

REDACCIÓN DE SESIONES

1

COMISIÓN INVESTIGADORA SOBRE PROCESO DE CONCESIONES CARCELARIAS

52º PERÍODO LEGISLATIVO (2006-2010)

356ª LEGISLATURA.

Reunión en Comité, celebrada en lunes 01 de septiembre de 2008,
de 15:30 a 17:30 horas.

SUMARIO.

1. Se recibe en audiencia a don Jaime Estévez, ex Ministro de Obras Públicas, y a don Carlos Rubilar, ex Director General de Obras Públicas respecto de su aporte en relación con la materia de la investigación.

2. La Comisión acuerda oficiar al Ministerio de Obras Públicas, solicitando remita copia del informe en derecho elaborado por la señora Olga Feliú y el informe de ingeniería, elaborado por el señor Jorge Piddo, en relación con el grupo II de establecimientos penitenciarios.

-Se inicia la reunión a las 15:05 horas.

Preside el Diputado señor Javier Hernández Hernández. Asisten los Diputados miembros de la Comisión señores Aguiló Melo, don Sergio; Egaña Respaldiza, don Andrés; Jarpa Webar, don Carlos Abel; Latorre Carmona, don Juan Carlos; Rojas Molina, don Manuel, y Vargas Lyng, don Alfonso.

Actúa de Secretario, el titular, señor Miguel Castillo Jerez, y como Abogado Ayudante, la titular, señora María Soledad Fredes Ruiz.

Se recibe a don Jaime Estévez, ex Ministro de Obras Públicas, y a don Carlos Rubilar, ex Director General de Obras Públicas, respecto del asunto materia de la investigación.

La exposición consta en acta taquigráfica.

-Se termina la reunión a las 17:10 horas.

JAVIER HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ
Presidente de la Comisión.

MIGUEL CASTILLO JEREZ
Secretario de la Comisión.

REDACCIÓN DE SESIONES

2

COMISIÓN INVESTIGADORA SOBRE EL PROCESO DE CONCESIONES CARCELARIAS.

Reunión en Comité,
celebrada en lunes 1 septiembre 2008, de 15:03 a 17:10 horas.

VERSIÓN TAQUIGRÁFICA

Preside el diputado señor Javier Hernández.

Asisten los diputados señores Sergio Aguiló, Andrés Egaña, Carlos Abel Jarpa, Juan Carlos Latorre, Manuel Rojas y Alfonso Vargas.

Concurren como invitados los señores Jaime Estévez, ex ministro de Obras Públicas, y Carlos Rubilar, ex director general del Ministerio de Obras Públicas.

TEXTO DEL DEBATE

El señor HERNÁNDEZ (Presidente).- En el nombre de Dios y de la Patria, se abre la sesión.

El señor Secretario va a dar lectura a la Cuenta.

El señor CASTILLO (Secretario).- No hay Cuenta, señor Presidente.

El señor HERNÁNDEZ (Presidente).- La presente sesión tiene por objeto recibir en audiencia a los señores Jaime Estévez, ex ministro de Obras Públicas, y Carlos Rubilar, ex director general del Ministerio de Obras Públicas, quienes darán a conocer sus antecedentes.

En primer lugar, recibiremos al ex ministro, señor Jaime Estévez.

Señor Secretario, por favor, hágalo ingresar.

-Ingresa a la Sala el señor Jaime Estévez.

El señor HERNÁNDEZ (Presidente).- En nombre de la Comisión, le agradezco su asistencia.

Le ofrezco la palabra para que nos cuente el grado de conocimiento que tiene sobre las cárceles concesionadas.

El señor ESTÉVEZ.- Señor Presidente, concurre con mucho gusto.

En primer lugar, quiero decir que las concesiones de Obras Públicas permitieron superar, en breves años, el cuello

REDACCIÓN DE SESIONES

de botella que la infraestructura representaba para el desarrollo del país. El logro es adicional a la inversión pública tradicional, sin disminuirla, por cerca de 10 mil millones de dólares del sector privado, con la ventaja de que estos 10 mil millones se pagan una vez que las obras están terminadas, con parte de su misma productividad o a veces por los ingresos que se cobran por la obra, por el peaje u otro tipo de elementos. Hay un salto en infraestructura.

Sin embargo, este éxito de Chile no es común en el mundo. Diría que son muchos los países que tienen leyes y programas de concesiones, pero son pocos los casos en que éstos han sido eficaces. Parte de la explicación de esta diferencia reside en la transparencia de nuestro programa, en su flexibilidad y en un mecanismo de solución de controversias. Son los tres elementos distintivos que tenemos en relación con los que tienen en Brasil, en México, en Estados Unidos y en tantos otros países del mundo que han buscado crear esta industria y no han tenido el éxito que tuvo Chile.

Al Estado tradicional le cuesta ser empresario. Las normas que rigen el sector público son adecuadas para fijar políticas y para regular, pero no para innovar, adaptarse y reaccionar a tiempo oportuno a los cambios de la realidad.

La decisión empresarial siempre tiene una fuerte cuota de incertidumbre y el gerente o el ejecutivo decide y resuelve con parte de la información, haciendo una apuesta a futuro de lo que pueda ocurrir, y se valora en el caso de las empresas, según el porcentaje de aciertos y, principalmente, por la oportunidad temporal en la cual estos aciertos se dan. Aquí lo que importa es el momento en que sale el producto, el momento en que se instala y no cuando sale después que el resto de la competencia. Por lo tanto, el tiempo es muy importante.

En el sector público los incentivos están puestos al revés, en postergar las soluciones. Los focos se centran en los casos que fallan y no en los que tienen éxito, y pareciera que políticamente se considera más grave que la realidad se desvíe de lo previsto a que los problemas se posterguen por años en vez de solucionarse ahora.

Esto es lo que vino a modificar la ley de Concesiones, que es el sentido y propósito que tuvo. Su objeto fue combinar los esfuerzos públicos con los privados, buscar una asociación, ser socios, y tener lo mejor de cada uno de ellos. Eso es particularmente relevante en la construcción.

En general, las obras de construcción presentan problemas no previstos durante su desarrollo. Por cierto,

REDACCIÓN DE SESIONES

4

buenos proyectos disminuyen las sorpresas o imprevistos, pero no eliminan las dificultades. Esto es algo cotidiano en la relación entre inmobiliarias y constructoras, y en general entre contratistas y subcontratistas. Ha sido también un problema tradicional en las obras públicas.

En la ley de Concesiones se dio solución a este tema vía convenios complementarios y un sistema de conciliación, de arbitraje, expedito e independiente del Gobierno.

Los convenios complementarios han sido porcentualmente menores a la experiencia histórica en el sector; sin embargo, su monto absoluto es elevado, dada la magnitud de las obras, aunque su relevancia porcentual sea reducida. Sin embargo, éste ha sido un tema muy debatido y una de las críticas tradicionales al sistema de concesiones. Por ello, cuando asumí como ministro me propuse aumentar la transparencia del proceso creando un directorio de concesiones, focalizado en los convenios complementarios e incorporando a él a distinguidos profesionales independientes de la administración, tales como a los economistas Juan Carlos Méndez y Gonzalo Martner, y al abogado Manuel Díaz de Valdés, aparte de los funcionarios correspondientes del Ministerio. Dos de ellos, políticamente independientes de la coalición de Gobierno.

Una de las principales responsabilidades de este directorio, y el objeto de constituirlo, era evaluar si una propuesta de conciliación era conveniente aceptarla o si era preferible ir a juicio arbitral.

Ustedes ya han visto el proceso, saben perfectamente que hay una primera fase que es de conciliación y si hay acuerdo se llega hasta ahí, y si no se deviene en un juicio arbitral. Entonces, uno está sometido permanentemente a la idea de que está demandando por 50, hay un arreglo posible por 30, y la pregunta es si lo hago o no lo hago.

Encontré particularmente delicado e incómodo que la autoridad administrativa, en este caso el ministro, tuviera que decidir frente a estos volúmenes inmensos de dinero diciendo sí o no, según su parecer.

Por eso, busqué crear un directorio que estuviera integrado por gente independiente de la administración y así tener una segunda opinión, distinta a la que me daba al staff técnico del Ministerio.

Al mismo tiempo, mi propósito era dar garantías de transparencia, en un momento en que era cuestionado el Ministerio de Obras Públicas y, en general, otras reparticiones públicas, dando acceso a la información detallada de cada proceso, que era reservada, al personal

REDACCIÓN DE SESIONES

5

independiente del Ministerio para que pudiera tener una visión de lo que estaba ocurriendo, de manera que no fuera manejado solamente por funcionarios de Gobierno.

Asimismo, decidí fortalecer la presencia del Ministerio en las comisiones arbitrales, incorporando también a distinguidos profesionales independientes de la administración.

Como se sabe, las comisiones conciliadoras que devienen en arbitrales tienen tres integrantes, por si no hay acuerdo. Uno, de común acuerdo, que la preside, y que es estrictamente el árbitro; otro, designado por las concesionarias, y un tercero designado por el Ministerio de Obras Públicas. Este último, fue tradicionalmente un funcionario, lo que no era muy práctico puesto que tendía a ser considerado como un proveedor de información más que un par. En los hechos, se tendía a producir una mayor relación entre el presidente de la comisión y el abogado, economista o ingeniero designado por la concesionaria, porque se encontraban en el foro, litigaban juntos o estaban en las cortes, y no con el funcionario del Ministerio, que quedaba relegado. Y, además, porque los funcionarios igual asisten a las comisiones arbitrales y de conciliación. O sea, igual pueden estar presentes.

