

CUADERNOS DEL CPI

EL DESAFÍO DE FINANCIAR INFRAESTRUCTURA

CLAPES U.C. Y CONSEJO DE
POLÍTICAS DE INFRAESTRUCTURA, CPI

AUTOR

Encuentro Clapes-CPI

VERSIÓN

0/0/1

FECHA

09/2021

NÚMERO

135

CPI CONSEJO POLÍTICAS DE INFRAESTRUCTURA

*Este Cuaderno es el extracto del ENCUENTRO WEBINAR sobre **"EL DESAFÍO DE FINANCIAR INFRAESTRUCTURA"** realizado el 23 de septiembre de 2021. En esta actividad se contó con las exposiciones de **Hermann González**, coordinador Área Macroeconómica Clapes U.C., **Carlos Cruz**, director ejecutivo del Consejo de Políticas de Infraestructura, CPI, **REPRESENTANTES DE LAS CANDIDATURAS PRESIDENCIALES: Diego Pardow** por Gabriel Boric, **Patricio Rozas** por Yasna Provoste, **Juan Pablo Bórquez** por Sebastián Sichel, **Eduardo Guerrero** por José Antonio Kast.*

***Presentación: Hernán de Solminihac**, director Clapes U.C.*

***Moderadora: Alondra Chamorro**, investigadora principal Clapes U.C.*

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo	4
Exposición de Hermann González	6
Exposición de Carlos Cruz	8
Exposición de Patricio Rozas	10
Exposición de Juan Pablo Bórquez	11
Exposición de Eduardo Guerrero	13

Resumen Ejecutivo

Un alto grado de coincidencias quedó de manifiesto entre los representantes de las cuatro principales candidaturas presidenciales frente al tema de la infraestructura y su financiamiento en el encuentro Clapes-CPI. Se concordó en general en: a) la importancia estratégica de la infraestructura para la productividad y la competitividad-país, y para el crecimiento económico, b), para mejorar la calidad de vida de la población, c) para la superación de desigualdades territoriales y comunales, d) para enfrentar la crisis climática e hídrica que afecta al país y, d) la necesidad de una visión de largo plazo. Se abogó asimismo por una superior selección, organización y coordinación de los proyectos. Algunos aspectos institucionales y la ausencia de un marco general que oriente el desarrollo de la actividad -un plan nacional de infraestructura, por ejemplo- fueron mencionados como déficits a abordar. Además, y en el mismo sentido, se recomendó la presencia de un Estado revitalizado en el sector.

Las prioridades representan un abanico de actividades. Desde puertos y logística de carga hasta pavimentación, pasando por obras hídricas, infraestructura digital, energía de hidrógeno verde y obras para ciudades más amigables. Calidad de vida, conectividad en sentido amplio y crisis hídrica han escalado en la agenda prioritaria. Se señaló que el país debiera aumentar su inversión en infraestructura a un 5-6% del PIB, nivel que ya se registró en el período 1998-2004. Es un hecho que hoy el Estado -menos que nunca quizás en el último tiempo- no puede afrontar por su cuenta el desafío en infraestructura; las cifras fiscales están sometidas a un estrés considerable, con aumentos de la deuda pública y sus intereses respectivos. El financiamiento de la infraestructura debe contar necesariamente con el aporte privado bajo un esquema de

asociatividad público-privada y un renovado sistema de concesiones, un expositor dejó el tema abierto una vez finalizado el proceso constituyente, pero concordó con un mejor funcionamiento del sistema en el corto plazo.

El sistema de concesiones, sin embargo, viene sufriendo cuestionamientos y donde tarifas –con rango propio–, fiscalización, contratos, transparencia y destino de los excedentes del sector son temas de críticas habituales. En el encuentro, finalmente se coincidió tanto en la necesidad de hacer reformas importantes al modelo concesional como en sus logros y viabilidad en el tiempo.

EXPOSICIÓN DE HERMANN GONZÁLEZ

COORDINADOR ÁREA MACROECONÓMICA CLAPES U.C.

La inversión en infraestructura en el país es un eje importante de la economía. Para el próximo quinquenio, el sector ocupa el segundo lugar –sólo superado por la minería– en el catastro de inversiones en desarrollo y programadas con un tercio del total (Corporación de Bienes de Capital), y existe un espacio importante para que asomen nuevas obras: en el tema ferroviario y aeroportuario, por ejemplo, el país está bastante retrasado en competitividad internacional comparada. Además, esta inversión favorece el crecimiento, genera empleos formales y de calidad, y mejora las condiciones de vida (vivienda y entorno).

