

INTERVENCION DEL MINISTRO RICARDO LAGOS EN SEMINARIO CONCESIONES CANCUN-MEXICO

Deseo en primer lugar agradecer la invitación a participar en este encuentro. Como aquí se ha dicho esta mañana, en un momento muy importante respecto de las relaciones internacionales de Chile con América Latina, los Estados Unidos y Canadá.

En este contexto, la introducción que se hizo esta mañana al tema de las aguas, me ahorra un comentario.

Es hoy día ya un lugar común decir que estamos trabajando en una economía global. Esto significa que nuestro país, de una u otra forma, va a tener que aceptar el desafío de insertar en un mundo económico sin fronteras, y en consecuencia su capacidad de éxito, acaso, va a estar determinada en tanto seamos capaces de tener una competitividad de nivel internacional y en último término, como somos capaces de mantener un nivel de productividad creciente en cada uno de nuestros países.

En consecuencia, creo que buena parte del debate de los años 50 y 60 en América Latina, hoy es un debate superado por la realidad del mundo, y por lo tanto hoy, lo que tenemos que plantearnos, son los elementos con los cuales el país puede tener crecimientos de productividad que le aseguren una adecuada intervención a nivel internacional.

.....lo que hay por parte de aquellos países que aparecen a la cabeza de los milagros, requiere una inversión importante en educación y en infraestructura. Detrás del milagro económico de los países del Sudeste asiático, lo que hay, son volúmenes de inversión muy elevados. Es sorprendente -y eso me interesa resaltar- es que la relación entre el sector de infraestructura de un país y sus niveles de producción, es muy simple. Sin embargo, desde noviembre del año 1961, en Estados Unidos, se incrementa el

volumen de productividad, hasta finales de la década de los 80. Este proceso, que en el caso americano tuvo crecimientos importantes hasta 1973-1974, tuvo un estancamiento a partir de esas fechas. Las causas de ese estancamiento de la productividad en los Estados Unidos, se buscaron en elementos que tenían que ver con la relación de precios de materia energética con la composición de la fuerza de trabajo.

Los porcentajes que en Estados Unidos a la investigación y desarrollo del producto.....las tasas de obsolescencia del capital. Pero ninguno de estos estudios calculó, cómo había evolucionado el gasto de Estados Unidos en infraestructura y el resultado en productividad.

En ese sentido, yo diría, que un primer elemento a rescatar es que hoy nadie duda que hay una cierta relación entre lo que han sido los gastos en Estados Unidos y el gasto en los países europeos en materia de infraestructura, y los aumentos, o reducción en materia de productividad. En otras palabras, lo que estamos observando, es una experiencia del punto de vista del crecimiento de un país como también del punto de vista de la productividad. La inversión en infraestructura es uno de los elementos fundamentales que explica las condiciones del crecimiento. Por lo tanto, creo que acá, hay un punto muy importante que resaltar : Hoy en América Latina, el continente va a aceptar el desafío de incorporarse a una economía global, sin fronteras.

América Latina está obligada a tomar las medidas para aumentar la productividad y esto quiere decir, inversión en educación y en infraestructura.

Es aquí, en este segundo elemento, en infraestructura donde me parece que debiéramos detenernos un minuto y preguntarnos: ¿Infraestructura, para qué?

Yo quisiera que dentro de las múltiples clasificaciones a compartir con uds., creo que podemos definir infraestructura, con tres propósitos fundamentales:

Primero : Infraestructura para mejorar los procesos de integración económica de los espacios regionales.

Segundo : Infraestructura para el mejoramiento de la producción de nuestros países.

Tercero : Infraestructura para la solución de necesidades básicas.

¿Porqué esta distinción? Porque la primera de ellas, infraestructura para la integración de los espacios regionales.....

Pero la retórica del discurso de la integración, no tiene ninguna posibilidad de desarrollarse si no hay una infraestructura que unifique de una manera eficaz a estos países.

Sin corredores bioceánicos entre el Atlántico y el Pacífico, los productores de soya, del Mato Grosso en Brasil, no están en condiciones de llegar al Pacífico para poder colocar sus productos en los mercados emergentes en Asia.

Si uno explica o analiza la historia de estos países.....