Por esta razón, me pareció que la incorporación de abogados, de economistas o de ingenieros de prestigio, según fuera el tema central de cada discusión -de ingeniería, económico o jurídico-, independientes del Ministerio, podía fortalecer nuestra posición en el presidente y en el resto de la comisión, sin perjuicio de que estaba consciente de que al incorporar personas independientes de criterio se asumía el riesgo de que votaran distinto.

Creo que esta decisión, en general, fue exitosa, pues permitió mejorar el porcentaje de logros en las comisiones arbitrales.

En cuanto al tema de las cárceles, lo más complejo que me tocó enfrentar fue el de los Grupos 1 y 2 de cárceles concesionadas, ello por la magnitud de los reclamos de las concesionarias y por que la comisión arbitral del Grupo 2, poco antes de que yo asumiera como ministro, aceptó por mayoría una orden de no innovar, que impidió las multas y derivó, por ende, en que las concesionarias paralizaran las obras.

Lo común en Concesiones es que haya discusiones de dinero, que finalmente son resueltas por conciliación o arbitrajes. Lamentablemente, no fue el caso del Grupo 2. Ello fue debatido en el entonces recientemente creado directorio de concesiones.

REDACCIÓN DE SESIONES

6

La opinión de los técnicos de Concesiones apuntaba a que sólo correspondía pagar una parte de lo reclamado, quizás un tercio, pero no más. Adicionalmente, ni siquiera se sustentaban los reclamos de la empresa. Se ponía punto final al conflicto, porque la concesionaria se reservaba el derecho de agregar los reclamos en un futuro, en la medida en que avanzaban las obras. Han pasado dos o tres años, no recuerdo exactamente las cifras, pero creo que lo que pedía en ese momento Besalco o BAS era un monto de alrededor de 700 mil UF, lo que no significaba cierre del conflicto. Para seguir funcionando pasan de las 700 mil UF. Pero la semana siguiente podían pedir otro millón u otro tanto. Por lo tanto, era extremadamente difícil tomar la decisión de proporcionar los recursos solicitados dado que, primero, correspondían a una solución técnica distinta y, segundo, porque se cerraban a la petición.

Ahora bien, una de las diferencias más relevantes, no la única por cierto, tenía que ver con el diseño o anteproyecto presentado por la concesionaria en la licitación. Según el MOP es complementaria a las bases de licitación. No las anula o reemplaza. Por el contrario, la concesionaria estimaba que lo que estaba en las bases, pero no de su diseño, eran obras adicionales, por lo tanto, debían ser pagadas. Ése es uno de los principales puntos de conflicto.

Me presenté con este diseño, y esto es lo que pasó. Se presentó con las bases de licitación, y usted con este diseño. Pero con este diseño, más las bases, tiene que construir por el precio que me dio hace un año. Y usted dice: "No, yo presenté este diseño y esto es lo que construyo, por lo que me he comprometido, y las bases son obras adicionales...". Ése es uno de los puntos en contra.

Algo parecido sucede con los riesgos en una obra pública. Por ejemplo, nos encontramos con que el túnel de La Pólvora resultó ser más duro, más blando o más erosionado, y la obra es distinta. Si contrato a alguien para que lo construya, tengo que asumir, como Ministerio de Obras Públicas, las deficiencias que no se previeron. A lo mejor, no me entregaron el túnel y debo pagar la diferencia.

Sabemos que en una obra el concesionario se hace cargo de los riesgos de construcción. Si ésta resulta ser más cara, no vamos a discutirlo, porque es problema de él.

Ahora bien, la discusión no era principalmente sobre el costo de las obras -no está en discusión cuántos pernos se pusieron-, sino que no sabíamos cuántas vigas se habían puesto, cuántos pernos o cuánto cemento. Si usted suma todo es lo que debe pagar, porque aquí hay tantos pernos, tantas

REDACCIÓN DE SESIONES

7

vigas, tantos tablonos puestos en la obra. En eso consistía el debate; no era sobre la cantidad de bienes puestos en la obra.

El directorio estimó conveniente escuchar una segunda opinión al respecto, y antes de resolver sobre si acceder a la petición de la empresa, como dije, nos parecía razonable pedir dos informes: uno, en derecho, a la señora Olga Feliú y, otro, técnico, a la empresa de Jorge Vío, que es un conocido especialista en la materia, como asimismo la señora Feliú en su especialidad.

Ambos informes, de acuerdo a nuestra interpretación -debo reconocer que doña Olga Feliú tiene distintas vertientes para analizar-, ratificaban la opinión del Ministerio y, por ende, nuestra opinión de que correspondía pagar sólo una parte de los montos aclarados. Y que, de ninguna manera, era conveniente aceptar que la empresa se reservara el derecho de continuar aumentando los planos. Por esa razón, no fue posible llegar a una conciliación de conflicto en este trámite.

De ello, di cuenta en mayo de 2005 a la Comisión de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones de la Cámara de Diputados, a fin de explicar las razones por las cuales no parecía razonable proceder a formar las empresas y mostrar el camino que como ministro había impulsado siempre con el criterio de transparencia. Y lo que entendí, por lo menos, a no ser que los señores diputados hayan entendido otra cosa, es que me atuve en la Comisión a los criterios que estábamos aplicando, según los datos que en ese momento se entregaron.

Es todo cuanto puedo señalar, señor Presidente.

El señor HERNÁNDEZ (Presidente).- Muchas gracias.

Quiero hacer algunas consultas, pese a que gran parte de ellas han sido respondidas en su exposición, pero me gustaría puntualizar un poco más.

¿Qué opinión tiene de los precios que se pagaron inicialmente y de los precios finales? Sin haber tenido los proyectos definitivos -usted lo planteaba como un punto de conflicto entre las bases y los planos-, la concesionaria entendía que eran los planos con los que debía cumplir y el Ministerio parece que tenía una confusión entre los planos y las bases. ¿Usted cree que fue una de las debilidades no haber entregado los planos en forma detallada y que hayan sido aprobados antes de iniciar la etapa de construcción? ¿Por qué se permitió, una vez comenzada la ejecución de las obras, la interferencia de Gendarmería, del Ministerio de Justicia en forma notable, pues de alguna manera retrasó la etapa constructiva y también el costo que incidió en el costo

REDACCIÓN DE SESIONES

8

final? ¿Qué responsabilidad legal tiene el consejo asesor? ¿Por qué designó a esos integrantes? Me gustaría que lo explicitara un poco más. ¿Fue por sus características políticas o técnicas? De alguna forma, soslayó la respuesta o tuvo la intención de darla a conocer, pero me gustaría saber más al respecto, incluso, ¿qué conocimiento tenía de esas personas?

Por otra parte, nos podría explicar los tres grupos de cárceles concesionadas y la composición de las comisiones arbitrales. ¿Quiénes las integraban y por qué? ¿Eran las mismas personas en cada grupo o eran distintas?

Cuando se tomó la decisión de parte del ministro Bitrán de llegar a un acuerdo respecto de cárceles 2, ¿usted considera que eso puso en pie forzado al resto de los litigios que existían en cárceles 1 y 3?

La señora Francisca Castro fue citada hace un par de semanas a la Comisión y manifestó un absoluto desconocimiento del acuerdo, después del viaje a Francia. Me gustaría saber si considera legítimo que un ministro de Estado negocie con el presidente de una compañía privada en otro país y lleguen a una especie de acuerdo, que posteriormente fue ratificado en Chile.

Asimismo, saber si el ministro Etcheberry ofreció cifras para solucionar el problema de cárceles 1. ¿Sabe algo al respecto?

Por último, aunque también lo dijo al comienzo, pero quiero puntualizar el tema, se habla de que gran parte de las responsabilidades fue porque la ley de concesiones es mala y se debe modificar. Quiero saber si, a su juicio, eso es efectivo, y si los resultados son negativos para el país, porque al comienzo se dijo lo contrario.

Tiene la palabra el diputado Carlos Abel Jarpa.

El señor JARPA.- Señor Presidente, creo que estamos haciendo juicio de una situación. Recuerdo haber escuchado al ministro decir que uno de los problemas de las concesiones y de las cárceles en particular es que iban sólo con un esbozo de proyecto.

Ahora, lo que he entendido es que hay que mejorar el sistema de concesiones. Esa es la preocupación que tenemos en la Comisión.

El señor HERNÁNDEZ (Presidente).- Tiene la palabra el señor Jaime Estévez.

El señor ESTÉVEZ.- Señor Presidente, es difícil dar juicios sobre un período distinto al mío. Tal vez, en otra

REDACCIÓN DE SESIONES

9

situación lo podría hacer. Pero creo que para opinar acerca de responsabilidades hay que tener antecedentes.

Con respecto a los costos, puedo señalar que, a pesar de las extraordinarias multas que hubo que pagar, las cárceles concesionadas, salvo las del Grupo 2, resultaron ser más económicas que las que hizo el Estado. La discusión es si pudieron salir más baratas aún.

Ahora, si la comisión arbitral tiene razón, no habría perjuicio fiscal, porque no sería posible sumar el diseño inicial con las bases de licitación. Y si alguien se presentó diciendo que lo haría por 50 es su problema, tiene que respetarlo. Y si sumamos los materiales de construcción es lo que estamos pagando. El tema es que se presentaron a la licitación con menores costos. Por lo tanto, podríamos haber pagado menos.

Alguien podría contraargumentar y decir que ese costo inicial era abusivo o irregularmente bajo, dado el costo de una cárcel pública. Eso no lo sabíamos, aunque no haya sido durante mi gestión, porque los Grupos 1 y 2 fueron las primeras concesiones de cárceles.

