

CUADERNOS DEL CPI

DESAFÍOS DEL FINANCIAMIENTO URBANO COMPARTIDO

CPI CONSEJO POLÍTICAS DE INFRAESTRUCTURA

INVITADOS: *Javier Hurtado, CPI, Juan Enrique Pino, Municipalidad de Peñalolén, Daniela Ramírez, Municipalidad de Pirque, María de la Luz Lobos, Municipalidad de Renca, Slaven Razmilic, Director Ejecutivo Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios de Chile, Francisco Vives, Municipalidad de Temuco.*

MODERADORA: *Vivian Modak*

PARTICIPANTES: *Camilo Saldías, Carlos Zeppelin, Carmen Bustos, Cristian Quiroz, Cristóbal Oyarzun, Daniela Boccoardo, Darío Oyarzun, Eduardo Ferrada, Fernando Aguilera, Fernando Lepe, Francisco Baier, Francisco Soto, Gonzalo Burgos, Hardy Medel, Lourdes Bau, Marisol Acuña, Natalia Piergentili, Pablo Allard, Rodolfo Ugarte, Sergio Gritti, Yesenia Duran.*

OBJETIVO DEL DIÁLOGO: Este Diálogo CPI tiene como objetivo generar una conversación entre representantes de municipios y los actores CPI, especialmente con los integrantes del grupo de trabajo sobre Financiamiento de Infraestructura Urbana, en torno a la propuesta construida por ellos con el objetivo de impulsar el uso de la Ley de Financiamiento Urbano Compartido (FUC) tanto desde el sector público como privado.

Este diálogo permite sociabilizar las propuestas realizadas por el comité y la percepción de quienes se encuentran utilizando la herramienta hoy en día o al menos evalúan su uso como herramienta para financiar infraestructura pública municipal. Se busca destacar cuales han sido las experiencias y los aspectos positivos visualizados al utilizar la herramienta, como también los contras que se observan en ella.

Lo anterior con la finalidad de avanzar hacia una presentación a las autoridades del ramo para lograr los cambios legales necesarios para reimpulsar esta herramienta de Asociación Público Privada tanto a nivel municipal como también de gobiernos regionales.

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo	4
Introducción de Vivian Modak	5
Intervención de Javier Hurtado	5
Intervención de Juan Enrique Pino	7
Intervención de Daniela Ramírez	8
Intervención de María de la Luz Lobos	8
Intervención de Slaven Razmilic	9
Intervención de Francisco Vives	9

Resumen Ejecutivo

La Ley de Financiamiento Urbano Compartido (FUC) entró en vigencia el año 2003 con expectativas muy auspiciosas sobre su contribución al desarrollo de infraestructura de menor escala en comunas y ciudades. Municipalidades, Serviu y privados, con la participación activa de la comunidad, parecían formar un conjunto eficaz de incumbentes para lograr objetivos relevantes.

Sin embargo, y por diferentes motivos, la Ley FUC no ha cumplido su promesa: son muy pocos los proyectos materializados por esta vía en todo el país y aparecen concentrados en uno o dos tipos de iniciativas. Los actores del sector, no obstante, siguen considerando al FUC como un instrumento válido y subrayan que su real operatividad depende de la superación de barreras que no resultan tan complejas. Así, el Diálogo del CPI, permitió identificar y revisar tales barreras en la práctica, y proponer vías de solución.

Un factor central es que las posibilidades e incentivos no están alineados, lo cual estaría impidiendo crear y estabilizar un “modelo de negocios” aceptado por las autoridades, los privados y la comunidad. El cobro a los usuarios por los servicios derivados de las nuevas obras es un asunto siempre en tensión, así como lo que debiera ser una “ganancia justa” para los inversionistas privados. Los temas de garantías, riesgos, multas, entre otros, no están bien resueltos, y afectan la disposición de los privados a presentar iniciativas y proyectos. También, algunos aspectos del reglamento de la Ley no parecen ser suficientemente claros. Por otra parte, podría pensarse en la participación de los gobiernos regionales y en proyectos que incluyan a más de una municipalidad.

El esquema de asociatividad público-privada que propone la Ley FUC no está en cuestión. El Diálogo permitió comprobar que la necesidad de financiamiento para diversos tipos de proyectos de interés para los municipios y la población sigue siendo una urgencia.

INTRODUCCIÓN DE VIVIAN MODAK

La Ley de Financiamiento Urbano Compartido (FUC) es muy importante desde el punto de vista de la reactivación de la economía y de cerrar brechas en la dotación de infraestructura de uso público y sus servicios derivados para la población. Desde el CPI creemos que el FUC debe promover proyectos que hagan sentido a los municipios y territorios, respondiendo a las importantes demandas acumuladas entre sus habitantes. Por el momento, hay que decir que estamos en pañales en materia de FUC, con pocos proyectos en curso, algunos estacionamientos y no mucho más. En este Diálogo, tendremos la oportunidad de recoger de primera fuente la realidad y desafíos del FUC a través de representantes de municipalidades y especialistas en el tema de inversiones y proyectos de infraestructura de uso público.

