.

Conclusión

El modelo de concesiones de obras públicas chileno le cambió la cara a la infraestructura del país. Se inició para enfrentar en los noventa un gran déficit de infraestructura en diversos ámbitos que el Estado era incapaz de solventar, encumbrándose como modelo exitoso desde diversas dimensiones: asociación pública privada, disminución del déficit de

infraestructura y rol clave en el aumento de productividad y en el crecimiento económico del país, tanto en el pasado como de cara al futuro.

En este contexto, la controversia entre el MOP y las concesionarias debe girar hacia una negociación basada en los contratos y la legislación vigente. Las modificaciones legales propuestas por el MOP sólo pueden mirar a los futuros contratos y las renovaciones de los actuales.

En breve...

CONCESIONES DE OBRAS PÚBLICAS EN EL PAÍS:

- El modelo de concesiones de obras públicas le ha cambiado el rostro a la infraestructura del país en los más diversos ámbitos, sin embargo, ha perdido el dinamismo que alcanzó hacia finales de los 90 's.
- La reciente controversia entre el MOP y los concesionarios de obras públicas debe alejarse de la argumentación política y centrarse en una discusión técnica respecto de las condiciones bajo las cuales se implementarán las ampliaciones necesarias que algunas concesiones viales requieren con urgencia, respetándose los contratos vigentes.
- La controversia se genera en un punto de quiebre para el programa de concesiones del actual Gobierno, que pretende en el período 2010-2014 lograr implementar una cartera de proyectos de al menos unos US\$ 8.000 millones, relanzamiento extraordinariamente importante para el país que una controversia como la actual sólo retarda y pone en riesgo, sobre todo considerando los desafíos macro y en términos de proyectos específicos que enfrenta el programa y que son necesarios para hacer posible el cumplimiento del programa 2010-2014 y su prolongación y su prolongación hacia el futuro.

¹ Además, cabe considerar que el año 2010 fue un "año perdido" en materia de concesiones para el MOP fruto del terremoto que lo obligó a concentrarse en la reconstrucción. Según cifras del MOP, el terremoto dejó destruidos 1.554 kilómetros de caminos no concesionados y 92 kilómetros de calzadas no concesionadas, 210 puentes enfrentaron algún tipo de daño, el 40% de los sistemas de agua potable del país presentaron daños, además de 28 caletas costeras y 7 muelles, 14 canales, 6 embalses, 54 defensas fluviales y 21 colectores de agua.

² Discurso del Ministro de Obras Públicas en la apertura del seminario de COPSA "El esperado relanzamiento", fecha 29 de noviembre de 2011.

³ Ver Guía de la FNE "Compras Públicas y Libre Competencia". Disponible en: <http://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2011/08/Material-de-Promoci%C3%B3n-1-Compras-p%C3%BAblicas-Abr2011.pdf>.