



Rayando la cancha **Eduardo Engel**

Infraestructura en Chile: historia de un lobby exitoso

E

Esta semana, la Cámara Chilena de la Construcción (CChC) estimó en 150 mil millones de dólares el déficit de infraestructura que Chile deberá cubrir durante la próxima década, alrededor de cinco puntos del producto cada año, un monto enorme.

Es bien sabido que las estimaciones de las necesidades de infraestructura que hacen los gremios suelen ser exageradas. Por eso, es importante contar con cifras de instituciones que no tengan los conflictos de interés de las empresas del sector. Que el Estado chileno no puede proveer dichas cifras se desprende del anuncio del gobierno de que encargará a la Ode una estimación alternativa a la de la CChC.

La ausencia de estimaciones del gobierno para nuestra brecha de infraestructura es reflejo de un problema más profundo. El Estado chileno prácticamente no planifica el desarrollo de su infraestructura en una perspectiva de mediano o largo plazo; los gobiernos duran cuatro años y el objetivo principal es cortar cintas.

¿Quién le pone el cascabel al lobby?

Hace pocas semanas, la opinión pública se enteró de que el puente del Chacao, que unirá Chile continental con Chiloé, enfrenta un retraso importante en el inicio de su construcción, producto de los problemas financieros de una de las socias de la empresa que se adjudicó su construcción, la empresa OAS. Cabe recordar que OAS se encuentra envuelta en casos de corrupción de montos mayores en Brasil y que también se investiga su participación en el financiamiento ilegal de diversas campañas presidenciales en la región. Según explicaron expertos cercanos al gobierno de Piñera, el contrato del puente del Chacao contempla multas que ascienden a 65 millones de dólares por retrasos como el que está ocurriendo. En lugar de cobrar estas multas, el ministro de Obras Públicas ha optado por premiar a la empresa constructora adelantando los pagos a que tiene derecho.

A diferencia del puente del Chacao, los problemas del puente Cau Cau, que abarcan la gestión de varios ministros del MOP, están a la vista en Valdivia, con dos mitades que apuntan hacia el cielo y que no logran encontrarse.

Lo que es menos sabido es que a fines del año pasado la fiscalía inició una investigación de las circunstancias bajo las cuales, a pocos días de asumir el actual gobierno, el nuevo director general del MOP autorizó un pago de 1.800 millones

de pesos a la empresa constructora del puente Cau Cau, cuando dicho pago había sido rechazado a fines del gobierno anterior. La investigación fue motivada porque el nuevo director general hacía asesorías para la empresa constructora del puente, Azvi, antes de asumir su alto cargo en el MOP.

Sobreprecio en concesiones

La concesión del Camino Nogales-Puchuncaví concluía a fines del 2015. El gobierno de Piñera dejó todo listo para licitar una segunda concesión y hacer el traspaso al nuevo concesionario al terminar la concesión original. La nueva concesión incluye obras nuevas y mejoras del camino existente.

A poco de asumir el segundo gobierno de Bachelet, su ministro de Obras Públicas decidió modificar las bases de licitación que dejó el gobierno anterior, lo que llevó a retrasar la nueva licitación y obligó al MOP a negociar una extensión del plazo de la concesión original.

La extensión estableció que la remuneración de la concesionaria por conceptos de mantención, conservación y operación de la obra sería de 3.750 UF mensuales. Sin embargo, la información que la concesionaria entregó a la Superintendencia de Valores y Seguros para los años 2013 y 2014 señalaba que dichos costos fueron de 1.481 y 1.469 UF mensuales, respectivamente, lo cual sugiere que el MOP pagó un sobreprecio de más del 150% al extender la concesión, a pesar de que la información de costos de la concesionaria es pública y de fácil acceso.

Más allá de la explicación que le debe el ministro de Obras Públicas al país por pagar más del doble de lo que correspondía pagar, este caso ilustra un problema más general. La falta de planificación más elemental por parte de la unidad de concesiones del MOP ha llevado a que no se tengan listas a tiempo las nuevas licitaciones de varias concesiones que llegan a su fin, obligando al MOP a extender el plazo de la concesión original.

Las negociaciones de los pagos que recibe el concesionario cuando se extiende el plazo de la concesión se dan sin la más mínima transparencia -no existe una instancia técnica independiente que evalúe la pertinencia del acuerdo- y con el MOP en una posición negociadora muy débil. Es precisamente esta debilidad negociadora del MOP la que debiera proveer una fuerte motivación para evitar las extensiones de las concesiones, preparando las nuevas licitaciones con la debida anticipación.

Aunque la extensión de la concesión del Camino Nogales-Puchuncaví es excepcional, porque fue posible conocer la magnitud del sobreprecio, es probable que en el caso de otras extensiones se hayan pagado sobrepuestos similares. El costo de no preparar a tiempo las nuevas licitaciones -lo cual puede tomar entre tres y cuatro años- es uno de varios costos que tiene para la sociedad chilena la

falta de planificación por parte del MOP.

