

REACTIVACIÓN A TRAVÉS DE CONCESIONES

- Las últimas cifras económicas dan cuenta que Chile está atravesando por una de las peores recesiones desde la década de los 80. En línea con lo anterior, el mercado laboral se ha visto seriamente perjudicado con una destrucción de empleos que, de no ser por la existencia de la Ley de Protección del Empleo, se estima que llegaría a más 2,5 millones personas.
- El principal desafío del plan “Paso a paso Chile se recupera” para materializar inversión y con ello aplacar los efectos adversos del Covid-19 en la economía, radica en poder ejecutar con celeridad inversiones de los sectores público y privado, así como también agilizar la “permisología” necesaria para poner en marcha los proyectos de inversión que están atrapados en la burocracia.
- Desde sus orígenes, el sistema de concesiones ha permitido liberar recursos al Estado por unos UF 440 millones, que se han materializado en inversiones de distinta índole.

El domingo 16 de agosto, el Presidente Sebastián Piñera lanzó el plan “Paso a paso Chile se recupera”, el que compromete inversiones por más de US\$ 34 mil millones de dólares y que se estima creará 250 mil empleos en un horizonte de 24 meses, es decir, entre los años 2020 y 2022. Este ambicioso plan se enmarca en un contexto de alicaída actividad económica, que durante el segundo trimestre retrocedió más de 14% y con un mercado laboral que ha perdido cerca de 1,8 millones de empleos producto de la pandemia que azota a nuestro país desde marzo de este año.

De esta manera, la iniciativa busca reactivar la economía poniendo en marcha al país y recuperando y generando puestos de trabajo. El plan consta de 4 ejes: inversión, empleo, apoyo a pymes y agilizar y simplificar permisos. En línea con lo anterior, el plan compromete tanto esfuerzos provenientes del sector público como también privado. En la Tabla N°1 se aprecia el resumen del plan por sectores, así como el monto de las inversiones respectivas.

PLAN CONSIDERA INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA POR MÁS DE US\$ 60 MIL MILLONES
Tabla Nº 1: Resumen del plan por sectores

Inversión	Ministerio	Sector	Monto Inversión en millones de USD
Sector Público	Obras Públicas	Vialidad	24.512
		Obras Hidráulicas	
		Agua Potable Rural	
		Aeropuertos	
		Puertos	
		Gestión del Agua	
		Edificación Pública	
		Transportes y Telecomunicaciones	
	Obras Mejora Transporte Público		
	Inversiones en líneas de Metro y Trenes		
	Vivienda y Urbanismo	Soluciones habitacionales	3.482
		Ámbito Urbano	
	Agricultura	Técnicación y Obras de riego	274
	Deporte	Construcción y mejoramiento de recintos deportivos	89
		Polideportivos	
Interior	Alcantarillas, agua potable y electrificación	242	
	Plazas		
		Total inversión pública	34.174
Sector Privado	Agilización de inversiones: Gestionar mas de 130 proyectos a través del Minecon		24.521
	Agilización concesiones del MOP: acelerar procesos de licitación en 31 proyectos		8.626
	Licitación de inmuebles fiscales: 114 inmuebles para fomentar inversión y empleo		-
		Total inversión privada	33.147

Fuente: LyD con anuncios presidenciales.

De esta manera, con base a la información precedente es posible observar, por una parte, que los recursos correspondientes a la inversión pública totalizan más de US\$ 34 mil millones, en tanto los recursos provenientes desde el sector privado suman más de US\$ 33 mil millones.

CONCESIONES Y REACTIVACIÓN

En línea con esta batería de anuncios se debe mirar cuál rol le compete a las concesiones en la materialización de estas iniciativas. De esta manera, debemos distinguir dos aspectos claves para comprender lo anterior.