Destaquemos que una tasa de Inversión Infraestructura/PIB que fuera similar a la que mostraban los países desarrollados cuando tenían el mismo nivel de desarrollo que hoy tiene Chile significaría US\$ 70.000 millones de inversión incremental a lograr en diez años y financiada por privados. Esa es la magnitud de un desafío de ese rango. Las finanzas públicas, es sabido, atraviesan por un estrés considerable, el gasto corriente del Fisco tuvo que aumentar fuertemente y en consecuencia se han elevado sus déficits. La inversión en infraestructura del Estado hasta el 2011 era un 20% de su gasto total, y ahora está en 15%.

La deuda del Fisco ha venido creciendo sostenidamente en los últimos años. La deuda neta podría escalar a 50%-60% del PIB, creemos que un nivel de 45% es razonable, y en tal caso habría que pensar en converger a ese nivel, de manera lenta, intermedia o rápida. Detrás de estas cifras está la disminución de los fondos soberanos del país (por ello, la deuda pública bruta no es muy diferente a la deuda neta). La sostenibilidad de la deuda

es por cierto un tema preocupante: podríamos pasar de pagar un 1% del PIB en intereses a un 1,5%-2%. Ese gasto en intereses desplaza recursos posibles de destinar a otros objetivos de política fiscal/social. Debe tenerse presente, además, que un crecimiento de la deuda sobre cierto nivel provoca un aumento en la tasa de interés a pagar.

El desafío de las cuentas fiscales es significativo y tendrá que abordarse con más o menos intensidad en plazos que no pueden ser lejanos. La estrechez fiscal llegó para quedarse por algún tiempo. El país tiene una buena calificación de riesgo, pero en sus "fundamentales" se parece más a países con una inferior calificación. Parece desprenderse con claridad que el panorama fiscal implica la necesidad de una fuerte contribución de recursos financieros privados para afrontar las demandas por una mayor y mejor infraestructura en el país.

EXPOSICIÓN DE CARLOS CRUZ

DIRECTOR EJECUTIVO DEL CONSEJO DE POLÍTICAS DE INFRAESTRUCTURA, CPI

Creo que es importante reiterar por qué necesitamos más y mejor infraestructura. Por de pronto, porque mejora la calidad de vida y permite reducir sus brechas a lo largo del territorio en tanto la infraestructura es un habilitante clave para el nivel de vida. También la infraestructura aumenta la productividad y contribuye al aumento del PIB potencial, esto es, de la riqueza que podremos crear como país en el futuro. Sin embargo, nuestra tasa de inversión en infraestructura es inferior a la que tenían los países desarrollados cuando su PIB era similar al que tenemos hoy en día. Desde el CPI, proponemos aumentar en un 1,5% del PIB la inversión del país en infraestructura.

La pregunta es quién y cómo invertirá para avanzar en esa dirección deseable. La inversión en infraestructura con recursos públicos no podrá tener un gran despliegue en el corto y mediano plazo por las restricciones presupuestarias del Fisco en medio de sus gastos comprometidos por la emergencia social, económica y sanitaria. Se podrían esperar mayores obras significativas con recursos públicos solamente en deportes (Juegos Panamericanos 2023), y en ferrocarriles (varios programas en desarrollo y en carpeta) y Metro (nueva línea 7 en ejecución, líneas 8 y 9 proyectadas); Salud por su lado estaría creando mejores condiciones para nuevas inversiones.

La ley de Financiamiento Urbano Compartido y el Fondo Desarrollo País (ex de Infraestructura) son instrumentos complementarios desde el Estado que podrían revitalizarse y operar con participación privada. Sin embargo, ambos requieren adaptaciones y perfeccionamientos para convertirse en vías interesantes y eficaces de colaboración público-privada (asuntos de garantías, prendas, bancarización, agencia pública competente, regulación y solución de controversias, apoyo técnico a municipios, entre otros).

Resulta entonces imperioso considerar una renovada y robusta incorporación de privados a una escala importante en el desafío de la infraestructura y ciertamente el mecanismo de concesiones --en régimen y probado durante muchos años, con una diversidad de sectores y grandes obras, y montos significativos de inversión-- aparece como la alternativa apropiada.

