

Concesiones: Agenda para el 2020

Por Cristián Larroulet Vignau*

A principios de la década de los noventa, Chile quería realizar un esfuerzo significativo de inversión en infraestructura. Dado que los recursos públicos eran insuficientes para cubrir dicho déficit y ante la imperiosa necesidad de hacerlo debido a los costos en que estábamos incurriendo como país en materia de competitividad y desarrollo, se optó por incorporar recursos privados en obras de infraestructura a través del Sistema de Concesiones de Obras Públicas.

Luego de transcurrida más de una década desde que se incorporara este sistema, Libertad y Desarrollo ha querido recopilar antecedentes que permitan analizar la evolución del Sistema de Concesiones de Obras Públicas y valorar los múltiples beneficios que este sistema ha generado en nuestro país. Asimismo, con este libro hemos querido contribuir al perfeccionamiento de su actual aplicación, mediante propuestas concretas que permiten explorar nuevas áreas hacia las cuales es posible extender este sistema.

No podemos sino valorar el significativo aporte que los gobiernos de la Concertación han hecho en expandir la participación del sector

* Economista Pontificia Universidad Católica de Chile, Master of Arts en Economía de la Universidad de Chicago, Estados Unidos. Académico de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad del Desarrollo

privado en la solución de problemas de infraestructura. Desde el comienzo se optó por la incorporación del sector privado dándole forma a este sistema de asociación público-privada: durante el gobierno del ex presidente Patricio Aylwin y a cargo del Ministro de Obras Públicas de ese momento, Carlos Hurtado, se dio origen al sistema de concesiones de obras públicas con el envío de la "Ley de Concesiones" (Ley Nº 19.068) en 1991.

Posteriormente, y luego de las primeras aplicaciones, se realizó un perfeccionamiento institucional muy importante, el cual le dio el impulso que el sistema requería para su implementación masiva (perfeccionamiento de 1996, Ley Nº 19.460). Clave en este proceso fue el rol del ex Presidente Ricardo Lagos, en su calidad de Ministro de Obras Públicas, bajo el mandato del ex Presidente Eduardo Frei. La rigurosidad técnica mostrada en los cambios institucionales desarrollados fue fundamental para darle cierto grado de seguridad a los gestores e inversionistas de los nuevos proyectos. Estos cambios fueron consensuados, participando en este proceso importantes parlamentarios tanto de la Concertación como de la Alianza.

Finalmente, el sector privado ha tenido un rol esencial: ha sabido responder con la capacidad técnica adecuada a los desafíos de esta nueva industria.

En resumen, han sido fundamentales para el desarrollo de este negocio: los cambios institucionales consensuados, la rigurosidad técnica y la certidumbre jurídica que se le ha dado a los inversionistas. Estas son las premisas que debemos cuidar como país.

El libro se estructura de la siguiente manera: el capítulo introductorio de María de la Luz Domper muestra lo que Chile ha avanzado en materia de concesiones y cuánto hemos ganado como país gracias a la incorporación de este sistema.

Luego se presentan cinco capítulos relativos a análisis regulatorios, los cuales se refieren a los aspectos institucionales del actual Sistema de Concesiones de Obras Públicas vigente en Chile, cuyo autor es Felipe

Morandé; y a las modificaciones que están actualmente en discusión en el Congreso Nacional y que implican un cambio sustancial de este sistema en nuestro país, cuyo autor es Rodrigo Yáñez. Entre las modificaciones discutidas se encuentran: la creación de un Consejo de Concesiones, cuya labor será la de coordinar a los distintos Ministerios involucrados en este sistema; la modificación del sistema de solución de controversias de Árbitro Arbitrador a la creación de un Panel Técnico y una Comisión Arbitral; además de la incorporación de otras normas, como las relativas a obras adicionales, actos de la autoridad, declaración de incumplimiento grave, término anticipado del contrato, etc.

Posteriormente, Loreto Silva expone los desafíos pendientes en materia regulatoria, dentro de los cuales menciona los proyectos de iniciativa privada, la aplicación de este sistema por diversos organismos del Estado, las concesiones urbanas, las dificultades en la gestión del Estado y los riesgos que involucra el proyecto de ley que se discute en el Congreso Nacional.

Manuel José Pau analiza el proyecto de ley del Ejecutivo que crea una Superintendencia de Obras Públicas y muestra las desventajas que conlleva la creación de dicha entidad con las características que el Ejecutivo ha definido.

Claudio Seebach y José Miguel Sánchez profundizan en su capítulo respecto de los problemas que presentan los proyectos de iniciativa privada y las posibles soluciones y reformas que habría que implementar para darle mayor dinamismo a este tipo de iniciativas.

La segunda parte del libro expone nuevas oportunidades en materia de concesiones: se promueve la concesión de los hospitales, la cual a juicio de los autores Rodrigo Castro y Pedro García debiera incluir, además de construcción, la gestión de los mismos.

Carlos Fuenzalida describe cómo ha funcionado el sistema de concesión de las cárceles en nuestro país y la necesidad de ampliar dicho sistema a otros centros de reclusión.

Pablo Eguiguren y Javier Hurtado proponen la concesión de los establecimientos educacionales municipalizados.

Pablo Allard analiza las concesiones de autopistas urbanas con una mirada “urbana”, es decir, considerando su impacto sobre la ciudad.

Gloria Hutt entrega un excelente programa de nuevas concesiones en materia de autopistas interurbanas y caminos transversales, proyectos relevantes si queremos mejorar la competitividad y productividad de nuestro país.

Alejandro Sepúlveda es novedoso al proponer la extensión del sistema de concesiones hacia otros bienes públicos como son los bordes costeros, los parques nacionales y museos de sitio, y las concesiones de cerros urbanos y montañas.

Loreto Silva, Manola Quiroz y José Manuel Mondaca analizan las concesiones de embalses de riego en nuestro país, su marco normativo, los ejemplos de los embalses Convento Viejo y El Bato y los desafíos futuros de este tipo de iniciativas.

Javier Hurtado y María de la Luz Domper analizan los proyectos de concesiones aeroportuarias que se han entregado a privados y su evolución, y se refieren a los desafíos futuros que presenta esta área.

Rodolfo García nos entrega una mirada hacia las concesiones portuarias en Chile: cómo han evolucionado, el marco normativo, los resultados obtenidos y el futuro de esta industria.

Bettina Horst ahonda en el futuro de este sistema en la gestión de barrios y la creación de comunidades privadas en barrios antiguos.

Rodrigo Delaveau analiza la conveniencia de extender el sistema de concesiones hacia la defensa judicial mediante el mecanismo de *vouchers* en justicia o un subsidio al litigante de escasos recursos.

Finalmente, Rosita Camhi propone ampliar la aplicación del sistema de concesiones hacia los centros de reclusión para adolescentes infractores de la ley penal. Una propuesta bastante novedosa e interesante.

En la tercera y última parte del libro, Rafael Rodríguez analiza cómo ha operado el financiamiento del sistema de concesiones y describe los riesgos y desafíos que se presentan a futuro en este tema.

Esperamos que este libro sea un importante aporte que nos haga evaluar y valorar lo realizado y, especialmente, diseñar políticas públicas que, basándose en las mismas premisas que posibilitaron el desarrollo de este sistema en su primera etapa, nos permitan expandirlo hacia otras áreas. Así lograremos mejorar la productividad y los índices de competitividad de nuestro país.