Estados Unidos, después de la segunda guerra mundial, tuvo un intenso programa de gastos del gobierno federal, para las carreteras interestatales.....en el fondo explica la gran inversión de los años cincuenta y sesenta, y esto incluye el aumento de productividad de los Estados Unidos,.....los espacios regionales tienen hoy una norma de integración distinta a la que tenían antes de la segunda guerra mundial. En Europa uno de los elementos centrales para la integración, ha sido la

transferencia de recursos públicos a nivel internacional, donde los países más desarrollados como Alemania, Francia y otros, hicieron transferencias de recursos, no reembolsables, a los países que se integran a la Comunidad, como España y Portugal, en condiciones que para nosotros en América Latina resultan ¿insospechadas?

Cualquiera que haya estado la España de 1982, sabrá que en doce años tuvo un crecimiento en carreteras, que para nosotros no tiene parangón con lo que deseamos hacer.

¿Estamos en condiciones de definir un aumento en infraestructura en nuestros países para la integración económica?

Segundo, y es lo obvio, desde el punto de vista del aumento de la producción, significa que invertir en infraestructura me permite, por ejemplo, que a partir.....productos, estamos agregando valor a cada uno de los productos que estamos exportando.....en su mina tiene determinado valor, pero cuando ese mineral llega a la fábrica, donde va a ser procesado y luego llega a puerto, luego llega a puerto, tiene un valor distinto por el transporte, y el transporte indica haber usado infraestructura y por lo tanto es evidente que un segundo elemento, que es aumentar la producción .

El tercero, que normalmente es más difuso, es el gasto en infraestructura para satisfacer las necesidades básicas de la población....que no tienen un correlato directo con el aumento de producción.

Cuando utilizamos una carretera, cuando lo hace un camión, entonces aumenta la producción. Cuando por las tardes paseamos por la vereda en nuestro barrio, esa vereda es un bien común. Ambos son uso de infraestructura, con diferentes características. ¿A qué

voy? A que cuando el gasto en infraestructura tiene que ver con el aumento de la producción, hay que pensar en el pago por el uso de las obras, por lo tanto hay que introducir un elemento distinto, que hasta ahora no se había analizado. Entonces estamos vinculando la utilización de la infraestructura al equivalente al costo de producción.....

Distinto es cuando estamos hablando de la infraestructura para necesidades básicas.

Cuando Ud. dice infraestructura para poder llegar a una aldea aislada, porque lo que se busca es como vincular a esa aldea, al resto del sistema de un país, que es distinto cuando tiene vinculado el gasto de infraestructura con el aumento de producción.....para llegar.....al financiamiento sobre el cual se nos ha pedido conversar esta tarde.

Desde el punto de vista del financiamiento , nos parece interesante distinguir estos tres elementos. Antes, no era necesario hacer esta distinción porque toda la infraestructura, se suponía, tenía financiamiento público, toda la infraestructura suponía un uso gratuito, no se cobra por ella. Finalmente, como resultado de lo anterior, no se cobra por el uso de las obras construidas con financiamiento público....evidentemente es determinada por los organismos públicos, es decir, igual que en el refrán: " El que tiene la plata, ordena la melodía." Si el Ministerio de Obras Públicas tiene la plata, ordena las obras.

Sin embargo, si se hace esta distinción, de la infraestructura para la integración de los espacios regionales para incrementar la producción,.....o la segunda, la infraestructura destinada a la producción, se puede cobrar por ella. Entonces si entra a colocar un elemento en el ámbito de la infraestructura y da paso a la posibilidad de incorporar al sector privado y no tan solo al capital público. Pero, es indispensable mantener al capital público respecto de aquellas áreas de la infraestructura, donde el capital privado, en tanto Ud, no puede cobrar por su uso,es insuficiente desde el punto de vista de la inversión, para poder hacerla rentable desde el punto de vista privado. En este sentido, los inversionistas y financistas privados no toman en cuenta las externalidades por sobre las ventajas económicas y sociales y no.....a la rentabilidad financiera del proyecto, y aquí, el Estado tiene el deber de

no es que los proyectos en el área de integración económica, no sean rentables, lo que pasa es que no lo son desde el punto de vista de la empresa privada.

Las dobles carreteras que construye Estados Unidos en las décadas de los años cincuenta y sesenta, probablemente con los niveles de tránsito en ese país, en esos años, no eran rentables.....por muchos que hubiesen sido los peajes que se hubiesen querido cobrar.....en el momento.....se indujo tráfico.

¿Qué quiero indicar con esto?

Me parece que acá, en consecuencia, se abre, desde el punto de vista de América Latina.....¿Cómo vamos a financiar los proyectos regionales de integración en el área de infraestructura. Entre Chile y Argentina hemos planteado la posibilidad de abordar la construcción de un túnel a baja altura.....hoy tenemos un túnel a nivel.....a 2.500 metros de altura.....La construcción de un túnel a baja altura, equivale a la excavación de 26 kilómetros de longitud, para atravesar la cordillera de Los Andes. Sin duda es una de las obras de ingeniería de mayor ambición para el presente siglo.