Los errores son importantes en cada concesión, y si no fuera por la experiencia que tuvimos con Tribasa habríamos seguido construyendo autopistas. Es lamentable que el ser humano aprenda de ese modo. Hago presente que ni siquiera hago un juicio sobre eso, sino que digo lo que ha ocurrido.

La primera obra de concesión que hubo fue la del túnel El Melón, y el que la ganó perdió plata hasta el día de hoy. Por suerte no hubo un tema de tribunal arbitral o algo que obligara al Estado a pagar la diferencia, pero hubo un error, se equivocaron, y si eso fuera descriterio nadie más habría hecho una concesión después.

Por lo tanto, cuando se hace por primera vez un nuevo rubro, esperar que no ocurra lo mismo es difícil. En ese sentido, las autoridades de la época pidieron un sistema que incluyera no sólo la construcción, sino que una oferta de diseño por parte de la concesionaria. Eso se utiliza mucho en el sector privado, pero es debatible si es efectivo para el sector público. Acá entramos a las diferencias que hay entre lo que puede hacer el sector público, el privado y lo que resulta más eficiente. Los incrementos que presenten las obras de construcción van a utilidades.

Actualmente represento a la AFP en el directorio de Endesa y veo muchas obras. Por ejemplo, en la obra de la planta de GNL de Quintero se estimaron inicialmente cerca de 600 ó 700 millones de dólares. Hoy esa estimación supera los

REDACCIÓN DE SESIONES

10

mil millones, y no es algo inusual ni tampoco amerita ninguna comisión investigadora, sino que es parte del proceso debido a los precios del acero o fabricantes. Es decir, que la estimación inicial de costos de las obras difiera de modo importante del resultado posterior es algo bastante común. El problema es cómo se fijan los criterios para regular si eso es correcto o no.

Si queremos tener un sector público ágil debemos aceptar flexibilidad. Las concesiones nacieron debido a las críticas que se hacían al sector público tradicional, a los aumentos de obras en vialidad y, además, porque se estimó que ello podría atraer inversionistas al país.

Desde ese punto de vista, la prueba de fuego de la ley es ver si logró atraer más inversionistas, si se hicieron las obras y si éstas salieron relativamente más baratas que la obra pública tradicional. Y la respuesta para las tres opciones es afirmativa, aunque puede haber casos específicos, como el Grupo 1 de cárceles, donde eso no se da por una falla del sistema que no logra los resultados.

Respecto de las interferencias es un campo bastante confuso que tiene que ver con qué es lo que se licitó. Creo que ahí hubo un problema de interpretación y por eso encargué un estudio a doña Olga Feliú, para que nos ayudara a tener precisión. No recuerdo en este momento el contenido, pero lo pueden solicitar.

Previamente a mi gestión se licitaron bases y un reglamento carcelario, con eso el consorcio se presentó con un diseño. Se entiende que lo que no está en las bases de licitación está en el reglamento. Por ejemplo, un tema de discusión son los aspersores de agua contra incendio que la empresa entendió, o quiere entender, que se instalaba uno por pasillo, mientras que el reglamento de Gendarmería señala que es uno por celda. Sin embargo, la empresa argumenta que eso es ridículo porque los internos sólo con un palo los destruirían.

Entonces, con esas especificaciones tan generales es difícil señalar que una injerencia cambia lo que estaba acordado o que la empresa debió haber solicitado una explicitación de lo que el reglamento carcelario señalaba. Ese es el punto del debate y es mayor.

El señor HERNÁNDEZ (Presidente).- Tiene la palabra el diputado Manuel Rojas.

El señor ROJAS.- ¿Considera que hubo descoordinación en lo interior, como administrador de Gobierno respecto de un proyecto?

REDACCIÓN DE SESIONES

11

Al respecto, opinó el Ministerio de Justicia, como lo planteaba el señor Presidente, y el MOP tampoco lo reconoce. Ahora, de acuerdo a todos los antecedentes que hemos visto, eso genera una cosa, al menos en el caso del Grupo 2 de cárceles de Antofagasta: que esa descoordinación que no se asoció a lo que un ministerio pide en su reglamento, generó el problema que se suscitó. ¿Creo usted que fue así? ¿Acaso no es un problema interno nuestro?

El señor HERNÁNDEZ (Presidente).- Tiene la palabra el señor Estévez.

El señor ESTÉVEZ.- Es posible que haya sido así. En primer lugar, precisemos dos cosas a través de una analogía. Si decido contratar a un señor para que me arregle y pinte el baño de la casa, y luego, cuando yo no estoy, este señor le pregunta a mi hija si quiere que le ponga mosaico veneciano en vez de los mosaicos chilenos, y ella dice que sí, el señor no me puede decir que la cuenta es el doble. Lo que se debe decir ahí es que fue uno el que contrató y el que da la orden.

Es en ese sentido que existe la figura del inspector fiscal. Si alguien dice que se coloque mármol de Carrara o cañerías de plata en vez de bronce, está bien si es por el costo de quien lo dice, pero si es una orden cualquier constructor sabe que eso debe ir firmado por el inspector fiscal. Por lo tanto, aquí no puede haber, jurídicamente hablando, injerencia de terceros, por ejemplo, de Gendarmería o de quien sea, porque esto se expresa a través de la firma del inspector fiscal.

Cuando la empresa dice que se lo pidió el funcionario de Gendarmería que pasó por la inspección es lamentable, porque uno no lo puede pagar, por cuanto es sabido que todo gasto pasa por la firma del inspector fiscal.

Esto fue lo que me reportó la Dirección General de Concesiones. Yo no estaba en la obra y lo único que puedo decir es lo que el Ministerio de Obras Públicas de la época me informó siendo ministro. Lo que a mí se me informó es lo que estoy señalando y, en base a ello, procedimos.

La conciliación conduce al hecho de tomar decisiones para llegar a acuerdo antes de ir a juicio, por lo tanto, si bien puede haber decisiones cruzadas también puede haber demora en las obras. A modo de explicación, para que la gente se pueda presentar en las concesiones, la ley establece que ciertos riesgos los asume el Estado, por ejemplo, el riesgo de que al levantar una calle se encuentre una cañería que nadie supuso que estaba ahí.

REDACCIÓN DE SESIONES

12

Al hacer una autopista subterránea que cruce Américo Vespucio, podemos encontrar la necesidad de cambiar algo y, si eso pasa, se nos debe comunicar para hacerlo, porque los riesgos siempre existen y son necesarias las soluciones respectivas de parte del Estado.

Existe, por ejemplo, el riesgo de que la expropiación o la entrega material de los terrenos demore más allá de lo razonable; al realizar una obra se debe expresar una estimación, por ejemplo, de ser capaces de terminar la obra en cinco años. Si a raíz de ello, se hace un juicio y éste se eterniza, surgen problemas que se deben solucionar. Esto ocurrió con la costanera norte en la parte ribereña de Lo Curro, cerca de la subida de Santa Teresita. En este caso, el MOP siempre entendió que es un cauce de río, por lo tanto, dispone del cauce como la ley lo establece. Algunas personas y empresas, como Aguas Andinas, dijeron que si bien el río se había corrido, ya no es cauce, por lo tanto, es parte de su propiedad. A raíz de esto se fue a juicio, lo cual empantanó las cosas.

Cuando se inicia el juicio, la persona nos dice que quiere dos mil. Si uno tiene un juicio a cinco años y cada año le estoy pagando tres mil a la concesionaria por recargo, a mí no me conviene, por lo tanto, pido que lleguemos a acuerdo por los dos mil; sin embargo, el Consejo de Defensa del Estado me detiene diciendo que ganará el juicio, lo que nos lleva a no poder conciliar. Esos son los problemas que surgen cuando se es funcionario público; uno debe tomar una decisión en base a las normas o leyes que lo permiten, habiendo veces en que resulta que lo más conveniente es adoptar caminos intermedios.

En el caso de las leyes de concesiones hay un mecanismo de flexibilidad, que es el acuerdo de la comisión conciliadora. Esa posibilidad es una flexibilidad que tiene un control que no es pequeño y que además debe ser acordado por Hacienda, quien debe aprobar cualquier acuerdo involucrado.

El señor HERNÁNDEZ (Presidente).- Usted tuvo un comité asesor. ¿Es el mismo comité que transformó en comisión arbitral posteriormente?

El señor ESTÉVEZ.- No. Uno de sus miembros fue designado por mí, también en la comisión arbitral de cárceles, lo cual no sólo fue una coincidencia, sino que se hizo por lo conflictivo que era el tema y porque consideré oportuno que hubiera alguien que estuviera en el directorio, sabiendo que eran dos funciones distintas.

El primer problema con que me encontré fue cuando una persona de Besalco pidió que se le pasaran 700 mil UF, o en

REDACCIÓN DE SESIONES

13

caso contrario se paralizarían las obras. Como era el año de las elecciones presidenciales, tengo la impresión -no lo puedo aseverar- que el empresario pensó que al colocar al Gobierno con parálisis en dos obras con empresas a las cuales no les pagaban los contratos y que sería insostenible para éste, eso haría que se hiciera el cheque. A lo mejor habría sido más cómodo haberlo hecho, pero si se hacía no pasaba mucho, se seguía construyendo, pero el problema es que nosotros tenemos que llegar a un convencimiento que ese cheque es justo.

Por eso, en vez de tomar esta decisión, decidí crear un comité asesor, sin embargo, la responsabilidad seguiría siendo del ministro. Una cosa es la crítica respecto de si fue o no correcto el pago y otra que exista la sospecha de que con ese pago se financió la campaña presidencial, parlamentaria u otra. Son dos cosas distintas.

