

DESARROLLO DE OBRAS PÚBLICAS POR PARTE DEL SECTOR PRIVADO
REFLEXIONES BÁSICAS

ENRIQUE A. STROBL R.
CADE CONSULTORES LTDA.
CASILLA 2029 - CENTRO DE CASILLAS
SANTIAGO - TELÉFONO 2090684 FAX (562) 2745637

R E S U M E N

El sistema de obras públicas en concesión reviste ventajas importantes para el Estado, que debe destinar menos recursos para la construcción de las obras que el país requiere para su desarrollo. Espero la puesta en marcha del sistema se ha visto demorado por diversos factores, no permitiendo una implementación práctica más amplia; a la fecha sólo se tiene un proyecto adjudicado bajo esta modalidad.

El éxito del sistema sólo puede lograrse mediante un número importante de obras bajo este esquema, en que los agentes financieros visualicen amplias y atractivas oportunidades de inversión, que signifiquen una diversificación y por ende una distribución del riesgo.

Se considera que la clave del eventual éxito sería el manejo pragmático del Gobierno y la seriedad de sus compromisos, para hacer viables los proyectos en base a proporcionar las facilidades inherentes, incluso de manera más amplia en el inicio, haciendo los proyectos atractivos y de rendimientos efectivos para el inversionista.

Tampoco deben dejarse de lado los intereses del usuario, ya que ello puede conducir a una distorsión del sistema.

1. INTRODUCCION

El Gobierno de Chile estudió la forma en que el Sector Privado pudiese participar en el desarrollo de las obras públicas que el país requiere, bajo el esquema de concesión, lo que en inglés se conoce como B.O.T. (Build, Operate, Transfer).

Con este propósito, el Gobierno de Chile estudió las modificaciones legales y reglamentarias estimadas necesarias para facilitar el desarrollo de obras en concesión.

El esquema de concesión implica que el concesionario debe:

- Diseñar y construir la obra dada en concesión
- Estructurar el financiamiento requerido
- Explotar la obra en cuestión, cobrando un peaje o tarifa por uso y que le permita recuperar la inversión efectuada más una utilidad
- Efectuar el mantenimiento de la obra
- Transferir la obra al Estado al cabo del periodo de concesión

El sistema reviste ventajas importantes para el Estado, que debe destinar menos recursos para la construcción de las obras que el país requiere para su desarrollo. Empero la puesta en marcha del sistema se ha visto demorada por diversos factores, no permitiendo una implementación práctica más amplia; a la fecha sólo se tiene un proyecto adjudicado bajo esta modalidad.

El éxito del sistema sólo puede lograrse mediante un número importante de obras bajo este esquema, en que los agentes financieros visualicen amplias y atractivas oportunidades de inversión, que signifiquen una diversificación y por ende una distribución del riesgo.

Es sabido que las Administradoras de Fondos de Pensiones del país, con crecientes disponibilidades de dinero están interesadas en nuevas oportunidades de inversión, siendo el desarrollo de estos proyectos una posibilidad. Sin embargo, también se requiere levantar ciertas restricciones; entre las principales, el que puedan participar en el financiamiento de los proyectos entregados en concesión, en lo posible desde la etapa de construcción.

Se considera que la clave del eventual éxito sería el manejo pragmático del Gobierno, para hacer viables los proyectos en base a proporcionar las facilidades inherentes, incluso de manera más amplia en el inicio, haciendo los proyectos atractivos para el inversionista, esto es, de rentabilidades adecuadas.

Tampoco deben dejarse de lado los intereses del usuario, ya que ello puede conducir a una distorsión del sistema. Los factores aplicados en la adjudicación del único caso existente a la fecha, plantean ciertas dudas. En efecto, dicho proyecto se evaluó fundamentalmente en función del mayor pago al Estado, lo que se traducirá en la práctica en un mayor costo del proyecto, el cual se trasladará al peaje que pagará el usuario.

A parte de lo señalado, los objetivos de la concesión debieran proporcionar un servicio de mayor calidad y menor precio.

En el presente trabajo se expondrán las dificultades que se observan para la aplicación de este sistema y como éstas se estima pueden ser superadas para beneficio general del país, realizando un análisis amplio sobre la temática expuesta.

Sí bien el esquema de obras públicas en concesión es aplicable a distinto tipo de obras, el análisis se concentra en aquellas referente a vialidad. Estas son por lo demás las que han concentrado los principales esfuerzos hasta ahora.

Se aclara que esta no es una presentación metodológica de una investigación específica, pero pretende plantear una problemática que constituya un aporte para lograr vías para el desarrollo de la infraestructura requerida y deseada.