INTERVENCIÓN DE JAVIER HURTADO

El tema de la Ley de Financiamiento Urbano compartido es particularmente relevante porque el país necesita de mayor inversión. Para crecer, se necesita inversión a través de todos los sectores económicos. Sin embargo, en los últimos años, la tasa de inversión (inversión/PIB) ha caído del 27% al 21%. Para recuperar los niveles de inversión en los próximos años, y de acuerdo a cifras de la Cámara Chilena de la Construcción, se requerirían inversiones del orden de los US\$ 172.000 millones, de los cuales puede proyectarse que un 73% están cubiertas entre el sector público y el privado, faltaría un esfuerzo de financiamiento de inversión del 27% restante, esto es, casi US\$ 50.000 millones.

La inversión, recordemos, promueve una mayor calidad de vida. En particular, las obras de infraestructura de uso público tienen efectos positivos en múltiples dimensiones, por ejemplo, en movilidad e integración, también, las obras menores en comunas y ciudades representan beneficios en calidad de vida para las personas.

La Asociatividad Público Privada (APP) es un mecanismo de financiamiento probado y eficaz para levantar nuevas obras de infraestructura de uso público, mientras el modelo de concesiones correspondiente es una herramienta innovadora que ha posibilitado el despliegue de la inversión privada y de mejores servicios para la población.

No obstante, el modelo de concesiones no aplica para obras menores, como parques, colegios, veredas, centros comunitarios y otras. Y aquí emerge la Ley FUC, que operaría bajo un esquema similar a las concesiones, pero a una menor escala. Permitiría a las municipalidades y diferentes servicios el celebrar contratos con el sector privado.

Por diferentes motivos, sin embargo, la aplicación de la Ley FUC no ha despegado. Son muy pocos los proyectos que se han materializado. Las preguntas son: ¿por qué la Ley FUC no ha entregado los resultados esperados, y qué hay que hacer para mejorarla? Digamos muy claramente que la Ley requiere de un modelo de negocios que atraiga a los inversionistas: si no hay negocio, no hay FUC, así de claro. Hay que motivar a los privados para que ellos encaren obras que comprometen financiamiento, construcción, mantenimiento y operación. Por tanto, hay que retribuir la inversión.

Hay que superar algunas rigideces para que el FUC sea una herramienta operativa. Por ejemplo, la Ley de Aportes al Espacio Público es un instrumento muy interesante, pero requiere mejoras y hay que tener bien evaluados los terrenos. Las nuevas obras podrían no estar sujetas a tarificación -tema siempre complejo- si es que resulta posible hacer un canje con terrenos. Hay asuntos de garantías, que los bancos siempre las piden. Si las iniciativas son privadas, hay que gastar recursos en diseño, ingeniería y otros, aunque finalmente las obras no se ejecuten. Está también el tema de las multas, las que aparecen definidas muy genéricamente.

La operatividad del FUC no está a la altura. Es un instrumento promisorio que promete mejoras importantes en la calidad de vida en comunas y ciudades. Siendo una modalidad de concesiones a una escala menor, resulta muy importante definir un modelo de negocios que sea conveniente para las municipalidades y atractivo para los privados.

INTERVENCIÓN DE JUAN ENRIQUE PINO

Creo que para atraer inversiones por la vía del FUC hay que establecer una ganancia que pueda considerarse justa y legítima para los inversionistas. El cuánto es una ganancia adecuada para los privados a ojos de la comunidad es un tema siempre presente, y que alimenta desconfianzas y distorsiona los reales riesgos de una iniciativa de inversión financiada por privados.

El FUC ha sido muy poco utilizado. Por un lado, se entiende que un proyecto sea capaz de concretarse durante un período del alcalde, su equipo y el consejo municipal, o al menos durante períodos consecutivos que estén dirigidos por la misma fuerza política. Resulta muy complicado y casi inviable aprobar un proyecto que se va a desarrollar con dos equipos alcaldicios diferentes. También, muchos privados han llegado con anteproyectos, incurren en gastos que no son reembolsables, pero no superan esta etapa. En realidad, para los privados se trata de “vender la idea” y si se aprueba, que sean ellos quienes ganen la licitación y desarrollan la obra.

A propósito de una intervención anterior, quiero señalar que Peñalolén tampoco cuenta con un centro cívico. La renovación del centro cívico es una idea importante y compartida por la Municipalidad y los privados, y sus necesidades de financiamiento son muy grandes, ninguna fuente pública puede desarrollarlo, son más de \$ 2.000 millones. El programa arquitectónico para esta renovación puede hacerse y presentarse a la comunidad, esto empezó en 2019, pero el estallido social y la pandemia ralentizaron el proceso. De nuevo, hay que definir un modelo de negocios que permita el financiamiento privado, pero con una ganancia razonable.