Ha habido muchos procesos, por ejemplo Chiledeportes y Ferrocarriles, en que ha habido dineros cuestionados; sin embargo, el MOP estaba virtualmente paralizado porque teníamos una investigación judicial estricta dentro del Ministerio, pues me parecía importante dar las garantías de transparencia. Es decir, si renuncio a conciliar siempre, le hago un daño al Fisco, porque hay momentos en los cuales conviene conciliar. Además, el Gobierno no está para enriquecerse a costo de los privados. Si por alguna razón decidimos hacer una pasarela frente a una comunidad mapuche, que no estaba prevista en esa vía, se debe pagar, pero no es razonable decir que no se pagará o que se inicie un juicio arbitral.

Si los pagos corresponden, hay que hacerlos, sin embargo teníamos una duda razonable: podía convenirnos pagar, pero nuestra convicción interna decía lo contrario. Por esa razón pedí no sólo a los técnicos del ministerio, sino al señor Piddo y a la señora Olga Feliú, de tal forma de tener un conjunto de opiniones, que, finalmente, ratificaron que la demanda a la concesionaria era exagerada y nada razonable, razón por la cual no podíamos pagar.

Ahora bien, es cierto que eso implicó un costo político no menor, que fue la parálisis de dos cárceles, conflictos en ambas zonas y reclamos justificados de los señores parlamentarios, porque se creaban problemas zonales. Pero mi convicción era la defensa del erario público. A lo mejor cometí un error al no pagar en ese momento, pero lo hice con la convicción de que había que defender los dineros estatales.

REDACCIÓN DE SESIONES

14

Respecto de los integrantes del directorio asesor, pensé en crear un directorio por ley, pero la verdad es que quedaba un año de Gobierno y era un poco difícil de lograr.

Por lo tanto, me pareció que había que buscar abogados y economistas que tuvieran prestigio y conocieran empresas con problemas reales y no tanto académicos. En consecuencia, había que traer a alguien que tuviera experiencia en comités de auditoría de empresas privadas; ese fue Juan Carlos Méndez, profesional que está en varios comités de auditoría y acostumbrado a ver problemas, cosas que no salen bien, dificultades, y puede distinguir entre estos problemas cuáles son de mala fe y cuáles hay que afrontar.

Tengo la mejor opinión del señor Gonzalo Martner, como economista y persona, quien, a su vez, es independiente de la administración, y del señor Manuel Díaz de Valdés, que es un abogado de una fortaleza jurídica respetada en el foro.

Como dije, por transparencia, mi intención era que al menos dos de ellos fueran independientes de la coalición del Gobierno, esto es, que fueran de Oposición o no integrantes de la Concertación. Me parecía que todos los contratos no podían ventilarse a través del diario "El Mercurio", porque así no se puede trabajar con empresas. Pero podían tener acceso pleno a la información personas que no eran de Gobierno.

Además, parte de los árbitros en las comisiones, distinguidos penalistas o juristas, son de pensamiento distinto al de la Concertación. Reitero, fue mi intención que hubiera gente de pensamiento distinto. Lo mismo hice cuando fui presidente del Banco del Estado: incorporé al señor Juan Carlos Méndez al comité de auditoría. En una empresa privada dicho comité lo integra el grupo minoritario. Por ejemplo, en Endesa represento a los capitales minoritarios de la AFP chilena. Los españoles tienen el control del resto, pero el comité de auditoría lo controlamos nosotros. Eso es lo que la ley indica: la minoría controla el comité de auditoría. Ése fue el criterio que usé y me pareció prudente hacer lo mismo en el Estado.

Ahora, los integrantes son personas honorables, que yo conocía, como los otros que propusimos para las distintas comisiones. Los nombres se debatieron con el resto de los integrantes, los que fueron siendo designados en las comisiones arbitrales. Y nos pareció que en el caso de la Comisión de Cárcenes, dada la amenaza de cierre de obras y lo complejo del caso, estuviera uno de los integrantes del Consejo Asesor del ministro.

REDACCIÓN DE SESIONES

15

El señor HERNÁNDEZ (Presidente).- Tiene la palabra el diputado Manuel Rojas.

El señor ROJAS.- ¿Qué le parece el desempeño del señor Manuel Díaz de Valdés? Es un abogado que fue contratado por usted. A la larga, él también participa en la comisión arbitral y me parece que da el voto favorable a lo que pedía la contraparte.

El señor HERNÁNDEZ (Presidente).- Tiene la palabra el señor Jaime Estévez.

El señor ESTÉVEZ.- Señor Presidente, voy a hacer una analogía con el fútbol, pues soy hincha. Cada vez que el árbitro cobra un penal en contra terminamos diciéndole de todo. Pero, en calma hay que ver la jugada en video.

Los árbitros deben cumplir su función. En este caso, invité a personas que me daban confianza por su honorabilidad e integridad y no para que votaran a favor nuestro. Por ejemplo, en otra comisión está el señor Carlos Peña, quien en ocasiones vota a favor nuestro y otras no. Es el riesgo de colocar en esos cargos a personas independientes.

Además, quiero decir que tengo la mejor impresión del señor Bascuñan, que es el presidente de la comisión. El señor Gorziglia está en otra comisión. Son integrantes de la Corte Suprema.

Permítanme una digresión. Creo que estamos en un proceso de deterioro de la política, en el sentido de que a la persona que pasa por el servicio público se le tira un balde de mugre permanentemente. En Chile hay gente honorable; no sólo quienes designamos. Un abogado integrante de la Corte Suprema, como el señor Bascuñan, es una persona muy honorable y que llegó a una conclusión distinta a la mía. Eso ocurre. Lo mismo sucede con el señor Gorziglia en la Comisión 2 o con el señor Arturo Aylwin en la Comisión de Cárceles 3. No voy a empezar a criticar a personas, como el señor Arturo Aylwin, que es una personalidad del foro, que tiene un conjunto de elementos de juicio y a quien se le ha pedido que resuelva un tema de arbitraje. Ahora, si resuelve en contra de mi opinión tendré que pensar que no tengo la razón o que ellos están equivocados. Pero no me parece descalificar a los árbitros.

El señor HERNÁNDEZ (Presidente).- Tiene la palabra el diputado Manuel Rojas.

El señor ROJAS.- Esto lo pregunto porque cuando concurrió a esta Comisión el ex ministro Bitrán, cuestionó y puso en duda la calidad profesional del señor Manuel Díaz de Valdés, a quien usted defiende. Lo que usted piensa de estos profesionales dista mucho de lo que piensa en señor Bitrán.

REDACCIÓN DE SESIONES

16

Sé que el señor Bitrán lo sucedió a usted, y se encontró con esta situación. Pero hace un cuestionamiento muy duro respecto del profesionalismo del señor Díaz de Valdés y pone en duda su conducta en el arbitraje, pues defendió el fallo en vez de ver si fue correcto o no.

El señor HERNÁNDEZ (Presidente).- Tiene la palabra el diputado Carlos Abel Jarpa.

El señor JARPA.- Señor Presidente, corroborando lo que dice el diputado Manuel Rojas, la decisión la tomó basándose en las cifras. Señala que primero hubo una cifra, después otra y luego otra. El fundamento de la preocupación fue que hubo tres valores.

El señor ROJAS.- En el fondo, él aprobó, sin mayor cuestionamiento, el pago de lo que se pidió en ese momento, que era una suma sideral, con la que el Ministerio no estaba de acuerdo. El señor Bitrán tampoco estaba de acuerdo.

El señor HERNÁNDEZ (Presidente).- Tiene la palabra el señor Jaime Estévez.

El señor ESTÉVEZ.- Señor Presidente, con los antecedentes que tuve en la época, me parece que el pago final fue exageradamente alto. Pero desconozco lo que ocurrió en la etapa de rendición de pruebas. Conozco los argumentos que como Ministerio entregamos; pero no seguí el juicio.

Sin embargo, en otros juicios tuvimos resultados favorables que no esperábamos y otros negativos que tampoco esperábamos. Uno de los más duros, a mi parecer, lo emitió el señor Carlos Figueroa. Pero no por eso voy a decir que el señor Carlos Figueroa se pasó al bando enemigo o que no es digno.

El tema es que elegimos árbitros y no funcionarios para que voten de determinada manera. Si apelamos a un grupo arbitral un juicio, debemos someternos a su decisión.

Ahora, me imagino que esta Comisión invitará al señor Manuel Díaz de Valdés para que dé sus razones. Pero no me corresponde a mí emitir juicios sobre su actuar.

Quiero incluir en esto al presidente de la comisión arbitral, señor Antonio Bascuñan, que es una personalidad de este país, es uno de los abogados más prestigiosos que tenemos en Chile. Entonces, me niego a esta forma de hacer política que es suponer intenciones oscuras o tender un manto de dudas respecto de estos personajes, como a Arturo Aylwin, Carlos Figueroa o a Manuel Díaz de Valdés, porque el fallo me pareció inadecuado. No lo comparto.