Sin embargo, esta obra es de integración de infraestructura donde probablemente pueda haber una complementariedad, pero no va a ser financiada por el sector privado.

Tenemos la experiencia del túnel de La Mancha.....lo que sí me parece importante....tenemos 10 proyectos de integración...

En cambio, respecto del segundo punto de vista del aumento de la producción del país y no de la productividad, tenemos acá un alto grado deen esta segunda categoría, como son: La construcción de carreteras, puertos, aeropuertos, obras de regadío, y servicios sanitarios.

Estas son áreas respecto de las cuales se pueden establecer ámbitosy se cobre por el uso de esa infraestructura, y a partir de

ese cobro, poder establecer la participación del sector privado. Las ventajas son demasiado obvias.....habría que agregar que implica una mejor asignación de recursos porque permite asignar recursos a.....luego permite disminuir el debate político respecto de a donde van los recursos....aquí por un peaje que Ud. cobra y esto significa una

Esto significa también el poder, ante la modalidad de pago, de establecer el pago diferenciado en función de la infraestructura, de su conservación....todos sabemos que desde el punto de vista de la conservación de un camino, "el daño" de un automóvil y el "daño" que ocasiona un camión, son absolutamente distintos. Por lo tanto se pueden diferenciar los cobros por la vía de la conservación. En consecuencia, se pierde diferenciar desde el punto de vista de la mejor consideración.....los caminos son los bienes de capital que tiene el hombre por una capacidad.....los caminos están utilizados por.....la posibilidad de generar recursos privados para la obra pública que tiene estas características, estaremos entonces con posibilidades de dar un salto muy importante desde el punto de vista de los requerimientos nacionales.

Por cierto que este procedimiento tiene limitaciones, en cuanto no nos sirve para nuestros objetivos de integración o para los proyectos de satisfacción de las necesidades básicas de la población. Sin embargo nos parece un buen procedimiento, transparente, que nos permitiría dar un salto fundamental y que nos permitiría también definir un conjunto de elementos respecto de las políticas públicas que hoy conocemos.

Primero podríamos hacer una definición de la política en materia de infraestructura, que permita contribuir a mejorar la equidad en nuestras sociedades, tremendamente inequitativas. En el caso de nuestro país hemos planteado la necesidad dela carretera Panamericana, que tiene 1.500 kilómetros de longitud, y que nos permite entregar en concesión la carretera.

Esto significa que en los últimos cuatro años hemos tenido un gasto aproximado de 120 millones de dólares para mejorar el standard de los caminos. Esos 120 millones estaremos en condiciones de destinarlo a aquellas áreas donde no es posible cobrar y donde sí podemos llegar a una definición de infraestructura que tiene mucho más que ver con lo que son los gastos de infraestructura social.

¿Dónde está la clave?

La clave está en entender que la infraestructura con financiamiento privado no reemplaza el gasto público, es un complemento adicional. En la definición de nuestro programa de construcciones para el país - yo lo puedo decir aquí porque no hay nadie del Ministerio de Hacienda-una negociación para hacerlo, en el sentido que el nivel de gasto público en Chile, y la economía va a crecer a 6%, como se ha dado en los últimos cinco años, el nivel de ingresos públicos alcanza al 7%, (los ministros de hacienda, como corresponde, son un tanto conservadores) el gasto público aumentará a cinco y medio por ciento. El gobierno....

¿Y qué hacemos entonces con el gasto de infraestructura sector privado?

Lo agregamos a la definición que tenemos del aumento de inversión pública. En otras palabras, a nuestro juicio, la inversión privada le permite al estado liberar recursos, manteniendo los niveles de inversión pública, o por razones sociales se podrá hacer

programas destinados a los sectores de mayor pobreza y mantener niveles de inversión pública.

Pero desde punto de vista que permita una mejor participación de la inversión privada. Esto implica entonces una definición de una política que significa como abordamos la redistribución del recurso público.

Segundo elemento muy importante: ¿Cómo modificamos el rol de los ministerios de obras públicas, y aquí explico la experiencia de Chile. Nuestro Ministerio de Obras Públicas tiene una larga trayectoria, una historia, y es además, altamente especializado. En él se define lo que hay que hacer. En materia de concesión de caminos, también lo define el Ministerio. Obras Públicas tiene la obligación de imaginar al país para los próximos veinte o treinta años. Una vez que imaginamos ese país, podemos también decidir qué hacer con los recursos privados.

