

INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA. DESAFÍOS PARA LAS REGULACIONES Y POLÍTICAS DEL SECTOR PÚBLICO: EL CASO CHILENO

CARLOS HURTADO ¹

- 1 *Carlos Hurtado es Economista de la Universidad de Chile con M.A. y Ph.D en Economía en la Universidad de Harvard. Ha sido consultor internacional en materias económicas y de ingeniería para diversos organismos, incluyendo al Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre otros. Entre sus actividades recientes se destacan la formulación y puesta en marcha del proceso de concesiones de obras públicas en Chile, así como el inicio del proceso de privatización de empresas sanitarias en dicho país. Entre los años 1990 y 1994 se desempeñó como Ministro de Obras Públicas de Chile. Actualmente, Hurtado se desempeña como presidente y socio de la Consultora Soluciones Integrales S.A., empresa que ha participado en más de 170 proyectos de estudios multidisciplinarios de alta complejidad, enfocado en los sectores de servicios básicos (sanitario, energía, telecomunicaciones, infraestructura y transporte) tanto en Chile como en otros países de América Latina.*

El objetivo de esta breve nota consiste en comentar a grandes rasgos la experiencia de Chile en materia de infraestructura. Ella es particularmente interesante por dos motivos. Primero, cuando se analiza la historia, se ve que ha sido muy oscilante, con períodos oscuros en que se hizo muy poco y períodos interesantes y productivos. Segundo, es notable que a partir del año 1973 y hasta la fecha, con gobiernos bastante disímiles, en términos de la cosmovisión política, se impuso al final una visión armónica en materia de las políticas orientadas al desarrollo de la infraestructura en que terminó enfatizándose la importancia de aplicar en este sector, con una predominancia tan significativa del Estado, políticas racionales en términos de inversión, tarificación y participación del sector privado, desde el punto de vista de una economía de mercado abierta al mundo.

I. Síntesis, breve historia y modernizaciones regulatorias

Chile es una experiencia interesante de cómo se generan y se pueden resolver los déficit de infraestructura. A través del tiempo existió todo un largo proceso, con altos y bajos, de modernizaciones regulatorias.

Un punto central, que vale la pena transmitir con respecto a políticas públicas exitosas, en materia de privatización de servicios públicos y de infraestructura, es que es ineludible establecer reglas racionales, tanto para la inversión como para las tarifas y la protección contra los abusos monopólicos, si es que se quiere avanzar en procesos de intensificación de la inversión y aprovechamiento del potencial de mejoramiento de la productividad que puede aportar el sector privado en la provisión y manejo de infraestructura.

En Chile hasta el año 1940 hubo una postura razonablemente equilibrada y respetuosa de los derechos privados, en aquellas áreas en que el sector privado tenía una participación significativa, como las telecomunicaciones y la generación y distribución de energía eléctrica. En otras áreas, como Ferrocarriles, Puertos y Riego, el Estado llevó el liderato de los grandes proyectos que sin su participación no habrían sido posibles. Entre 1940 y 1973 se produjeron controles tarifarios, muchos de ellos vinculados con políticas antiinflacionarias, una paralización de la oferta que se quedó rezagada frente

a las demandas del crecimiento, estatización generalizada, y grandes déficit. A partir de 1973 en adelante, se comenzó a producir una revolución exitosa, que como se señaló al principio, se caracterizó por una continuidad de las políticas públicas realmente notable.

En Chile, las privatizaciones ocurrieron para distintos sectores a distinto ritmo, dependiendo del sector que se tratara. Hubo algunos que rápidamente, en la primera década del régimen militar, entraron a sistemas de privatización bastante eficientes, como el caso de la electricidad por ejemplo, con una regulación muy sofisticada y muy práctica, que dio muy buenos resultados. El sector de las telecomunicaciones también fue uno de los sectores tempranos. El sector puertos fue más lento, pero sin embargo hubo modificaciones muy significativas en la parte laboral que hicieron posible aumentar muchísimo la capacidad de los puertos y resistir incluso un terremoto, que destruyó parte importante de los sitios de atraque en la zona central, sin necesidad de reconstruirlos de inmediato.

Curiosamente, la privatización de los puertos quedó prácticamente para el final de los períodos, en los gobiernos de la Concertación. Ahora se cuenta con puertos constituidos en Sociedades Anónimas, cuyos frentes de atraque han sido entregados al sector privado para su mejoramiento y operación.