2. BASE JURIDICA Y FUNCIONAMIENTO

2.1 Marco Jurídico

- El DS MOP 294 de 1984, que refunde los textos anteriores de la Ley Orgánica del Ministerio de Obras Públicas (MOP), establece la facultad del Ministerio de ejecutar por concesión las obras públicas bajo su responsabilidad.
- El DFL MOP 164 de 1991, que define los principales aspectos del sistema.
- El Decreto MOP 240 de 1991, que reglamenta al DFL MOP 164.
- Bases de Licitación, que son específicas para cada proyecto.

Las características más destacables de la legislación son las siguientes:

- Es flexible. Puede ser aplicada a cualquier obra pública, dentro de las atribuciones del MOP. Pueden aplicarse variadas condiciones contractuales y de licitación, ajustadas a las características de cada proyecto.
- Abierta a la competencia. Cualquier persona natural o jurídica que cumpla con las condiciones puede participar en las licitaciones.
- Abierta a la iniciativa privada. Otorga un marco e incentivos claros para proponer ideas de proyectos a ejecutar.
- Marco equitativo. Otorga un marco contractual, con derechos y obligaciones compartidas equilibradamente.

2.2 Funcionamiento

- Programa de licitaciones de obras originadas por el Estado.
- Ideas originadas por el sector privado. Quién presente una idea tendrá un premio en la evaluación de su oferta, en el proceso de licitación.
- El Estado delega el diseño, construcción, operación y conservación de la infraestructura.

- El concesionario financia la obra, su conservación y la operación.
- El Estado paga al Concesionario otorgándole el derecho de cobrar a los usuarios por el Servicio prestado, durante determinada cantidad de años.
- El sistema es aplicable a cualquiera obra pública dentro del Ámbito de acción del Ministerio de Obras Públicas (Vialidad, Arquitectura, Riego, Puertos y Aeropuertos). (Para Puertos y Aeropuertos existe legislación de concesionamiento paralela de otros organismos).
- El Estado define las especificaciones de la obra y del servicio, además de las restantes condiciones de la concesión, según sea el caso.
- Se licita la concesión adjudicándose a aquel oferente que, cumpliendo con las especificaciones haga la oferta más beneficiosa para el Estado (en representación de la comunidad).
- Las variables que definirán en la licitación la oferta de mayor interés para el Estado, son: tarifa, aporte del Estado a la inversión, plazo de concesión, pago que se ofrece hacer al Estado, u otras según sea el caso.

3. ANTECEDENTES

Existe consenso para aceptar que la falta de infraestructura puede frenar el desarrollo de Chile. Se está llegando a una situación crítica, que tendrá consecuencias indeseables. Esta omisión ya está introduciendo ineficiencias que afectan a importantes inversiones en marcha, en el campo de la agroindustria, de la actividad forestal, de la minería, etc.

El crecimiento del país, representado por el PGB, y del parque vehicular, han impuesto una demanda por infraestructura caminera que ha estado lejos de ser satisfecha, debido a que no se han invertido los suficientes recursos en obras viales en las últimas dos décadas. Esto se puede apreciar en la Figura 1, donde se puede observar que los montos destinados a inversión vial han estado muy por debajo del crecimiento experimentado por el PGB y el parque vehicular.

Considerando la tendencia que muestran el PGB y el parque vehicular, se aprecia el fuerte crecimiento que tendrán estos indicadores, lo que hace necesario que el nivel de inversión en infraestructura sea concordante, debiendo incrementarse significativamente.

La creciente demanda del transporte se puede apreciar en los tránsitos registrados en las plazas de peaje de Chile; ver Tabla 1. En la Figura 2 se han graficado los tránsitos de la plaza de peaje de Angostura, que registra los mayores volúmenes, y del total de todas las plazas de peaje del país.