Entonces el rol del ministerio es distinto, porque tenemos que fijar el standard de los caminos.....tenemos que generar un espacio de participación al sector privado sobre la definición de la ingeniería....Esto representa un cambio en la mentalidad del funcionario, con todo el respeto por ellos. Lo que ocurre ahora es que el empresario privado.....ha dicho, ¡ah! esta es una gradiente de 8%porque lo que a mi me interesa es capturar el tránsito

de camiones, pero con el 8 %, no hay.....y me interesa el tránsito de camiones porque en mi esquema el negocio lo voy a hacer en la carretera, concesionada privadamente.....Esto implica la necesidad de modificar la forma de abordar el tema de la infraestructura pública.Tiene que haber un rol de participación del sector público, esto no significa que el estado enajena su rol.....cuando se trata de hacer infraestructura con financiamiento.....el rol del ingeniero pasa a ser un rol conjunto entre el ámbito público y el privado.

En el ámbito de las concesiones necesitamos una gran claridad para definir el financiamiento, así como también del financiamiento de la administración de la obra

El financiamiento de la obra -estamos hablando de uno de corto plazo-.normalmente es uno de tipo monetario a diferencia del financiamiento de la administración de la obra.....en donde los entes involucrados son distintos. El ente involucrado para el financiamiento de largo plazo son los Fondos de las Compañías de Seguros, los Fondos de las Pensiones, es decir aquellos inversionistas que buscan la rentabilidad baja, pero que se aseguran un permanente.... Diez inversionistas, normalmente participan.....que significan, la construcción de la obra.

El ente involucrado con el financiamiento de largo plazo, los

fondos de las Compañías de Seguros y de la Previsión.

....el inversionista no va a participar del riesgo que significa la construcción de la obra.

Estamos construyendo un túnel en la carretera Panamericana, en la quinta región. Es una obra de 25 millones de dólares.....los dueños de esa concesión, para una vez que la obra esté entregada, y por lo tanto tengamos el valor de la obra y estén pasando los automóviles y camiones, sabremos el tránsito, que es la única variable.....va a ser cuanto tráfico.....a la tasa de retorno a la que aspira el financista. En otras palabras, no me cabe la menor duda.....de la obra.....la propiedad activa.....los acreedores bancarios se van a transformar en propietarios o acreedores, y por lo tanto esto implica un conjunto de medidas legales.....

Como estamos en condiciones de garantizar las obras en concesión, desde el punto de vista del constructor, al menos....Ud. no puede probar.....Porque el túnel es de propiedad del estado de Chile, lo que propiedad del particular es el flujo financiero que deriva de la administración por el cobro de peaje...

Por lo tanto, ¿cuál es el flujo de garantía que se requiere para....? Cuando se construyó este hotel, el banco tuvo la garantía de la propiedad. Esta es un área importante....

En nuestro país en la década de los sesenta, el único financiamiento para la infraestructura, era el de las Agencias externas, del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial.

Ahora con lo que ha ocurrido en el sistema bancario, normalmente en esos sistemas de concesiones hay una participación muy activa de la banca privada internacional, la que está vinculada a un conjunto de elementos como son los socios económicos. De ahí que nos parece tan importante lo que está sucediendo, que el Banco Mundial está abriendo su ventanilla... para hacer una presentación después... con elementos de garantía para

Sin embargo... donde están las tasas de interés, a partir de la banca privada internacional, estas tasas... que los organismos multilaterales.

Concretamente, ¿Dónde está el problema?

Lo que ocurre respecto de los flujos financieros... la solución está en que los países tienen que tomar medidas, respecto de lo que algunos llaman " el capital golondrina "..... dificultades mayores en donde ese capital está buscando la utilidad de corto plazo el diferencial de la tasa de interés más alta..... Nueva York....

Ahí creo yo que debiéramos estar en condiciones de ver como vinculamos la participación de la banca privada internacional y el flujo de los movimientos de capital privado... para proyectos de infraestructura de Obras Públicas, que son proyectos que

reciben..... y en donde efectivamente está el rol de la alta banca privada internacionalsino de fondos de Pensiones, de Compañías de Seguros y demás entidades que buscan rentabilidad a largo plazo.

Tenemos una tremenda capacidad de explorar nuevas fuentes de financiamiento....

Hasta hoy los organismos financiadores de infraestructura, en excelencia, en América Latina....En nuestro caso frecuentemente....la tercera negociación con el Banco Mundial respecto de un proyecto de carreteras..... y en esta ronda llegamos al acuerdo que el Banco Mundial colocará el 10% del crédito y el gobierno de Chile, el 90%.