En primer lugar, se debe considerar la cartera de licitaciones existentes en el marco de la agenda de concesiones 2019-2023 dentro del Ministerio de Obras Públicas, que contempla para un período de 5 años un total de 49 licitaciones, por

una inversión estimada de US\$ 12.336 millones en los siguientes rubros: aeroportuario, edificación pública, hospitalaria, infraestructura para el transporte público, obras de riego, vial interurbana y finalmente, vial urbana. Algunos ejemplos de estas obras son: segunda concesión ruta 5 tramo Talca Chillán; concesión hospital Buin Paine; concesión teleférico Alto Hospicio Iquique; concesión tranvía Viña del Mar Reñaca; concesión embalse Catemu; entre otras muchas. Esta cartera de licitaciones según queda establecida en la normativa¹, debe seguir su cauce regular, es decir, en tal caso se deben realizar y materializar las fases pertinentes tales como: estudio, diseño, estructuración, licitación, adjudicación y supervisión por personal interno. Además de lo anterior, en las fases iniciales se someten los nuevos proyectos a consultas ciudadanas e indígenas. De esta manera, parte importante de las inversiones en infraestructura a licitar según el calendario del MOP, puede ser agilizada pero siempre y cuando siga el esquema y las etapas pertinentes descritas con anterioridad.

En segundo lugar, gran parte de las inversiones anunciadas por el Presidente Piñera corresponden al plan de obras adicionales en contratos que se están ejecutando, toda vez que en determinadas circunstancias, estas inversiones al ser por montos menores, no necesitan ser licitadas nuevamente y pueden ser ejecutadas con una mayor celeridad. En la actualidad, según la información entregada por la Dirección General de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas, se está trabajando en tomar las definiciones de cuáles serán las obras específicas. A modo de ejemplo, cuando nos referimos a obras adicionales en contratos que se están ejecutando, nos referimos a obras que se ejecutan en el contexto de proyectos que fueron licitados y que están en su etapa de operación; por ejemplo, en la actualidad, en distintas concesiones viales interurbanas se está trabajando en reemplazar las tradicionales plazas de peaje por sistema *free flow*. Otro ejemplo de este tipo de iniciativas se puede observar en la actual concesión Santiago-Talca, donde en las cercanías del peaje de Angostura se está construyendo una tercera pista, para mitigar el aumento de la demanda en el flujo de dicha infraestructura; situación similar se puede observar en la concesión de la ruta 78 o Autopista del Sol.

En la medida que se vayan implementado este tipo de obras, que son de “fácil ejecución” se podrá llevar a cabo con mayor premura el plan de inversión Covid-19, con el consiguiente efecto sobre la economía y el mercado del trabajo. Con todo el desafío en este sentido será que la actual administración trabaje de manera rápida, identificando todos los proyectos que se encuentran en ejecución en donde existen obras adicionales a ser realizadas.

INVERSIÓN MATERIALIZADA EN EL TIEMPO

Cuando se habla de las distintas agendas y planes de inversión en concesiones es de suma importancia identificar algunas diferencias con respecto a lo que se entiende por inversión. En línea con lo anterior se deben distinguir 3 conceptos: i) Presupuesto Oficial Estimado (POE), que corresponde al monto de la inversión estimado para el proceso de licitación y con el que se realizará la adjudicación o inversión adjudicada, al momento que se adjudica una concesión. De esta manera, la inversión comprometida (por ejecutar) en un contrato, es igual a la inversión adjudicada (POE); ii) Una vez que se ha desarrollado el proyecto de ingeniería definitivo (PID), la inversión comprometida (por ejecutar) puede variar producto de los ajustes al proyecto inicialmente estimados. En ese caso reemplazamos el valor del POE por el valor obtenido del PID; y iii) Cuando se inician las obras definitivas, la inversión materializada corresponde a la efectivamente ejecutada. Y la inversión comprometida es siempre la inversión estimada en el PID, que se desglosa en inversión materializada, más inversión residual por ejecutar. De esta manera si se quiere tener la evolución de la inversión en el tiempo, lo más prudente es considerar la inversión materializada. Sobre la base de datos obtenidos en el MOP, el Gráfico N° 1 muestra la inversión materializada desglosada por sector, con frecuencia anual, para el período comprendido entre 1993 y 2019. Se debe precisar que es altamente probable que las cifras de inversión sean continuamente revisadas y corregidas, por cuanto los montos de inversiones que se materializan en las distintas concesiones van siendo informadas continuamente en el tiempo.

HAY UNA CAÍDA EN LA INVERSIÓN MATERIALIZADA DURANTE EL ÚLTIMO TIEMPO

Gráfico N° 1: Inversión Materializada en el tiempo (En UF)ⁱⁱ



Fuente: Lyd con datos del Ministerio de Obras Públicas.