FIGURA 1

EVOLUCION PARQUE VEHICULAR- PGB - INVERSION VIAL

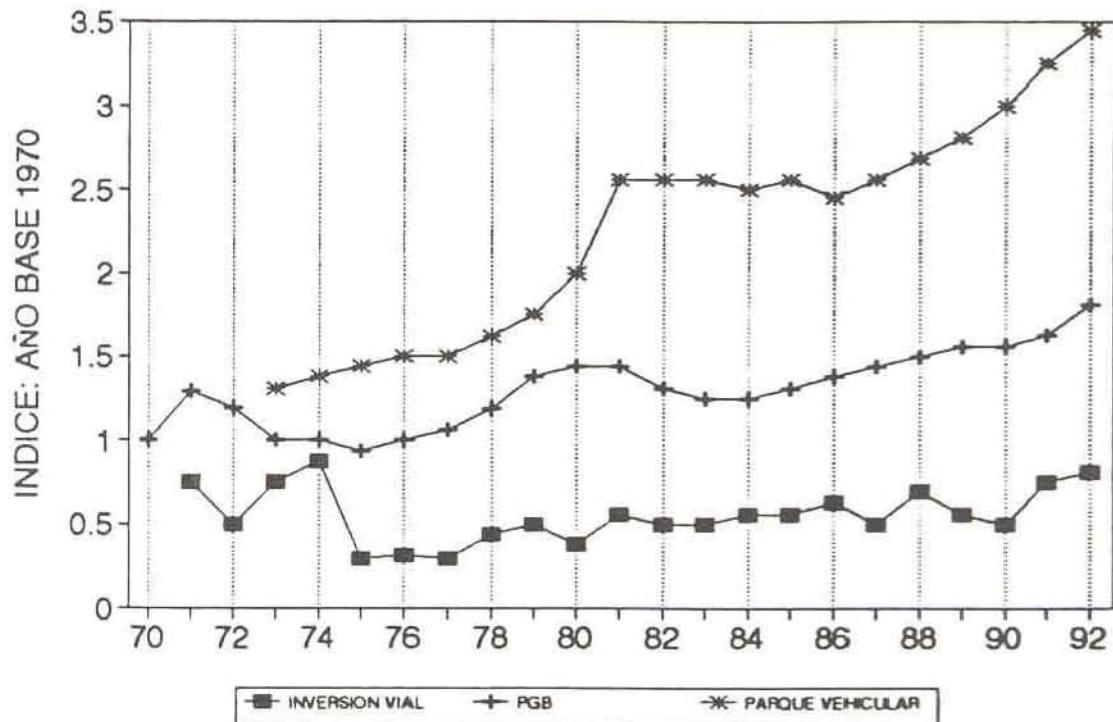


Tabla 1

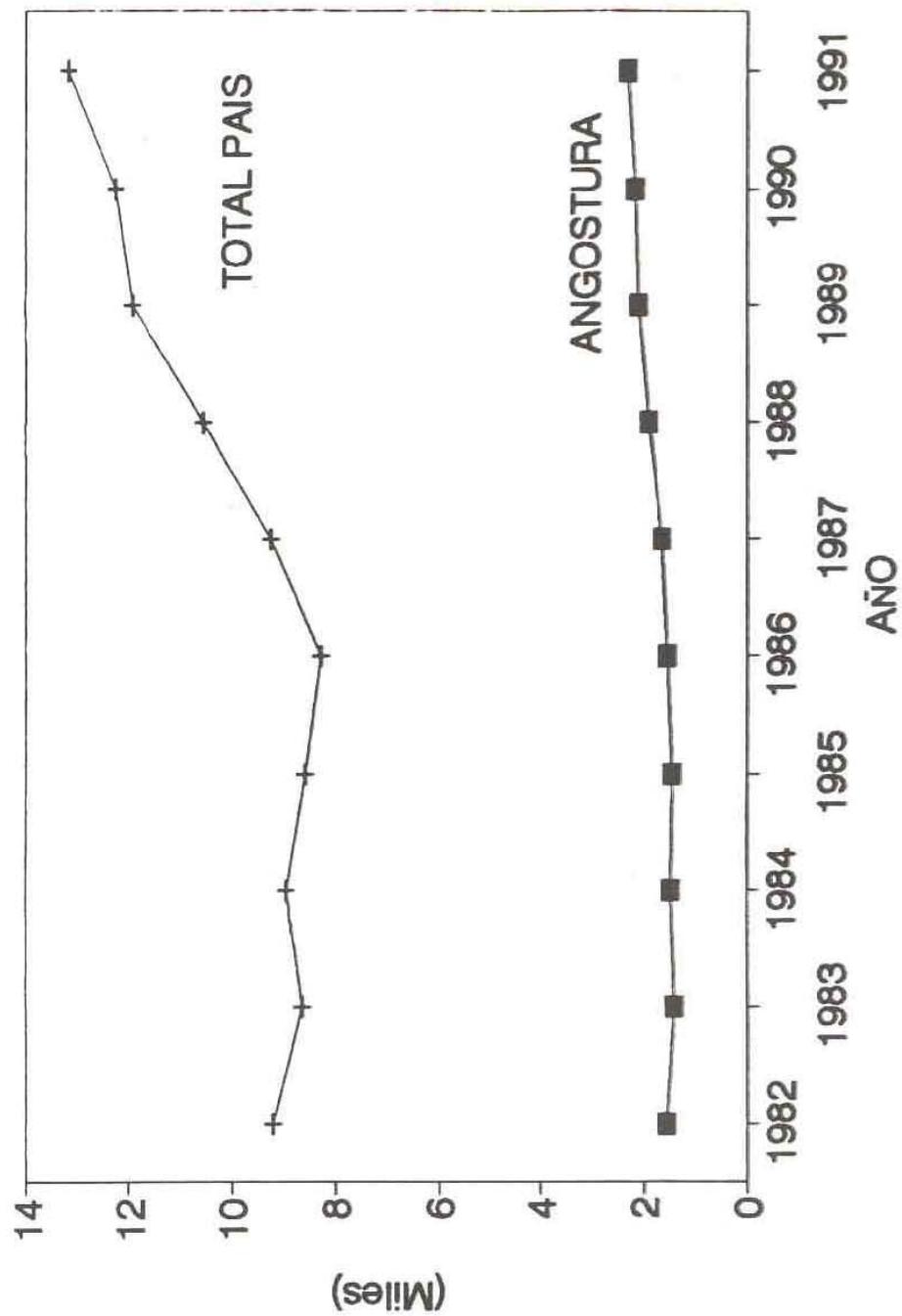
Tránsito en Plazas de Peajes en Chile 1982-1991