¿Qué buscamos? Primero un Know-How... Segundo, digámonos francamente de nuestra parte, un cierto compromiso del gobierno del Ministerio de Obras Públicas.....porque ciertamente desde un punto de vista "per-se " acá se ha producido un cambio, una revolución. El financiamiento "per-se " de los organismos multilaterales están teniendo.....que tuviéramos en el país.....Ahora las fuentes se han diversificado como resultado de la inversión privada. En consecuencia creo que acá, se abre respecto del punto de vista de la región un elemento de insospección y proyección en donde no se va a reemplazar al capital público, sino que es un complemento.....

En nuestro país, del nivel de inversión pública se destina 75% a la reposición de la red pública y sólo el 25% y a veces el 20% se invierte en nueva infraestructura.

Pero cuando ingresa el capital privado.....de todas las posibilidades.....aspiramos simplemente a terminar estos cinco años de inversión privada....de infraestructura básica20% de inversión pública...

Estamos aspirando en cinco años a llegar a una inversión de diez mil millones de dólares, de los cuales el 35% será por financiamiento privado en el ámbito de las carreteras, puertos, aeropuertos y obras sanitarias, fundamentalmente.....en tanto tengamos conciencia....elemento que nos permite tener..... de mayor racionalidad.....mayor conciencia social pero también elementos.....ámbito privado en aquellas áreas donde la autoridad vea donde son posibles hacer. En ése caso todo lo que sea concesionable, lo vamos a concesionar, porque nos permite liberar recursos.....para lo que son las tremendas demandas sociales en el ámbito social....un conjunto muy grande.....y poder asumir el desafío de las nuevas fuentes de financiamiento

Existe por una parte la necesidad de abordar un aumento de inversión en infraestructura, similar al de los Estados Unidos en la década de los sesenta y los setenta, o en la Europa del mismo período.

En nuestro caso aspiramos a doblar la infraestructura en los próximos cinco años.

La incorporación del capital privado significa la posibilidad de tener opciones en el ámbito de la ingeniería....incompatible con la inversión pública. En otras palabras esto significa que el concesionario va a tener participar para generar recursos privados para el pago de la obra pública, va a hacer una definición de la ingeniería que va a significar una participación mucho más activa del punto de vista de la obra de ingeniería.....

Por lo tanto aquí hay un punto de vista de los constructores, que constituye un elemento nuevo.....de la infraestructura pública en el sentido tradicional. La infraestructura en sentido tradicional depende mucho del tipo....Pero hay un punto de vista de la ingeniería....es el tema del financiamiento del proyecto. ¿Cómo se vincula el financiamiento bancario de corto plazo con el

financiamiento de largo plazo?

¿Cómo se vincula la emisión de títulos....proyectos.....con historia.....para la inversión en infraestructura.?

¿Y cómo se puede definir una vinculación, un mecanismo, y perdonen mis palabras....en donde estemos en condiciones de dar garantías a un mercado financiero muy grande , pero que los niveles de seguridad son diferentes.

Esto, creo yo, que desde el punto de vista de la ingeniería y las consultorías , van a tener que incorporar una nueva fuente de financiamiento.....a la libertad de la obra misma, en tanto dependiendo de la naturaleza de la obra no solamente se van a satisfacer requerimientos técnicos, sino también los requerimientos de los usuarios de la obra van a introducir un elemento normalmente ausente de las grandes obras de infraestructura, porque ahora, el usuario va a estar aprobando o desaprobando la obra...por pagar o no pagar.....global, artístico.....acá hay un nexo que se produce y que corresponde a la experiencia de las empresas de consultoría e ingeniería del mundo desarrollado, países como Estados Unidos, Canadá, etc., con los países que están en procesos de desarrollo en América Latina y con la experiencia.....va inexorablemente avanzando hacia un mundo que va a ser muy luego.....porque viene la globalización de la economía.....de como somos capaces de aprender las distintas experienciaspero aquí.....buscar nuevas formas de financiamiento van a significar un desafío muy distinto del que hasta ahora hemos conocido .

Lo ha sido para Uds. como consultores, desafío para los que somos del ámbito público y en el último término, cuál es el tipo de infraestructura que vamos a tener para el próximo siglo, cual es.....privado.....ambos financiamientos tienen una lógica muy distinta y un objetivo común.

Esto es lo que yo creo que es el primer punto de partida. Muchas gracias.