Un segundo costo de la falta de planificación del MOP, también relacionada con las concesiones, tiene su origen en un mal uso de la figura de las iniciativas privadas. Durante la última década, el MOP utiliza cada vez esta figura para delegar en las empresas privadas el diseño de las nuevas concesiones, debido a una falta de interés por parte del MOP por destinar recursos a realizar esta tarea. Es así como se pagan sumas millonarias a las concesionarias que proponen proyectos muchas veces triviales, como agregar calzadas a una carretera existente, y además se reduce la competencia en la licitación posterior, ya que la empresa que desarrolla el proyecto corre con ventaja en la licitación.

El fortalecimiento de la unidad de diseño y planificación de proyectos de concesiones del MOP debiera ser una prioridad para evitar pagar de más por las concesiones y mitigar los problemas recién esbozados, desgraciadamente son otros los proyectos que está priorizando el gobierno en materia de infraestructura; uno de ellos es el que analizamos a continuación.

Reactivación y la panacea de las concesiones

El gobierno anunció esta semana la creación de un Fondo de Infraestructura (FdI) con objeto de aumentar las inversiones en el sector. Según sus promotores, este fondo tendrá un efecto reactivador importante. Aunque sólo se han hecho públicas mínimas generales sobre cómo operaría el FdI, lo que se conoce es suficiente para notar varios aspectos preocupantes.

Cuando termina una concesión, el Estado pasa a ser dueño de la obra correspondiente, lo cual constituye un activo con valor financiero igual a los ingresos futuros que generará el proyecto luego de descontar los costos de mantención y operación. El FdI se endeudará contra estos ingresos futuros para financiar obras de infraestructura, principalmente vía concesiones, ya que se establece que el fondo debe dejar utilidades.

Al gastar ingresos futuros, lo que hace el fondo es adelantar gasto público eludiendo la supervisión del Congreso. Desde un punto de vista de finanzas públicas, amarrar ingresos con gastos no es una buena política, y adelantar gastos que les corresponde asignar a gobiernos futuros, tampoco.

El ministro de Hacienda ha dicho que las reglas con que operará el FdI serán compatibles con las exigencias de los organismos internacionales pertinentes en materia de responsabilidad fiscal, es decir, que no se utilizará el fondo para eludir los límites al gasto público que impone la regla fiscal. De ser así, sólo deberían gastarse los ingresos corrientes que generen las concesiones que revierten a manos del Estado sin adelantar gasto endeudándose contra ingresos futuros.

Cuando se presentó el fondo a la opi-

nión pública en julio del año pasado, el MOP estimó el valor de sus activos en más de 20 mil millones de dólares, lo cual indicaba errores conceptuales serios en el cálculo. Estas estimaciones se han moderado y los montos que mencionó el ministro Undurraga esta semana fueron de nueve mil millones de dólares. Sin embargo, si se va a cumplir con los requisitos de la regla fiscal, dichos montos serán muy inferiores a este último monto, por lo cual las declaraciones de los dos ministros claves en esta iniciativa, el de Hacienda y el de Obras Públicas, no cuadran.

Una pista respecto de quién podría terminar primando entre los dos ministros viene dada por el hecho de que el Ministerio de Obras Públicas propondrá dos de los cinco miembros del consejo directivo del fondo a la Presidenta, mientras que el ministro de Hacienda no propondrá ninguno (los restantes tres miembros se elegirán por Alta Dirección Pública).

Pero vamos a la pregunta de fondo respecto del Fondo de Infraestructura. ¿Realmente es el motor para reactivar la economía y retomar tasas de crecimiento más altas? La respuesta es un no rotundo, porque los tiempos no calzan. Desde que se decide concesionar una obra de infraestructura hasta que comienza su construcción transcurren, en promedio, cuatro años. Está claro, entonces, que el FdI no tendrá impacto alguno sobre las tasas de desempleo de este o el próximo año. Si se desea impactar la actividad económica de inmediato, el camino a seguir es reactivar las licitaciones de hospitales, ya que estos proyectos están prácticamente listos.

Que hacer nuevas obras de infraestructura no es una buena medida reactivadora es bien sabido. Fue por eso que, luego de la gran recesión de 2008, los Estados Unidos optaron por un programa masivo de mantención de obras existentes y no por un plan de nuevas obras como medida reactivadora.

Un lobby exitoso

Es notable el éxito que ha tenido el lobby de la infraestructura para convencer a los líderes chilenos de que sus intereses son los intereses del país. Prima la lógica de que hay que hacer nuevas obras para reactivar la economía, aun cuando los tiempos para este argumento no calzan. Si alguien habla de fortalecer al MOP se le tilda de poco sensible con las premuras de la reactivación. Resulta que nunca es tiempo para hacer las reformas que le permitan al MOP ser una contraparte efectiva de los poderosos lobbies empresariales que debe enfrentar. Dichos lobbies han logrado reclutar el apoyo de líderes políticos muy diversos, incluyendo a tres ex presidentes de la República. Después de todo, ¿qué chileno bien nacido se opondría a construir nuevas carreteras, puertos, aeropuertos, escuelas y hospitales? ●