PLAZA	1982	1983	1984	1985	1986
ANGOSTURA	1.546.566	1.391.360	1.456.935	1.430.459	1.511.714
ZAPATA	1.024.428	889.989	846.461	797.427	865.990
LAMPA	591.639	581.541	590.300	578.767	658.320
PONAIKE/EL PAICO	1.066.066	967.579	938.418	865.484	869.238
LO PRADO	1.242.308	1.059.236	1.083.163	1.031.470	1.119.573
CHACABUCO	328.906	315.433	319.114	314.925	278.451
LAS VEGAS	687.281	646.078	642.953	638.118	704.056
PERQUILAQUEHUE	886.259	803.543	857.383	834.556	662.159
QUEPÉ	947.658	833.292	863.177	822.001	632.629
QUIINTA	701.495	633.157	667.531	650.853	700.792
CRISTO REDECTOR	33.345	48.389	46.748	51.196	65.009
CHAIHAVIDA	168.673	581.261	623.305	596.600	631.397
TOTAL	9.204.626	8.648.050	8.935.488	8.591.856	8.280.326

PLAZA	1987	1988	1989	1990	1991
ANGOSTURA	1.650.343	1.896.330	2.090.677	2.167.234	2.320.601
ZAPATA	1.053.933	1.198.479	1.353.703	1.451.919	1.562.200
LAMPA	684.607	771.054	878.553	953.343	1.008.513
PONAIKE/EL PAICO	889.363	977.876	1.059.620	793.456	762.702
LO PRADO	1.277.196	1.440.433	1.655.760	1.752.980	1.874.524
CHACABUCO	352.796	434.429	509.792	530.795	600.075
LAS VEGAS	745.050	840.666	965.600	1.022.471	1.108.735
PERQUILAQUEHUE	515.605	583.086	656.550	688.695	741.248
QUEPÉ	690.738	557.529	645.551	696.320	772.661
QUIINTA	791.199	910.390	1.009.002	1.083.276	1.148.449
CRISTO REDECTOR	62.623	76.713	114.694	114.290	143.121
CHAIHAVIDA	719.334	849.095	965.910	1.014.120	1.082.033
TOTAL	9.232.395	10.536.060	11.905.612	12.248.899	13.140.870

Fuente: Memorias Años 1982 a 1991, Subdepartamento Peaje, Dirección de Vialidad, Ministerio de Obras Públicas

FIGURA 2
TRANSITO EN PLAZAS DE PEAJE



La insuficiencia de recursos hace necesario recurrir a fuentes de financiación privada para la construcción de obras públicas, en particular de vialidad, que puedan ser gestionadas con una rentabilidad adecuada por empresas concesionarias. Esto debe verse en forma positiva, ya que permite al Estado dedicar el máximo de recursos a las inversiones de carácter social que no tienen rentabilidad privada. En todo caso, los contratos de concesión deberán ser muy concretos en lo que se refiere al reparto de riesgos, niveles de servicio y tarificación. La participación del capital privado aumenta las posibilidades de ampliación y mejoramiento de la red vial, por lo que debe utilizarse siempre que ofrezca garantías.

En países en desarrollo como Chile, usualmente se tiene respecto a vialidad la situación presentada en la Figura 3. La demanda por transporte crece año a año requiriendo mayor infraestructura. No obstante ésta por razones de no asignación de mayores recursos (se señala habitualmente que estos son siempre insuficientes), sólo se desarrolla cuando la situación hace crisis y se satisface al mínimo para reducir la inversión efectuada. Por lo tanto, por lo general la oferta es menor o en el mejor de los casos cercana a la demanda.

Lo contrario ocurre en países desarrollados, lo que está representado en la Figura 4. Esta situación es la ideal para el usuario, pero obviamente significa una sobreinversión. Probablemente una situación intermedia (Figura 5) es la que debería propenderse, lo que es posible lograr mediante la combinación de los recursos que asigna el Estado y aquellos que puede aportar el sector privado. Está claro que el inconveniente que casi siempre tienen las obras públicas, es que los proyectos respectivos no permiten desarrollos paulatinos adaptándose al crecimiento de la demanda.