En resumen, todas las experiencias han sido interesantes y provocaron mejoras muy significativas.

Desgraciadamente, durante el Gobierno Militar la inversión vial fue débil, lo que produjo un retraso importante en este sector. Hay dos causas que se reforzaron entre sí.

Por un lado, existía una restricción financiera real. Se vivió durante un período largo una situación fiscal compleja. Dentro del modelo de desarrollo que se estableció, el asegurar los equilibrios macroeconómicos era la esencia. Así, se prefirió postergar la inversión vial, lo cual generó un gran déficit en esta área.

Por otro lado, también hubo lo que podríamos llamar una restricción conceptual para el desarrollo vial particularmente en los sectores urbanos. En el mundo entero existe una escuela de pensamiento que podríamos denominar como “enemigos de la inversión vial y de la expansión de las áreas urbanas”. Dentro de esta visión los automóviles son la bestia a controlar (contaminantes, despilfarradores de espacio, segregadores sociales), por lo cual hay que reducir la inversión vial a favor de la inversión en transporte colectivo y masivo. Este control hace posible además limitar la expansión territorial de ciudades, proteger áreas rurales verdes y disminuir la contaminación.. Estos son temas de intenso debate de urbanistas y economistas de transporte, donde se dan posturas muy contrapuestas y a veces muy apasionadas.

Posteriormente, a partir de los 90, hubo un avance en el desarrollo vial, gracias a la aceptación de, en mi opinión, una visión más amplia y realista del desarrollo territorial, mirando el tema desde un punto de vista integral y reconociendo algunos hechos duros y básicos de la realidad. Primero, el automóvil es una aspiración cultural que tiene una demanda muy elástica al ingreso y muy inelástica a las restricciones. Segundo, la densidad de la población en las áreas urbanas es decreciente (Santiago incluso es más concentrada que Tokio, París y Nueva York). En esta concepción, resulta esencial efectuar un desarrollo armónico y bien integrado de los distintos medios, mirar los centros urbanos como una red interdependiente (por ejemplo, mirar la Macro-Región Central como una unidad y ver qué tipo de infraestructura requiere y no Santiago como un ente independiente). Por otra parte, en esta visión es crítico asegurar que el automóvil pague todos los costos que genera de modo que sus usuarios internalicen los efectos de su uso.

II. Concesiones: si se pueden comprar autos, ¿por qué no caminos?

En Chile existía una Ley de Concesiones desde 1980 pero era absolutamente inoperante. Como impulsores de la nueva Ley de Concesiones a principios de los años 90, nosotros le dimos a la normativa los elementos esenciales de seguridad y de transparencia para hacer posible el financiamiento privado. Esta Ley tuvo gran éxito y resultados, los que están a la vista. En particular, la Ley de Concesiones ha generado un fuerte estímulo a la competencia y al financiamiento de infraestructura. Por parte de empresas privadas nacionales e internacionales. Ello ha hecho posible la construcción de autopistas de primer nivel en la Región Metropolitana y en la conexión entre ésta y las principales ciudades del país, lo que ha revolucionado el transporte vial en Chile.

La ingeniería financiera exigió mejoramientos sucesivos a la Ley. En ese contexto, en el año 1996 se llegó al bono de infraestructura que abrió financiamiento de obras de infraestructura directamente con las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). También se ha abierto el uso de las concesiones para el financiamiento de otros tipos de infraestructura pública como aeropuertos, cárceles y ahora se menciona la posibilidad de hospitales.

La ley ha sido todo un éxito y se mira como ejemplo desde otras partes del mundo.

III. Desafíos pendientes

Existen enormes desafíos pendientes teniendo en cuenta que los sistemas desarrollados muestran signos claros de estar llegando a su capacidad. La correlación entre ingreso y requerimientos de infraestructura indica que en los próximos 10 años Chile deberá doblar la capacidad de su infraestructura. Y esta situación exige, en primer lugar, un enorme esfuerzo de imaginación y estudio para definir los proyectos y ser capaces de

separar de un piño no menor de elefantes, los blancos de los negros. En segundo lugar, también se requiere de un gigantesco esfuerzo de financiamiento, lo que representa un gran desafío para la infraestructura y una gran oportunidad para las AFP. Por último, y por sobre todo, se precisa de una voluntad férrea para asegurar la oportunidad, que para Chile significa disponer de una infraestructura de calidad mundial.