Desconozco si el entonces ministro Etcheberry ofreció cifras; nunca me lo señaló en esta materia. Siempre

REDACCIÓN DE SESIONES

17

consideramos que había una parte que pagar. Probablemente se hablaba de un tercio. En una primera propuesta de conciliación, de las 700 mil unidades de fomento, se estableció un mecanismo complejo. Era un sistema en el cual acogíamos una demanda de tres, pagábamos una y se anulaban dos. En la siguiente demanda de tres pagábamos una y se anulaban dos, hasta completar las 700 mil unidades de fomento. Es decir, pagábamos 700 mil unidades de fomento y se borraban dos millones cien mil unidades de fomento. Pero tenía un inconveniente que consistía en que la concesionaria al día siguiente podía presentar otra demanda por otros dos millones de unidades de fomento. Ése era el argumento principal. A pesar de que podíamos borrar de la demanda aquellos aspectos que podían resultarnos más complejos, nos mostramos a favor de no hacerlo. Con todo, la concesionaria finalmente no aceptó ese recurso.

Es difícil comparar esas 700 mil UF con el monto final, pues corresponde a situaciones distintas y a otras etapas constructivas. No poseo la información de lo que ocurrió posteriormente, por lo que prefiero centrarme más bien en los procedimientos que utilizamos, que fueron los que, de acuerdo a la ley y a las atribuciones con que contábamos, nos parecieron más adecuados para dar transparencia al proceso.

En estos procesos siempre hay falencias y hay que llegar a pagar un precio justo, es decir, a lo que corresponde. ¿A cuánto equivale eso? Es difícil de determinar.

¡Toda obra humana es tan opinable! Siento que una ley de concesiones tiene que pasar un proceso. ¿Qué saco con tener una ley teóricamente perfecta si no convoca? En tal sentido, la ley debe ser capaz de incentivar que venga gente. En la mayor parte de los países se han hecho leyes por las cuales la gente no se presenta. En el caso de nuestra ley, los inversores se presentaron e invirtieron. Por desgracia, somos un país chico y nuestro mercado no da para que vengan grandes inversores instalen oficinas y dependencias y cuenten con personal que las atienda.

Cuando trabajaba en el ministerio, me percaté de que la tendencia era que las concesionarias se trasladaran a Europa Oriental. Comenzaron a dismantelar sus instalaciones e irse. Siento que el peligro principal es que este sistema se detenga. El peligro no es que una empresa equis abuse, porque en ese caso habrá que caerle con todo el peso encima y mejorar los defectos del sistema que esta Comisión determine que existen. El problema es que no entendemos el peligro que representa que oficinas que tenían 15 ingenieros ó 20 ingenieros hoy sólo cuentan con uno. Si esto continúa volveremos atrás y sufriremos un atraso histórico. Durante largos años Chile no pudo desarrollarse por cuanto no poseía infraestructura. No sacábamos nada con tener firmados tratados de libre comercio si no contábamos con puertos y

REDACCIÓN DE SESIONES

18

carreteras. En apenas 5 ó 6 años solucionamos un cuello de botella en materia de infraestructura, que venía por décadas. Cuando regresé del exilio me sorprendió que la segunda pista de la carretera continuaba llegando a Lampa y a San Fernando. ¡Eso no cambió en 20 años!

En política, hay un concepto llamado "tiempo y oportunidad". Es cierto que el proyecto de Vespucio Norte no quedó diseñado de la mejor forma, pero lo importante es que se puso en operación. En eso hubo que tomar una decisión política. Pareciera que en política los tiempos no importaran, pero para la gente que sufre las consecuencias de los problemas de infraestructura éstos son relevantes. Me imagino que eso puede haber llevado, en la época anterior, a hacer la licitación de la cárcel con un diseño no detallado. Creo que hacer un programa detallado es más conveniente, pero no deber demorarse cuatro o cinco años.

Me tocó ver el diseño del Centro de Justicia, a cargo de un distinguido arquitecto, premio nacional en la especialidad. Resulta que de pronto el tipo de la constructora preguntó por dónde debía ir determinada cañería. Partimos a la oficina del arquitecto. ¡En cada piso había que hacer 2 mil planos más! Así ocurre. Al principio me espantaba, porque tenía que dar cuenta al presidente de la Corte Suprema. Le dije que la obra va al día. El presidente me preguntó: "¿Está seguro de que va al día?". Le tuve que responder: "En realidad, no estoy seguro, presidente. Que va al día es lo que me han dicho.". Cuando fui a preguntar, me dijeron que efectivamente no va muy al día. Por tanto, le di las explicaciones del caso al presidente de la Corte Suprema, quien fue muy gentil en decirme: "Prefiero que sea así. Qué bueno que me lo dijo, porque en ese caso voy a arrendar un edificio mientras tanto, hasta que ese problema se solucione."

De manera que no es algo tan extraño que el arquitecto diseñador tenga un montón de planos que va entregando a medida que la obra va avanzando. Se trata de las peculiaridades de cualquier construcción. Ahora, es cierto que ellas se prestan para abusos. Muchas veces ocurre que el concesionario se presenta a la licitación y a través de estos resquicios sube los precios. El tema es cómo solucionar eso.

La solución que propuso el ministro Bitrán iba encaminada a impedir el aumento de obras. Se trataba de una solución un poco rígida. Discrepo con él en ese punto; en otros no. La solución que yo di fue crear un directorio. Es otra solución. Lo que quise hacer no fue impedir que haya aumento de obras, sino incorporar en un directorio a personas distintas de las que trabajan en el ministerio, que tengan experiencia, incluso que pertenezcan a la Oposición, para que determinen si conviene o no determinada obra.

El caso que estamos analizando es importante, pero hubo otros mucho más críticos, como el relacionado con los colectores de aguas lluvia. La Cámara aprobó un proyecto de ley que sancionaba que las empresas de agua potable cobrarían por el uso que se hiciera de ellos; sin embargo, la Comisión

REDACCIÓN DE SESIONES

19

de Obras Públicas del Senado estimó que tal medida era inconstitucional o, al menos, ilegal. Y nos quedamos sin colectores de aguas lluvia, con las ciudades inundándose diez años más. Cada vez que las precipitaciones alcanzaban 5 milímetros, se inundaba La Florida y Macul. ¿Qué podíamos hacer? El ministerio había concesionado las autopistas, por tanto, podríamos haber firmado un convenio complementario para encargarnos a esas concesionarias la construcción de los colectores de aguas lluvia. Con esa medida, quizá la ciudad no iba a resistir la caída de 50 milímetros de lluvia, pero sí 10 ó 15.

Lo mismo ocurrió con el Metro. En tal sentido, resultó mucho más conveniente diseñar su trayecto a Puente Alto por la mitad de Vespucio sur que hacerlo de cualquiera otra manera. ¿A qué obligó eso? A un convenio complementario. Ésos son los dos convenios complementarios que explican todo este alboroto de cifras.

Traje un cuadro que resume cifras hasta el período en que ejercí el cargo. En ese momento, en materia de concesiones había una inversión efectiva de 8 mil 100 millones de dólares, y en convenios complementarios se pagaron 1.200 millones, es decir, el equivalente al 15 por ciento del total. Se trata de una cifra baja.

El señor JARPA.- Lo habitual es destinar un 30 por ciento.

El señor ESTÉVEZ.- Sí. Ahora bien, la inversión en colectores correspondió a 200 millones de dólares; en obras del Metro se destinaron 100 millones de dólares. Ésta última inversión la recuperamos, pues se la cobramos al Metro.

Siempre tuvimos la intención de recuperar las inversiones destinadas a colectores de aguas lluvia, pero una vez aprobada la ley que permitiera cobrar en las cuentas el uso de ese servicio. Si se aprobaba la ley, las podríamos recuperar.

Por otra parte, estaban los cambios de servicios urbanos no previstos. Muchas veces cuando se va a construir un túnel, la constructora se encuentra con que hay que cambiar ductos, cables y otras cosas no previstas. A nuestro juicio, esas obras deberían asumirlas las empresas concesionarias de telefonía o de agua, no el Gobierno. Todo eso explica los 480 millones de dólares de los cuales estamos hablando. Por lo tanto, la inversión adicional real está por debajo del 10 por ciento.

El señor RUBILAR.- Señor Presidente, con su venia quiero señalar que la semana pasada el Consejo de Defensa del Estado falló a favor del cambio de servicio, por lo cual recuperamos ciento y tantos millones de pesos de manos de Aguas Andinas por concepto de perjuicios. Todo esto se dejó documentado en su momento, de modo de ejercer las acciones de recuperación de esos fondos.

El señor ESTÉVEZ.- El objeto del directorio de concesiones era que este tipo de decisiones, que son de

REDACCIÓN DE SESIONES

20

enorme magnitud, fuera tomado con más respaldo -esto es, no sólo considerando la opinión de la autoridad administrativa o del Gobierno- y con más transparencia.

Ahora, uno simplemente puede no hacer los colectores y decir que el Senado no aprobó el proyecto de ley para ello. Y pasarán diez años y la gente se seguirá inundando. Ése es el dilema en que se encuentra la autoridad. Por cierto, le corresponde a la Cámara de Diputados fiscalizar si ese criterio fue correcto o no. Me temo que en la época actual -a lo mejor me equivoco- se tiende más a constituir comisiones acusadoras que investigadoras. Lo importante es que haya una comisión investigadora que evalúe, no si nos equivocamos o no -evidentemente, podemos haber cometido errores- sino si con la información disponible en la época, se tomó o no la decisión que, en esa época, aparecía como la más razonable para proteger el interés público.

El señor HERNÁNDEZ (Presidente).- Tiene la palabra el diputado Manuel Rojas.

El señor ROJAS.- Señor Presidente, en esta Comisión Investigadora -no acusadora- nos hemos dado cuenta de que en los cargos intermedios o mandos medios también se ha perdido el conducto para llegar con efectividad a la solución de los problemas.