En el país hasta la fecha, para satisfacer la mayor demanda de infraestructura se ha dado solución a ello principalmente por la vía de cambio de estíndar. Sin embargo, se llega en un momento en que eso ya no es posible o fácil de hacer. Por ejemplo, transformar la Ruta 5 Sur en autopista es algo difícil, ya existen muchas actividades consolidadas a los costados de ella que requieren de acceso. El costo de modificar esta ruta sería elevadísimo y en el mediano plazo tampoco sería una solución integral, puesto que esta vía combina en la actualidad diversos tipos de usuarios, no sólo los de larga distancia.

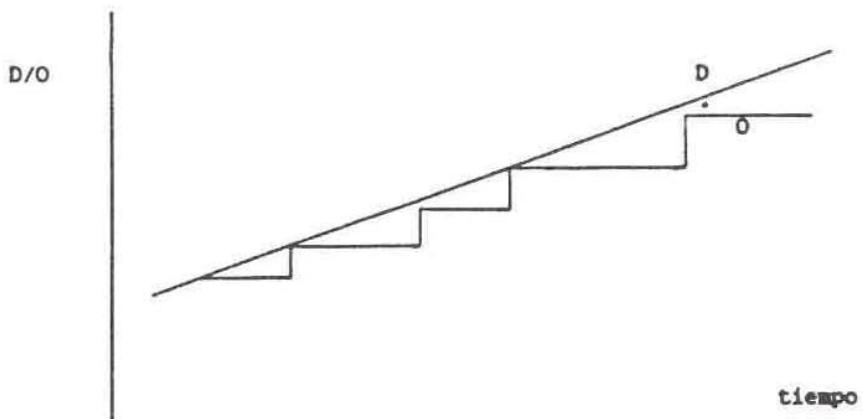


Figura 3: Demanda Vs. Oferta de Infraestructura
en que $D > O$

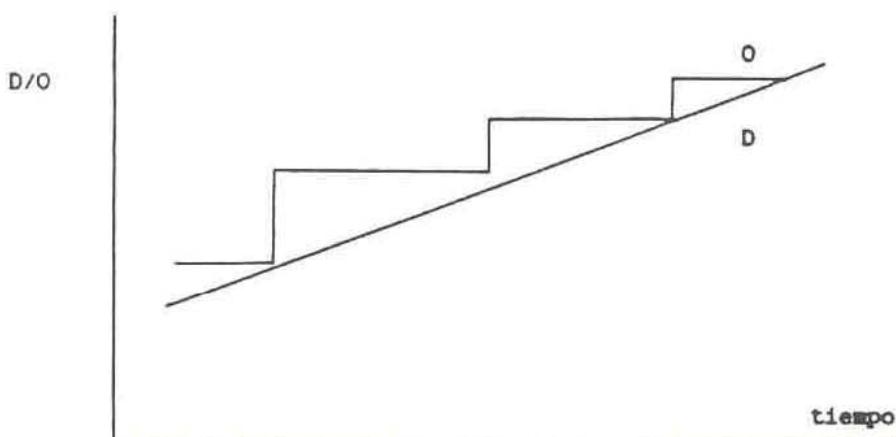


Figura 4: Demanda Vs. Oferta de Infraestructura
en que $O > D$

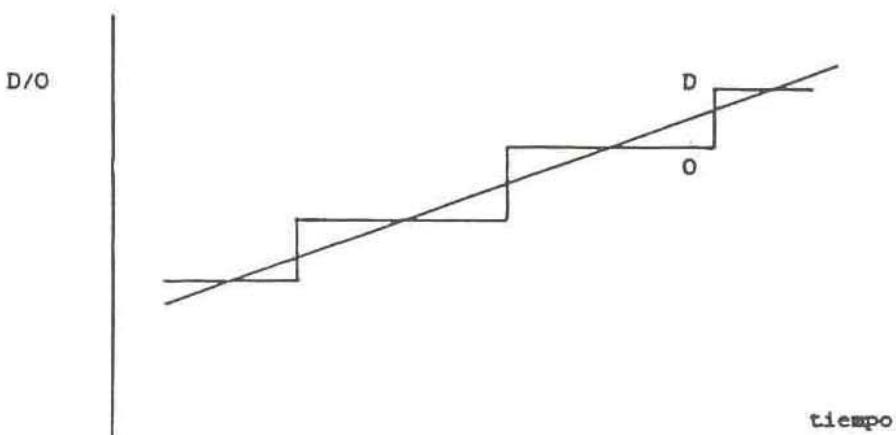


Figura 5: Demanda Vs. Oferta de Infraestructura
en que $O \sim \pm D$

4. COMENTARIOS PREVIOS

4.1 Motivos para Concesionar

Los motivos para concesionar son varios. Entre ellos se pueden citar los siguientes:

- Déficit de infraestructura. Este aspecto ya ha sido comentado
- Implementar infraestructura que no sea restrictiva cuando se alcancen determinados niveles de desarrollo
- Escasez de recursos públicos. También este aspecto ha sido comentado
- Limitar el tamaño del sector público, pues en la medida que crece la infraestructura crece el sector público
- Aporte de eficiencia e innovación. Es esperable que el sector privado que

- usualmente se encuentra en la vanguardia, pueda incorporar innovaciones beneficiosas.
- Capacidad de cobro mayor. Es posible que el privado pueda aplicar un esquema de cobro mas efectivo respecto al servicio prestado.