En este sentido, a partir de los datos obtenidos es posible indicar que el *peak* de inversión materializada se alcanzó durante el año 2004 con un monto de UF 40,9 millones, impulsado prácticamente en un 73% por inversión en infraestructura vial urbana. Justamente en ese período y hasta el año 2007, es que surge la mayor cantidad de licitaciones en concesiones viales urbanas, sobre todo en la Región Metropolitana.

En el último tiempo se observa una moderación de la inversión materializada, que puede ser explicada por la disminución de licitaciones de autopistas concesionadas urbanas, por una parte, como también por la caída observada en la concesión de hospitales, toda vez que en 2014 el entrante gobierno de Michelle Bachelet decidió que no se construirían más hospitales a través de concesiones, sino que la totalidad se financiaría con fondos del Estado. La modalidad sería la de licitaciones tradicionales. La decisión implicó anular los procesos de concesión que estaban en marcha (hospitales Marga-Marga y Quillota-Petorca). Asimismo, se optó por no concesionar los hospitales de Talca, Linares y Curicó. El argumento oficial fue que no había duda respecto de que la construcción estatal de hospitales sería más barata que a través de concesiones. Dicha decisión retrasó el plan de inversión en la red de salud ya que finalmente tampoco lo ejecutó el Estado. Varios de estos proyectos están siendo desarrollados en la actualidad vía concesión.

Antagónicamente, en lo que respecta a concesiones aeroportuarias, en el último tiempo se observa un incremento en la participación de privados tanto a nivel central como regional, con importantes sumas de dinero materializadas en el tiempo. En 2019 prácticamente un 45% corresponde a infraestructura concesionada aeroportuaria como la ampliación del aeropuerto Comodoro Arturo Merino Benítez, en la Región Metropolitana y el aeropuerto Carriel Sur en Concepción.

Tal como se planteó previamente, se observa en el último tiempo una moderación en la inversión materializada en concesiones. Dicha situación puede ser explicada por varios motivos. En primer lugar, cuando la autoridad de turno decide qué tipo de infraestructura se debe construir vía concesiones, se genera un retraso sustancial en la ejecución y materialización de inversión en infraestructura, tal como sucedió en la segunda administración de la Presidenta Michelle Bachelet. En segundo lugar, cuando la proliferación de instituciones que tienen como rol custodiar el patrimonio cultural, como es el caso del Consejo Nacional de Monumentos (CNM), terminan por confundir su rol, esto es, protegiendo el patrimonio histórico, pero a la vez perjudicando el patrimonio público y privado,

por la vía de exigir lentos y costosos rescates arqueológicos a cientos de proyectos de infraestructura y vivienda, se genera un cambio sustancial en términos de costos y plazos durante la ejecución de proyectos de inversión de diversa índole. En línea con lo anterior, la estatal Metro señaló que producto de las medidas exigidas por el CNM, ha debido desembolsar más de US\$ 50 millones en rescates arqueológicos. Por tanto, se debiesen seguir los ejemplos de países desarrollados, donde finalmente los hallazgos arqueológicos están expuestos a vista y presencia de todo ciudadano.

REFLEXIONES FINALES

El plan “Paso a paso Chile se recupera” compromete una cuantiosa cantidad de recursos que permitirán hacer frente al detrimento de la actividad económica producto de la pandemia. Es importante indicar que la celeridad de dicho plan dependerá en gran medida de la ejecución de inversión de obras adicionales que pueden ser ejecutadas en contratos que en la actualidad están operando.

Para lograr el cometido anterior es imprescindible contar con las voluntades y la sinergia tanto del sector público como privado. Los más de UF 440 millones que se han materializado en inversión desde el año 1993, reflejan en parte, las buenas prácticas que se pueden lograr cuando hay voluntad por ambas partes.

ⁱ D.S. MOP N° 956 de 1997.

ⁱⁱ Cifras provisorias al 30.06.2020. En especial las cifras 2017, 2018 y 2019 pueden experimentar cambios ya que empresas concesionarias se encuentran todavía en proceso de informar facturas con sus montos invertidos, las que deben ser revisadas, pudiendo ello modificar la cifra de inversión materializada.