Al principio de su exposición se habló del ITO fiscal, quien, lamentablemente -permítanme la presunción-, se repite en distintas obras donde la empresa -Bas 2 o Besalco- genera siempre problemas arbitrarios. A la luz de la experiencia y de lo que nos han dicho quienes construyeron, por ejemplo en Antofagasta -tema que vimos muy de cerca hace un tiempo en la Comisión de Obras Públicas, en la legislatura pasada-, queda claro que el ITO fiscal no cumple su función, lo cual provoca una preocupación mayor. ¿Quién nombra a estos ITO? ¿Quién les da la potestad? Es cierto que también hay un grupo externo que lo asesora, pero de acuerdo con lo que hemos conocido en la investigación, la conducta de ese ITO es bastante deficitaria. Lamentablemente, se le siguen dando obras de gran envergadura para fiscalizar, en circunstancias de que, a mi parecer, no ha cumplido su función como corresponde. Es más, en Antofagasta, los mismos contratistas nos señalaron que les pedían utilizar perfiles estructurales del número diez y que luego les decían que los cambiaran por los del número cinco y todo ello en conocimiento del ITO. A la misma gente que construyó le decían que cambiaran las bases. Y nadie fiscalizaba.

Podemos compartir que la ley de Concesiones es interesante para el desarrollo del país, pero, ciertamente, tiene sus debilidades. Creo que es muy importante fortalecer

REDACCIÓN DE SESIONES

21

todo lo que tiene que ver con la resolución de conflictos, pues aquellos que el Estado chileno ha tratado de resolver en materia de concesiones, los ha perdido. Sería interesante saber si existe algún conflicto que hayamos "ganado" o en el que hayamos salido en igualdad.

Si los procesos de este tipo de concesión estuviesen de acuerdo con los niveles que queremos, probablemente no estaríamos en esta discusión. Nos preocupa que hoy en día haya cargos de mediana cuantía que, lamentablemente, no están dando los resultados necesarios. Por esta razón, pregunto nuevamente quién nombra a este ITO, pues se trata de un personaje que se repite en esta obra y en varias otras. Además, se trata de obras en las que participa esta empresa, que es la que está mayormente cuestionada, con la que siempre se va a arbitraje, en el que el Estado pierde.

El señor HERNÁNDEZ (Presidente).- Tiene la palabra el diputado Andrés Egaña.

El señor EGAÑA.- Señor Presidente, en primer lugar, quiero agradecer la participación del señor Estévez, que ha sido bastante clarificadora, pues da una visión distinta sobre el tema de las concesiones, en el que podemos tener una opinión tanto favorable como desfavorable.

Quiero referirme a un tema que se planteó claramente. Existe una suerte de actores en las concesiones: el Estado, la actividad privada y la opinión pública. Ahora si los actores políticos estamos adoleciendo de una mala evaluación es porque una parte de esa culpa la tenemos nosotros mismos. La opinión pública nos cuestiona.

El hecho de que se formen estas comisiones "investigadoras" no obedece a que los diputados están vueltos locos poniendo a personas en el disparadero. Quiero mencionar una situación que se produce en mi distrito. En el caso del llamado a licitación de El Manzano II, ¿qué conoce la opinión pública? Se firmó, llegó el intendente y el ministro nos dijo que se va a construir El Manzano II y que se gastarán 25 millones de dólares para solucionar ese problema. Y comienza a darse la información. Sin embargo, de repente, se producen problemas en el proyecto. El Ministerio de Obras Públicas dice: "Esta cosa no es por aquí". La empresa privada dice lo contrario. En resumen, se suspende la obra a los dos años y se va a juicio. Para solucionar el problema hay que pagar 30 millones de multa, porque sólo el 42 por ciento estaba listo. En otras palabras, de los 25 millones de dólares que costaría, hubo que pagar 30, por ende, vamos en 55 millones. Sin embargo, para solucionar el problema vamos a tener que poner unos 50 millones más. Entonces, ¿qué ve la opinión pública? Que los actores, los fiscalizadores que son los

REDACCIÓN DE SESIONES

22

parlamentarios de la Cámara de Diputados y el Ministerio de Obras Públicas, representando al gobierno -no quiero mencionar el tema de Tribasa que también tuvo un proceso muy largo, donde nadie ha querido sacar los papeles del cajón para no tener más problemas- están involucrados. Y los principales involucrados somos los actores políticos, no solamente de Gobierno, sino también de Oposición. Si mando a hacer una obra en mi casa, nunca me voy a equivocar en el 30 ó 40 por ciento. Entonces, ¿cómo es posible que entre estos actores no se pongan de acuerdo en algo que es importante?

Se han obtenido obras importantes, pero siempre se ha tenido que decir: "Esto no costaba 100, sino 140.", aunque se presentaron el diseño y las bases.

Eso es lo que está en cuestionamiento. ¿Cómo se puede corregir? No es sólo una responsabilidad del Legislativo, sino también del Gobierno. Nosotros podemos aprobar las leyes. Pero estamos acostumbrados a que en un conflicto se use la chequera del fisco y se pague para que la cosa salga adelante. Por eso, quiero saber, con la experiencia que usted tiene, como podemos arreglar esta situación que tiene esa falla. Si bien este sistema ha sido un aporte importante, tiene esa falla. Toda la opinión pública lo ve de esta manera. Sin ir más lejos, hace unos diez días en "El Mercurio" apareció una cifra mucho mayor a la otorgada por usted. Un 36 por ciento de lo que se invertía -antecedente que me pareció bastante grave- eran asignaciones directas canceladas sin un mayor llamado a licitación. Entonces, ¿cómo ve usted esta situación, con la experiencia que ha adquirido en distintas áreas en ese tipo de actividades? Lo importante es que podamos dar una receta para superar el problema. Porque si siempre vamos a estar trabajando en las comisiones y no damos nunca una solución, mejor que no estemos aquí.

El señor ROJAS (Presidente accidental).- Para complementar lo dicho respecto de la percepción que uno tiene, un ejemplo claro es lo que uno ha visto en el caso de Antofagasta, que ha sido paradójico, pues costaba alrededor de 50 millones de dólares y hoy ya se ha pagado más de 130 millones de dólares y no se tiene la obra. Se dice que hay un 33 por ciento. De acuerdo a lo que vimos, efectivamente hay que hacerle varios cambios. Además, hoy nadie se presenta por 40 mil millones de pesos, que es la última noticia que estaba viendo. Lo peor de todo y que parece tragicómico es que la misma empresa que estaba construyendo quería adjudicarse la obra. Eso nos preocupa.

Esa percepción de la que hablaba, nos hace asumir presunciones respecto de determinadas materias. El ejemplo palpable de Antofagasta es patético.

REDACCIÓN DE SESIONES

23

El señor JARPA.- Señor Presidente, quiero hacer presente que ésta es una Comisión Investigadora. En ese sentido, quiero resaltar la labor que han hecho los parlamentarios de la Oposición y también las personas que han concurrido a la Comisión, como el señor Estévez, quien no tenía la obligación de venir, sin embargo está aquí con nosotros, y también el ex ministro Bitrán.

Como se señaló, esta Comisión debería centrarse en determinar las falencias y en buscar soluciones para mejorar el sistema de concesiones, que considero bueno, pero que debe ser mejorado.

El señor ESTÉVEZ.- Señor Presidente, que la misma empresa se presente a la licitación me parece impresentable. Por eso, aprovecho la oportunidad para pedirles que piensen en alguna solución legal. Me he encontrado en litigios con empresas que se presentan a otra licitación. A pesar de considerar que no lo han hecho bien, no puedo prohibírselo, porque desde el contralor en adelante me mandan preso. Si además la empresa gana el juicio arbitral, con toda razón, puede decir: "Este ministro me está persiguiendo y no me da obras, porque le gané un juicio arbitral." Entonces, nos encontramos con una paradoja que la gente no entiende, en el sentido de que una empresa que ha sido cuestionada y ha tenido problemas en dos o tres obras se presente a otra licitación. Es un problema para el cual hay que buscar la solución legal que yo no tenía.

Respecto de otras materias, es preciso señalar que la inspección fiscal es un tema muy importante. Más me preocupaba en el caso de Vialidad que en el de Concesiones, porque en ésta última teníamos un sistema que era contratar una empresa. Es decir, se licitaba al que iba a construir y luego se licitaba a otra empresa para que ayudara al inspector fiscal, que es el funcionario que está ahí y que manda. Por la complejidad de la obra, trabajan decenas de ingenieros; es un grupo humano grande.

En cuanto a que se repita el inspector fiscal, hay una paradoja: en nuestro país todos los años se quiere aumentar la inversión del Estado, pero reducir los funcionarios, la bencina, el viático y el celular, y así es imposible. Entonces, la pregunta clave es cuántos inspectores fiscales tiene Concesiones. Los que hay tiene que colocarlos en dos o tres obras, porque no hay más. No tenemos planta ni hay autorización para hacer más.

Por eso, el problema es más serio en Vialidad, porque en el caso de Concesiones existía la posibilidad de contratar una empresa de inspección fiscal, la cual no es fiscal, sino privada, pero apoya al inspector fiscal en su trabajo.