4.2 Dificultades de las Concesiones

Es innegable que las concesiones en ciertas obras, por ejemplo las viales, representan algunas dificultades. En otras se pueden señalar las siguientes:

- Poder monopólico del concesionario
 - . Esto puede ser solucionado mediante:
 - . Regulación
 - . Licitación por tarifas
 - . Reconcesionamiento periódico
 - . Generación de competencia cuando sea posible
- Externalidades
 - . Congestión, aplicar peajes diferenciados
 - . Contaminación, internalizar
 - . Plusvalía, aumento valor de terrenos
- Problemas de red. Pueden existir arcos semejantes con tarifas muy distintas
- Problemas políticos
 - . Resistencia a pagar
 - . Tarificación por congestión
 - . Esquemas tarifarios distintos
- Problemas de gestión pública
 - . Debe coordinarse la red vial administrada por el sector público con aquella en manos del sector privado. Se requiere una planificación armónica.

4.3 Caminos a Concessionar

Los caminos a concessionar se estima que deberían satisfacer algunos de los siguientes criterios:

- Buen nivel de competencia
- Alto tráfico en lo posible
- Subsidio nulo o pequeño
- Permitan aplicación de tarifas eficientes
- Pocas externalidades negativas
- Usuarios específicos, ya sea uno único u homogéneos por tarifa
- Concesión mejore el servicio

Del análisis de estos criterios, se piensa que todo apunta a:

- Caminos de alto tránsito con soluciones de elevado estándar (tipo autopista o similar, o sea vías con calzadas unidireccionales separadas y cruces en distinto nivel)
- Proyectos específicos, ya sea obras particulares como el túnel El Melón o para determinados usuarios

En todo caso el principal criterio debiera ser que una obra cobrando un peaje competitivo, de una rentabilidad adecuada a la inversión que haga el privado.

5. REFLEXIONES

En el Ministerio de Obras Públicas existe una unidad dedicada al tema de obras públicas en concesión. Esta desarrolla considerables esfuerzos por lograr resultados, pero de acuerdo a aquellos alcanzados, es posible que no cuente con atribuciones efectivas para lograrlo.

Después de casi un año de la promulgación de la nueva ley y reglamento de concesiones, aún no se cuenta con una experiencia basada en varios casos. A la fecha sólo se tiene aquella correspondiente al Túnel El Melón. Este proyecto es interesante pues constituye una alternativa a la actual cuesta. Sin embargo, el criterio de asignación se basó en el pago ofrecido por el oferente en la licitación. En este caso habrá un peaje y el Fisco recibirá un monto significativo todos los años fruto de la licitación de esta obra pública. Por lo tanto este mecanismo operará como un nuevo impuesto. Todos aquellos que transitan por el Túnel El Melón contribuirán con parte de lo que paguen por peaje, a retribuir la inversión que el concesionario hizo, y el resto a integrar el pago al Fisco. Es decir, no hubo un criterio de buscar el beneficio del usuario. Visto en forma positiva, el monto que perciba el Fisco irá en beneficio de la comunidad en el uso que haga el MOP en otros proyectos viales. En todo caso, el punto es que el peaje desde la perspectiva del usuario, debe ser el que económicamente le convenga ante otra alternativa y el monto que justifique la construcción de la obra y los costos de operación.

Recientemente se llamó a la licitación del denominado Camino de la Madera, cuyas ofertas se deben entregar a comienzos del año 1994. El esquema de adjudicación considera en este caso un nivel tarifario máximo. El oferente puede solicitar un subsidio si fija el valor de peaje máximo establecido.

Otros factores que intervienen son: plazo de concesión (máximo 25 años), ingresos mínimos garantizados, riesgo asumido respecto al costo del proyecto, fórmula de reajuste de las tarifas y servicios complementarios ofrecidos.

Las ofertas calificadas como técnicamente aceptables serán evaluadas económica- mente de acuerdo a una fórmula, de manera que aquella que obtenga el menor puntaje será la oferta económica mas conveniente para la adjudicación.

En esta obra se cambió el criterio, interesando fundamentalmente el peaje pagado por el usuario. En este caso, el MOP no cuenta como resultado de la concesión con recursos específicos para la mantención de la vialidad asociada que es de su responsabilidad.

Según se entiende, después de entregadas las bases de la licitación, la Contraloría General de la República, formuló reparos a ellas por el hecho que permitían al oferente presentar alternativas. Esta es obviamente una situación inconveniente, puesto que obliga a una aclaración estructural, modifica una condición ya definida, sobre cuya base quizás uno o mas proponentes estaban trabajando. A su vez daña la imagen general del proceso, restando confianza en el sistema.