Hoy en día hay problemas con las oportunidades para el financiamiento privado. La demanda de oficinas, por ejemplo, ha bajado, antes era interesante pensar en proyectos vía FUC para incrementar la cantidad de oficinas con terrenos públicos y con financiamiento y cobro privados.

El principal problema de una herramienta como el FUC es la validación del modelo de negocios, lo que los actores relacionan con la Ley de Concesiones y los cobros por los servicios, donde la discusión tiene que ver con el precio justo. También, con su derivación y efectos sobre la accesibilidad de la población, lo cual está directamente vinculado a la validación social. Un caso al respecto: se va a cobrar por los nuevos estacionamientos disponibles vía FUC, pero hoy en día no se cobra por estacionar. Ahí están las barreras que hay superar. La Ley FUC puede ser una buena alternativa para grandes proyectos que superan los presupuestos públicos. Creo que sería importante la incorporación de los gobiernos regionales a las iniciativas y proyectos de infraestructura, porque ahí existen conocimientos y músculo administrativo.

INTERVENCIÓN DE DANIELA RAMÍREZ

En nuestra municipalidad no tenemos proyectos y queremos generarlos, aunque el sector privado está reticente y no muestra mucha acogida. Tenemos empresas grandes en la comuna, pero la verdad es que no han mostrado mucho interés ante nuestras ideas y presentaciones de proyectos posibles. Sabemos que en la ley FUC no está regulada la obligatoriedad de los privados en participar, si no quieren no participan. Por otra parte, nuestra área urbana es muy pequeña, apenas un 15% contra un 85% rural; el caso de las ciclovías, que sería una posibilidad, se ve entonces bastante limitada.

Tenemos que pensar en nuestra vocación como comuna: somos una comuna vinculada al turismo y es en este ámbito donde debiéramos generar proyectos de interés, aunque no es fácil disponer de proyectos atractivos para el sector privado. Por otra parte, y dentro de este tema, necesitamos que los distintos actores nos ayudemos en la planificación de la comuna. Así, tenemos una opinión favorable sobre la participación de los gobiernos regionales en estos temas.

INTERVENCIÓN DE MARÍA DE LA LUZ LOBOS

Estamos observando con interés la Ley FUC, por ejemplo, para atraer inversión para el Centro Cívico y el centro histórico que están muy alejados entre sí. La llegada del Metro y el tren Santiago-Batuco van a generar polos de desarrollo y tenemos que revitalizar el centro cívico. Pensamos en proyectos pequeños, los grandes proyectos requieren flujos de recursos que están fuera de nuestras posibilidades. La colaboración privada es interesante, deberíamos generar relaciones y vínculos con los privados, donde los beneficios sean justos para todas las partes. Estamos pensando en viabilizar una cartera de proyectos, donde están ciclovías, terrenos para viviendas y centros comunitarios, entre otros.

INTERVENCIÓN DE SLAVEN RAZMILIC

El Fondo de Infraestructura es una opción para desarrollar proyectos, así fue pensado desde sus inicios. Entre sus virtudes, puede destacarse que tiene más flexibilidad y capacidad de adaptación para diferentes modelos de negocios. Pero se ha comprobado que le resulta más difícil escalar en iniciativas y proyectos, de hecho, apenas ha participado en seis proyectos.

La pregunta pendiente es, cuánto músculo quiere entregársele al Fondo, cuán actor importante y activo va a llegar a ser. Por el momento, prácticamente sólo se dedica a comprar terrenos. En cualquier caso, el Fondo sigue siendo una opción abierta de financiamiento en tanto actúa en la práctica como una empresa con capacidad de generar y presentar proyectos. También podría pensarse en el Fondo como una entidad garante.

INTERVENCIÓN DE FRANCISCO VIVES

La Ley FUC y el reglamento tienen varios vacíos. Si hay modificaciones, nos gustaría ser consultados para poder contribuir con mejoras. La Ley, por ejemplo, prohíbe comprometer ingresos futuros, pensando en el arriendo de nuevas instalaciones como retribución a inversiones vía FUC; otro caso tiene que ver con los plazos efectivos en que resuelven los asuntos involucrados.

Me parece que la Ley es un instrumento que puede ser muy útil, pero en estos momentos su reglamento presenta carencias e indefiniciones, y deja en el aire muchos aspectos del proceso que, en algunos casos, parece que deben dejarse al criterio de las autoridades.

CUADERNOS DEL CPI

NÚMERO
148

CPI CONSEJO POLÍTICAS
DE INFRAESTRUCTURA

www.infraestructurapublica.cl