REDACCIÓN DE SESIONES

24

En el caso de Vialidad, el director nacional de Vialidad es igual que el ministro. Si para efectuar un camino entre Curarrehue y no sé donde el inspector aprueba un asfaltado, la posibilidad que tener una visión al respecto es limitada. Por lo tanto, la institución del inspector fiscal, su remuneración, sus condiciones profesionales y su capacitación, es uno de los temas más críticos, que está atenuado en Concesiones por la existencia de un staff que lo apoya en su trabajo. Después de ver que el puente Loncomilla no estaba anclado abajo, uno queda curado del espanto, en el sentido de que pueden suceder esas cosas. Si el inspector dice que esta anclado, se asume que está anclado. Se comprende que el director nacional o el ministro no van a estar ahí revisando esas cosas. Eso es imposible. Voy a darles un ejemplo un poco burdo. Si se quiere hacer un control de calidad de cada caja de fósforo y se prende uno por uno, eso es imposible. Entonces, hay situaciones en que hay que guiarse por muestras y hay que crear nuevos sistemas. Ahora, estos sistemas presentan fallas. Las situaciones de El Manzano y de Antofagasta no son aceptables y es un fracaso del sistema. El hecho de que se paralice la obra es negativo; quizás no así el monto, porque si la comisión arbitral determina que hay que pagar determinada cantidad, y es lo que corresponde, hay que pagarlo, aunque con pena, porque es dinero fiscal. Me molesté harto con el señor Gorziglia, porque me pareció que cometió un gravísimo error. Y luchamos denodadamente con distintos argumentos para que se levantara esta restricción que permitió la parálisis de la obra, porque una obra paralizada es una obra que se deteriora. Pero, si el Tribunal Constitucional determina algo, como en el caso del Transantiago o la píldora, uno tiene que acatar.

El señor JARPA.- Señor Presidente, quiero recordar que aprobamos un proyecto de ley para ampliar el Ministerio de Obras Públicas y fue rechazado por el Tribunal Constitucional.

El señor ESTÉVEZ.- Más allá de esta situación inadecuada, especialmente en Cárceles 2, si hay errores, habrá que corregirlos. No debemos rehacer una pugna entre el sector privado y el Estado. No es bueno mirar todo el tiempo con desconfianza, más allá de que una empresa no cumplió. De lo contrario, el sistema se retrotrae. Si pensamos hacer de nuevo las obras grandes con la estructura fiscal, vamos a tener problemas mucho más serios, porque además no pagamos el salario a la gente ni damos las condiciones para tener los equipos que se necesitan.

Es natural que en este debate en el plano político la gente se fije en lo que no resultó, y no se centre en que hicimos tres autopistas urbanas en Santiago, que no sólo

REDACCIÓN DE SESIONES

25

operan bien, sino que mientras se construían la ciudad siguió funcionando, lo cual fue uno logro de ingeniería, de gestión, de diseño, que encuentro espectacular, al igual que muchos otros cambios que se hicieron, como en los aeropuertos.

Cuando uno está en una empresa privada, como me toca estar ahora, y se emprenden diez proyectos, nadie espera que Fernando Cañas lleve a la perfección los diez. Pueden resultar siete u ocho y algunos no resultan, y después viene algo que se llama "última línea", en que uno tira una línea y ve cuánto invirtió y cuánto rentó. La administración pública no es más ineficiente que la privada. Algunos creen que es una especie de selección natural, en el sentido de que alguien que entra a la administración pública es como tonto o ladrón de nacimiento. Ése es un prejuicio que se ha ido instalando y que es completamente falso, pero que se produce porque no tenemos un criterio de medición general.

Al respecto, si bien este proyecto no salió según lo previsto, en el sector privado se pide una rentabilidad o un rendimiento determinado, en circunstancias de que en el público se exige que no haya falla alguna, lo cual es imposible, puesto que no hay ser humano que sea infalible.

¿Qué se debe hacer para evitar abusos? La respuesta tradicional es no llevar a cabo la obra, pero lo que intenté hacer fue incorporar a otra gente, con pensamiento distinto, que nos diera la seguridad razonable de que las cosas estaban bien hechas.

El señor HERNÁNDEZ (Presidente).- En nombre de la Comisión, agradezco la concurrencia y colaboración del ex ministro de Obras Públicas, señor Jaime Estévez.

A continuación, corresponde escuchar al señor Carlos Rubilar, quien ha sido invitado a la Comisión en su calidad de ex director general de la Dirección General de Obras Públicas.

Tiene la palabra el señor Rubilar.

El señor RUBILAR.- Señor Presidente, para responder al objetivo de la invitación, debo informar que fui director general de la Dirección General de Obras Públicas entre el 31 de marzo de 2005 hasta el 1 de marzo de 2007, nombrado por el entonces ministro señor Jaime Estévez.

A partir del 1 de marzo de 2007, el ministro Sergio Bitrán me pidió que me hiciera cargo de la Dirección de Vialidad, el cual ejerzo hasta la actualidad.

Respecto de las materias relacionadas con el tipo de obra y el rol del inspector fiscal, existen dos formas extremas de ejecutar los proyectos, una simple, a través de la administración delegada, en la que se detalla todo lo que

REDACCIÓN DE SESIONES

26

se debe hacer, como el lugar donde se deben colocar los ladrillos, los clavos, las paredes, los portalámparas, con sus respectivas ampolletas, sistema en el que se cobra de acuerdo con lo que pidió que se hiciera, y otra en la que se contrata por calidad de servicio, procedimiento al que los norteamericanos denominan IPCM: ingeniería, compra o *procurement*, construcción y gestión o *management*.

En ese procedimiento se paga por el servicio, sin importar qué equipos se deben arrendar o comprar para proveerlo. Por ejemplo, se cancela por la cantidad de metros cúbicos de oxígeno que se requieren para una obra e, incluso, por la tonelada chancada de mineral.

Si se hace una analogía respecto de qué se hace con las obras públicas, nos encontramos, por un lado, con las que ejecuta el ministerio del ramo, regida por el reglamento para contratos de obras públicas, procedimiento que se acerca a lo que es la administración delegada y, por otro, con las concesiones, que se aproximan a lo que es el sistema de administración IPCM.

Por otra parte, el rol de la inspección de una obra es totalmente distinto, como también la forma de controlarla y pagarla.

La obra pública hecha por la Dirección de Vialidad o por la de Aeropuertos, regida por el reglamento para contratos de Obras Públicas, se cancelan sobre la base de estados de pago mensuales, a diferencia de lo que ocurre en el sistema de concesiones. El contratista construye, pero todo se paga mediante peajes, subsidio, aportes u otro mecanismo, que no se relaciona directamente con lo que construye la empresa, sino con el servicio prestado.

En cuanto al sistema de control, existe un inspector fiscal, el cual, a mi juicio, recibe un muy mal nombre, pues lo denominaría jefe de proyecto constructivo, cuyo rol es articulador, en algunos casos es muy cercano a una revisión de los elementos físicos que se van haciendo, pero, por otro lado, es un inspector fiscal que tiene que ver con un proceso, el cual, al finalizar, se va a pagar mediante su explotación, sobre la base de peajes u otros mecanismos.

Por lo tanto, el inspector fiscal debe vigilar que la obra se construya de acuerdo con las características generales, las que son un poco distintas, pero se tiende a juzgar uno de los sistemas con el otro criterio. Normalmente, buscamos que las obras concesionadas se rijan por el reglamento para contratos de Obras Públicas y que éstas se administren como obras concesionadas. Eso ha pasado continuamente con muchas empresas y con el público en general. Hay obras regidas por el reglamento para contratos

REDACCIÓN DE SESIONES

27

de Obras Públicas cuyo constructor está convencido de que es concesión, por ejemplo, el camino La Pólvora que, entre paréntesis, es una obra realizada por Ferrovial, empresa que tiene una concesión, el acceso sur a Santiago, y una obra pública, el acceso sur a Valparaíso. Esa empresa se confundía, puesto que de repente tenía planteamientos propios de una concesión en La Pólvora o propios de una obra pública, en el caso del acceso sur a Santiago. Con mayor razón se confunde la opinión pública.

Entonces, son dos sistemas que conviven y que, incluso, en algunos aspectos son antagónicos, pero hemos debido operar con ambos.

Las cárceles son concesiones. Su sistema de pago no es contra estados de pago, de modo que no se efectuaba un pago cada vez que se hacía un término de obra. Hay hitos que están asociados a multas o a otro tipo de condiciones, pero no a pagos. Los pagos que se han hecho son resultado de reclamos, de indemnizaciones o de otro tipo de cuestiones. Se iba a pagar por costo preso, por valor preso, cuando empezara a operar. El valor de la inversión está asociado al uso de la cárcel, no al metro cúbico de material aproximado que se utilizó.

En consecuencia, el tema no es menor, por eso muchas veces se entrampan y confunden las discusiones, especialmente de las empresas subcontratistas, las que se amparan en el reglamento de Obras Públicas para plantear sus posiciones. Desde un punto de vista, es lícito que lo hagan, pero por otra no lo es, porque no es un contrato de obra pública. Lo que rige es el reglamento en esa obra. Entonces, por ejemplo, no puedo retener estados de pago si no ha habido pagos a los trabajadores, tema que no es menor.

¿Qué función me correspondió en los dos principales proyectos de cárceles, los grupos 1 y 2?

Cuando asumí la Dirección General de Obras Públicas, a fines de marzo o abril de 2005, el grupo de cárceles 1 estaba en la etapa de término. Nuestro trabajo fue que se terminara. En ese momento era mucho más importante finalizar el trabajo que entrar en una discusión sobre detalles, porque dejamos todo eso al tribunal arbitral. Como ustedes saben, la forma de resolución de conflicto es totalmente distinta en un sistema u otro, porque, por ejemplo, en concesiones se recurre a un tribunal arbitral. No quiero hacer diferencias, sino dejar en claro que son dos sistemas absolutamente distintos. Entonces, muchas veces tratamos de mezclarlos y no somos claros. O estamos en uno o en otro, porque no podemos pedir las reglas de uno cuando nos conviene el otro, y viceversa. Ese es el tema más complejo que hay en esta

REDACCIÓN DE SESIONES

28

discusión y que surgió principalmente con el caso de los subcontratistas.