Los próximos proyectos en carpeta para licitar son los siguientes:

- Acceso Norte a Concepción
- Autopista Santiago-San Antonio
- Camino Nogales-Puchuncaví

El Camino Santiago-Farellones que también estaba en carpeta para ser licitado, debió ser dejado de lado, porque un organismo del Estado, determinó que por sus características sería monopólico. Esto aunque efectivo, no considera el mercado usuario específico del camino. Pospone un proyecto necesario para el desarrollo de las actividades turísticas basadas en los deportes invernales, en que el Estado difícilmente asignará fondos.

El proyecto del Acceso Norte a Concepción también ha enfrentado algunas dificultades en los plazos previstos. Esto derivado de la consideración más reciente de un tramo nuevo directo entre Chillán y Confluencia, para desarrollar una vía más directa y menos interferida que el actual camino, que presenta muchas actividades a ambos costados del camino.

Algo similar ha ocurrido con un proyecto propuesto por un privado. Se trata del Camino Cartagena-Algarrobo. También en este caso se ha entrado a un análisis más amplio de la red en la cual se inscribe este proyecto. Esto es obviamente necesario, pero complica y retarda el proceso.

Además cabe efectuar algunas consideraciones respecto a la evaluación social de proyectos viales. Los principales problemas que existen en el análisis de proyectos viales, se refieren a la estimación de la demanda. No siempre el crecimiento se explica por el crecimiento demográfico, el ingreso per cápita o crecimiento del PGB, el aumento del parque automotriz, etc. En muchos casos se ha visto ex-post que la demanda real resulta mucho mayor que la estimada, esto producto del cambio de hábitos del usuario ante una nueva o mejor oferta. Esto no siempre se puede recoger adecuadamente en la modelación.

También la metodología de evaluación de proyectos viales, presenta ciertas limitaciones. El efecto red es importante y no es considerado adecuadamente. También existen externalidades las cuales si bien son analizadas y mencionadas, a la larga no son debidamente ponderadas en la decisión final; lo que pesan en definitiva por lo general, son los indicadores usuales de rentabilidad. También en ese sentido la tasa de descuento aplicada es muy alta, en general la inversión inicial es muy fuerte y los saldos netos anuales aunque crecientes, normalmente una vez descontados son montos pequeños.

En general, los proyectos en carpeta se pueden considerar proyectos pequeños desde el punto de vista del monto de inversión, y por lo tanto la experiencia que se obtenga de ellos si bien será útil y no compromete riesgos significativos para el Estado, puede que no sea una experiencia extrapolable para proyectos con montos de inversión significativos. Entre estos últimos está el Camino Santiago-San Antonio en un estándar de autopista. Este proyecto introduce complejidades adicionales, pues parte de él ya está construido y se le entrega al concesionario. Además se tiene que un extremo de la ruta debe penetrar en Santiago, debiendo conectarse a la red vial urbana en forma apropiada, lo cual no está resuelto. Es decir, la Ruta 78 se complica al llegar a Santiago, ya que tiene una parte de vialidad urbana que introduce elementos diferentes de considerar que los de una simple autopista.

Un problema similar debe enfrentar el proyecto de La Dormida, vía alternativa entre Santiago y la zona de Valparaíso, cuyo conflicto mayor se encuentra en el cruce de las comunas de Villa Alemana y Quilpué hasta Viña del Mar.

Está claro que en los grandes proyectos interurbanos existirán problemas urbanos que deben resolverse en forma apropiada.

De lo anterior también se desprende que los proyectos de vialidad urbana - se menciona como posible el de Costanera Norte en Santiago - presentan complicaciones importantes, distintas a las de proyectos interurbanos.

Otro proyecto de vialidad urbana propuesto por un grupo privado, corresponde al denominado Camino Mirador del Valle, también en Santiago. Este también sería un proyecto asociado a la trama vial urbana y no puede verse como un proyecto totalmente separado.

Es así como se considera que los proyectos de vialidad urbana que se concesionen deben estar claramente identificados y constituir parte de una solución global del sistema.

Proyectos estructurales como una nueva Ruta 5 Sur, por ejemplo entre Santiago-Chillán, deben enfocarse con un criterio distinto. Si existe interés de inversionistas privados en un proyecto como el citado, debe apoyarse la iniciativa, mas aún si no requiere de recursos fiscales.

En este sentido es fundamental desarrollar un plan estratégico relativo a la infraestructura necesaria, tal como existe en otros países, que permita identificar u orientar los proyectos que pueden ser abordados mediante concesiones. Se considera que hasta ahora se ha actuado con excesiva cautela, tomando algunos proyectos con carácter experimental, tratando de evitar cualquier tipo de riesgos. Este es un camino deseable, pero no siempre el mejor, pues no permite avanzar según las necesidades urgentes que requiere el país.