Por ahora, sabemos que vía concesiones el total de la inversión efectiva en los años 2022-23 --aprobada y en ejecución-- va a rondar los US\$ 2.500 millones. Las licitaciones viales del 2022 se ubicarán en el intervalo de US\$ 2.000-3.700 millones, y otras inversiones entre US\$ 200-1.000 millones. Son montos importantes y hablan de la vigencia y vitalidad de la asociatividad público-privada y de las concesiones como su mecanismo operativo, aunque no disipan las interrogantes sobre su desarrollo futuro.

El sistema de concesiones, podemos afirmar, no goza hoy de buena salud. Por una parte, el Estado ha usado las concesiones viales como fuente de recaudación y se ha replegado de sus funciones como agente promotor del sistema. Las empresas tampoco han contribuido a mejorar la identidad del sector, tienen poca cercanía con las comunidades, existe un exceso de controversias con el Estado, poca transparencia en la entrega de información sobre inversiones, financiamiento, destino de los recursos, y escasas iniciativas que aporten al medioambiente, salvo excepciones.

El Estado debe retomar la función de liderazgo de una industria que requiere modificaciones. El sistema de concesiones debe ser una forma de financiamiento de proyectos estratégicos de desarrollo-país y parte de un plan nacional de infraestructura, donde las iniciativas privadas sean un complemento. Además, los excedentes del sector deben transferirse a los usuarios, y no a gasto corriente, a través de más y mejor infraestructura y, alternativamente, reducción de tarifas. Puede hacerse un listado tentativo y básico de correcciones y mejoramientos al sistema de concesiones:

- Flexibilización y revisión periódica de los contratos (inversiones, retornos, tarifas, otros).
- Consejo asesor: seguimiento de la industria más que aprobar iniciativas privadas.
- Reforzar los mecanismos de resolución de controversias.
- Exigencias a las empresas de cumplir con mantenimiento, servicialidad, condiciones ambientales, sociales y de transparencia (información comprensible).
- Fiscalización necesaria.

INTERVENCIÓN DE PATRICIO ROZAS

(candidatura de Yasna Provoste)

Me parece que es urgente aumentar la inversión en infraestructura, la que ha caído como porcentaje del PIB y significa una brecha con las naciones emergentes que invierten un 5,5% del PIB. Podemos aspirar a la inversión del período 1998-2004 que representó un 5-6% del PIB con una gran modernización de la infraestructura vial.

La orientación de una política de infraestructura debiera inducir un ordenamiento de la inversión. Existe una desigualdad evidente en el acceso a la infraestructura y sus servicios, la que contribuye fuertemente a la desigualdad entre territorios y comunas, algunos de primer mundo y otros de tercer mundo. Por otra parte, la prioridad en estos momentos corresponde a los principales problemas que está enfrentando el país y que a mi juicio tienen que ver con la escasez hídrica y el elevado desempleo. Los proyectos en ambas áreas deben afinarse y apurarse.

Sobre las concesiones, quiero señalar que es uno entre varios mecanismos para la colaboración y asociatividad público-privada –otras fórmulas son los contratos de servicios, administración gerencial y de arrendamiento– y no son un fin en sí mismas. Sabemos que el mecanismo de las concesiones ha mostrado problemas, pero que pueden y deben corregirse. Creo que el Estado debe retomar su papel impulsando proyectos estratégicos, enfatizando los beneficios tangibles a los usuarios, garantizando la participación de todos los incumbentes en las obras, supervisando las condiciones previas y la creatividad en los contratos.

Creo que las prioridades radican en infraestructura hídrica, conectividad y electromovilidad, y en el impulso a un plan nacional que permita duplicar la cantidad de caminos pavimentados. Además, creemos que se debe orientar la cartera de inversión a las necesidades sociales. Por ejemplo, reasignar los recursos de un proyecto como el teleférico Ciudad Empresarial-Providencia con Tobalaba, a uno que conecte sobre el plano Valparaíso y Viña del Mar.

INTERVENCIÓN DE JUAN PABLO BÓRQUEZ

(candidatura de Sebastián Sichel)

La infraestructura la entendemos como una cuestión capital para el país, involucra por de pronto la calidad de vida de las personas y los temas claves de productividad y competitividad-país, coincidimos además en que se requiere una mirada estratégica y de largo plazo sobre todos los diversos ámbitos de la infraestructura.

Respecto de la competitividad-país, un dato: el costo logístico de embarcar productos en la OECD es de 8% sobre el total, en Chile es de 18%. Necesitamos entonces redoblar el énfasis en puertos y logística, no hay que olvidar además la amenaza de la congestión portuaria. Tenemos que mejorar la gestión y coordinación en los temas de infraestructura. Existen demasiadas instituciones e instancias que participan en la elaboración, aprobación y ejecución de los proyectos, resultando en ineficiencias y atrasos con cargo a menor productividad. Los mecanismos del Financiamiento Urbano Compartido y el Fondo Desarrollo País tienen falencias que hay que abordar para que resulten operativos.

Respecto de las concesiones, constatamos su desafección entre la ciudadanía, pero no es algo irreversible en tanto se generen y presenten adecuadamente nuevos proyectos para ser concesionados. Esto significa acortar los plazos del proceso de concesión, optimizar el diseño de los contratos aprovechando la experiencia, mejorar la calidad del servicio (superior "servicialidad") y considerar una intensa participación ciudadana. Y queda por reevaluar el tema más sensible y notorio de las concesiones: las tarifas. Aquí se requiere transparencia y comunicación para así sintonizar con las preocupaciones de la ciudadanía y los usuarios, por ejemplo, el monto mismo de las tarifas, los asuntos de equidad, los subsidios centro-extremos dentro del territorio y el tema intergeneracional en los costos y beneficios.

Así, con un mejoramiento palpable en el mecanismo de concesiones, se podrá incrementar la necesaria participación privada en el levantamiento de infraestructura en el país y compartiendo tal responsabilidad en mayor grado con la inversión del sector público. Los tres ejes prioritarios del programa de inversión son: proyectos para enfrentar la escasez hídrica (plantas desaladoras, mejorar el acceso al agua en zonas rurales); infraestructura vial en lo relacionado con la dimensión logística y transporte de personas, –poniendo el énfasis en mejorar la calidad de vida de las personas y disminuir los tiempos de traslado– y el tema crucial de los puertos.

Será clave pasar a un sistema de concesiones 2.0 mejorado. También, modificar el ex Fondo de Infraestructura para que realmente levante capital y colabore en los financiamientos. Proponemos tanto una orientación de “política de desarrollo de inversión” como un objetivo de política pública que ordene la inversión y afronte la desigualdad de acceso a los servicios de la infraestructura.

INTERVENCIÓN DE EDUARDO GUERRERO

(candidatura de José Antonio Kast)

Entendemos que la infraestructura tiene un valor estratégico y requiere de una mirada de largo plazo, teniendo siempre presente el mejoramiento en la calidad de vida de las personas. La infraestructura es un medio para ese fin último y por tanto debe cumplir requisitos de sostenibilidad en un sentido amplio. Es el sello de nuestra propuesta: infraestructura sostenible y calidad de vida conforman un todo. Así, los proyectos deben demostrar su rentabilidad económica y social y su calidad de gobernanza, esto es, cómo se hacen los proyectos, cómo se preparan y ejecutan; por cierto, resulta fundamental evaluar su impacto medioambiental y promover la participación de la comunidad.

El impacto de la infraestructura, por otro lado, no se agota en una generación: los proyectos y obras deben perfilarse con un claro sentido de futuro y de legado para las próximas generaciones. Cabe pensar entonces en equipos interdisciplinarios y una mejor coordinación, superando la actual redundancia de instituciones y actores que atenta contra una correcta mirada de urgencia, calidad y futuro de las obras.

Siete ámbitos claves son los que definen nuestra visión: capacidad portuaria, infraestructura ferroviaria y digital, recursos hídricos (embalses y desalinizadoras), movilidad urbana (vialidad y aeropuertos), energía (hidrógeno verde y energías renovables no convencionales), y hospitales y recintos penitenciarios. Se debe ampliar la capacidad portuaria de Chile y, en ese sentido, destaco la mirada de largo plazo del Puerto de Gran Escala en San Antonio. Sintetizando, digamos que capacidad portuaria, recursos hídricos y conectividad-movilidad en todos sus ámbitos están en el centro de la propuesta.

Respecto del sistema de concesiones, quiero señalar que tenemos plena confianza en este mecanismo y las impulsaremos, incluso, estamos abiertos a revisar los contratos ineficientes y que tengan problemas y licitarlos nuevamente. El rol de la inversión privada es clave y la certeza jurídica es un componente esencial para promoverla. Se trata de atraer la inversión nacional y la llegada de capitales extranjeros.



CUADERNOS DEL CPI

NÚMERO
135

CPI CONSEJO POLÍTICAS
DE INFRAESTRUCTURA

www.infraestructurapublica.cl