En general parece difícil que la iniciativa privada tenga un rol importante en la gestación de obras de vialidad (salvo excepciones), porque ellas deben estar insertas en el plan nacional interurbano o urbano de cada ciudad. Es probable que la iniciativa del sector privado se pueda reflejar en proposiciones de modificaciones al proyecto oficial, al desarrollo de las obras mediante innovaciones constructivas, etc.

Un prerrequisito para el otorgamiento de una concesión, debe ser que el proyecto se justifique por sus propios méritos y forme parte del programa nacional establecido.

Los proyectos carreteros están expuestos a condiciones de incertidumbre, puesto que presentan la dificultad de estimar la demanda a priori de manera exacta para establecer la recuperación de la inversión en un largo plazo. Ello, en virtud del comportamiento de algunas de las variables más sensibles que afectan a estos proyectos. Basta un desfase en la indexación de las tarifas con relación al incremento de los gastos o bien una imprecisión en el cálculo de los aforos esperados para que pueda peligrar la recuperación del capital invertido en el tiempo estimado. Esto se debe reflejar en la rentabilidad que tenga la inversión para el inversionista, a mayor riesgo mayor rentabilidad esperada.

Por otra parte, hay que considerar las tarifas por aplicar para compensar irregularidades en los aforos y aumentos inflacionarios que hagan viable el proyecto. Estas tarifas deben estar inscritas en un contexto realista de las condiciones sociales, económicas y políticas del país, y, asimismo, considerar los estudios de elasticidad en la demanda. Asimismo, interesa que existan criterios relativamente uniformes en el esquema tarifario que se aplique en los distintos proyectos concesionados. También en lo posible consistentes con el aplicado por el MOP.

Una fórmula introducida en México, es que si el tránsito real o sus tasas de crecimiento son menores a lo esperado, el plazo de la concesión se alarga. Es decir, si el flujo de ingresos brutos previstos es menor, el plazo se alarga; y si resulta mayor, se comparten los ingresos marginales.

Otro aspecto esencial en los contratos a largo plazo, como lo son los de obras públicas en concesión, es la reducción de las incertidumbres al máximo. Entonces, el ordenamiento jurídico que regule la concesión y sus modificaciones, debe ser claro.

Por otra parte, el Estado debe ejercitar el control necesario sobre la sociedad concesionaria, pero ha de evitar caer en una intervención que al final restrinja la libre iniciativa de ella.

Siendo la concesión el resultado de la cooperación pública y privada, debe abandonarse la falsa disyuntiva entre lo que es público y lo que es privado. Lo que hace falta son soluciones imaginativas que integren lo mejor del sector público y lo mejor del sector privado.

Como argumento a favor de las concesiones, se considera que una mayor implicación del sector privado conlleva un control de costos más estricto, mayor eficacia, y más disciplina en el sector público. Asimismo, evita la lentitud con que normalmente opera el sector público, por su propia estructura de funcionamiento. La transferencia de riesgo al sector privado es una ventaja en la medida en que haya un contrato del más alto rango que funcione adecuadamente. Se ha visto en otros países que la financiación privada permite una construcción más rápida y una mejor conservación que en el caso de las carreteras libres.

Las concesiones en conjunto puede ser muy positivas para el Estado. Pueden significar ingreso de capitales foráneos, mejorar las comunicaciones en zonas económicas socialmente importantes, contribuir decisivamente al desarrollo del país en general, incrementar la seguridad vial; etc.

En síntesis, se estima conveniente la definición de un programa nacional de proyectos de vialidad concesionables, a cargo de una unidad especializada, con las atribuciones necesarias para desarrollar una labor expedita, que permita alcanzar resultados significativos en cuanto a número de obras concesionadas y/o montos involucrados. Obviamente esto debe ir acompañado de adecuadas fuentes de financiamiento para proyectos en concesión.

Lo anterior significa que deben identificarse a la brevedad posible, aquellos proyectos de vialidad que pudieran ser atractivos para el sector privado, tanto los incluidos en el Sistema Nacional de Inversiones como otros nuevos, con el propósito que se realicen las acciones pertinentes para que sean desarrollados mediante el sistema de obra pública en concesión. Hay que señalar que ésto no debe limitarse sólo a proyectos de vialidad, sino también corresponde considerar otras obras como edificios, puertos, aeropuertos, etc.

REFERENCIAS

STROBL E. (1992). Problemática del desarrollo de obras públicas por parte del Sector Privado. Actas I Encuentro de las Ingenierías Civiles Iberoamericanas. Cáceres, España.

Las concesiones de obras públicas: Una nueva opción de inversión para el Sector Privado. Compendio de Exposiciones Seminario Internacional 12 y 13 de Enero de 1993, Ministerio de Obras Públicas, Santiago, Chile.