En el grupo 1 de cárceles, el único interés del ex ministro Estévez y del director general que habla fue terminar esa obra. Nuestra intención era apurar su término y lo logramos. De hecho, se terminaron las obras, de manera que durante 2005 se pusieron en servicio las cárceles del grupo 1. No sé si ustedes las visitaron, pero son las más antiguas.

El señor AGUILÓ.- ¿Cuáles son las cárceles del grupo 1?

El señor RUBILAR.- Las de Iquique, Rancagua y La Serena.

El señor AGUILÓ.- ¿Están funcionando?

El señor RUBILAR.- Sí, las tres.

El señor AGUILÓ.- ¿Fueron las primeras que se entregaron?

El señor RUBILAR.- Así es. Eso significó ir a un juicio arbitral bastante duro, en el cual me tocó declarar un par de veces. Nuestra intención era dejar en claro que algunas obras adicionales habían sido solicitadas principalmente por Gendarmería. No recuerdo bien la cifra, pero el dato exacto será entregado a la Comisión, la aspiración de BAS 2 era cercana a los 3 millones de UF. Nosotros hablábamos de 1 millón 500 mil o 1 millón 600 mil UF, que más o menos era el valor al cual estábamos dispuestos a llegar a acuerdo. Finalmente, el tribunal arbitral acordó alrededor de 2 millones 100 mil UF, cifra que por lo demás nos dejó bastante disconformes, según las declaraciones hechas por el señor Estévez en su oportunidad. Reitero, mi participación en el grupo 1 de cárceles fue principalmente terminar la obra lo antes posible y reunir la mayor cantidad de antecedentes para pedir a Concesiones el máximo de acuciosidad para la defensa en el juicio arbitral.

La organización interna de la Dirección General Obras Públicas depende de Concesiones, pero desde un punto de vista más bien administrativo. Pero, la forma funcional real, especialmente de la Coordinadora de Concesiones, era bastante fuerte durante la administración anterior. Ellos actuaban por sí mismos ante el ministro de Hacienda para conseguir sus propios intereses e interactuar directamente con él. En el fondo, la DGOP tenía una función sancionatoria de actos más que ejecutoria. Sin embargo, a pesar de eso, con el ministro Estévez empezamos a tomar mayores atribuciones y en cierta medida logramos tener un poco más de participación.

¿Cómo está organizado todo ello? Como lo planteó el coordinador general de Concesiones, los inspectores fiscales, que son los jefes de proyecto, dependían de un jefe de obras,

REDACCIÓN DE SESIONES

29

quien, a su vez, dependía del coordinador general de Concesiones. La organización es muy simple y llana. Entonces, había un coordinador general de Concesiones, un jefe de obras y los inspectores fiscales de cada una de las obras. Asimismo, al gerente de proyecto se le contrata una asesoría de inspección fiscal.

El grupo 2 es bastante más complejo.

El señor AGUILÓ.- ¿Qué cárceles comprende dicho grupo?

El señor RUBILAR.- El grupo 2 corresponde a las cárceles de Antofagasta y Concepción.

Al asumir esa última persona, la obra ya estaba con una orden de no innovar, o sea, ya se había producido el incumplimiento del primer hito del 30 por ciento. Pero en forma inmediata se había colocado un reclamo, una orden de no innovar, ante la comisión arbitral, que nos impedía ejercer los hitos. Esa situación se mantuvo y se buscaron múltiples fórmulas para llegar a una conciliación previa. Sin embargo, hubo bastante testarudez de parte de BAS 2, en este caso del constructor. Sobre todo, la orden de no innovar que mantuvo el tribunal arbitral fue bastante dura. Creo que el hecho de no habernos puesto una condición un poco más dura a uno u otro para salir de esta especie de secuestro de las cárceles -las obras eran prácticamente rehenes de una empresa- hizo que la solución se prolongara. Hubo alrededor de siete u ocho órdenes de no innovar, las cuales se fueron sucediendo de manera continua, que nos impidieron ejercer todas las multas hasta que dejé el cargo de director general, el 1 de marzo de 2007.

En cuanto al tema de las Pymes o de los subcontratistas, en algún momento me tocó participar en dos o tres reuniones con ellos, especialmente con la gente de Antofagasta. Es importante aclarar que en las tres reuniones que sostuvo con ellos siempre reiteré que nuestra posibilidad de ejercer algo real de pago era imposible. O sea, el sistema lo impedía. Ellos partieron planteando que por qué no hacíamos los estados de pago. En esa oportunidad se enteraron de eso. O sea, ellos veían los estados de pago que Acacia hacía a los subcontratistas, pero no había un estado de pago del Ministerio a Acacia. Es un tema no menor. Entonces, cuando se dieron cuenta de que no había estados de pago, me preguntaron que era lo que yo podía hacer al respecto. Les respondí que legalmente no podía hacer nada. Les expliqué que debían judicializarlo lo antes posible, plantearlo a la justicia, y luego veríamos cómo dejar establecida una reserva, que fue la alternativa que surgió en un momento, dentro de las condiciones del tribunal arbitral cuando se hicieran los pagos. De modo que fui sumamente reiterativo e,

REDACCIÓN DE SESIONES

30

incluso, se molestaron mucho conmigo. También tuve que informar esa situación en una anterior Comisión de la Cámara. Ellos estaban muy molestos con mi persona, porque en un momento de exabrupto que no correspondía -pido disculpas, porque reconozco que no debí hacerlo- les dije que si acaso querían que sacara dinero con un cheque mío. Eso era lo único que podía hacer realmente en beneficio de ellos, porque no puedo hacer nada ni oficial ni legalmente para obligar al pago. No tengo ninguna posibilidad de hacerlo, salvo las conversaciones oficiosas, que es otra cosa. Se habló muchas veces con los representantes de Besalco, de Vinci y de otras empresas complicadas para que eso se solucionara y se acogieran parte de las observaciones. La información que fue recibida por nuestra parte respecto de la firma de bases era en sentido contrario, porque quienes debían dinero eran los subcontratistas. De hecho, los antecedentes y las informaciones entregados por Arcadia y Besalco era en términos de que los que en realidad les debían dinero eran los subcontratistas y no dichas firmas a estos últimos. O sea, era un tema sumamente complejo y en el cual no correspondía inmiscuirnos, porque la ley de Concesiones no me permite ese tipo de intervención. Eso está absolutamente prohibido. Salirse de eso significaba entrar en un tema en el que yo estaría aquí declarando algo en sentido contrario, o sea, Besalco nos estaría acusando de que la hemos obligado a hacer cosas ilegales que no corresponden. De manera que nuestra acción fue muy clara desde el primer día, y en ese aspecto quiero ser bastante directo. Algunos diputados que me conocen saben que digo las cosas como son. Les dije claramente a los subcontratistas que los podía entender, pero mi consejo era que por mi lado y por el del Ministerio desgraciadamente no iban a conseguir un aporte, independientemente de la razón moral, real o del tipo que fuera, porque no teníamos ninguna herramienta para presionar al contratista y obligarlo a hacer ese pago. Eso se los dije desde el primer día al señor Pino y a los demás subcontratistas. Por lo tanto, ésa fue mi intervención con respecto al grupo 2.

En relación al grupo 3, mi participación fue escasa, porque los hechos se desencadenaron cuando dejé de ser DGOP.

El señor AGUILÓ.- ¿Qué cárceles conforman el grupo 3?

El señor RUBILAR.-. Santiago 1, Puerto Montt y Valdivia.

En el grupo 3 también hubo reclamos posteriores. Allí había mejores contratos, pero -reitero- casi no me tocó participar en nada de la discusión, porque en esa época asumí como director de Vialidad y el caso lo tomó en sus manos el ministro Estévez.

REDACCIÓN DE SESIONES

31

El señor HERNÁNDEZ (Presidente).- ¿Cuáles fueron, a su juicio, los principales inconvenientes que tuvo el proceso de cárceles concesionadas? ¿Dónde radicaron las fallas? ¿Hubo en general poca aplicación en la confección de los detalles, de la forma en que se construye? Me parece que ahí empieza a generarse el problema y su posterior resolución.

El señor RUBILAR.- Señor Presidente, hay dos temas fundamentales en las concesiones. El primero es que en el anteproyecto que se define se debe dejar claramente señalado que tiene ese carácter y que el contratista es responsable total y absoluto del proyecto. Es importante aclarar que se licita un anteproyecto, pero el proyecto definitivo es de responsabilidad del contratista, quien realmente controla la calidad del servicio, por ejemplo, que se dé buena alimentación a los reclusos, que estén cómodos, que el recinto no se llueva, etcétera. El contratista tiene la posibilidad de ejecutar el proyecto de la mejor forma, porque él es el especialista en el tema, más que el Ministerio y el inspector fiscal.

El señor HERNÁNDEZ (Presidente).- ¿Eso no ocurrió?

El señor RUBILAR.- No ocurrió, porque el anteproyecto fue general. El problema es que se aceptaron interferencias en las decisiones de parte de Gendarmería y de la inspección fiscal.

El segundo problema, tan importante como el anterior, es la asesoría que recibe la inspección fiscal.

En el caso de las cárceles concesionadas, la asesoría a la inspección fiscal comenzó de 6 a 8 meses después de iniciadas las obras. Es decir, el inspector fiscal, tan vilipendiado por todos, estuvo ocho meses absolutamente solo contra una empresa constituida, contra sus equipos de ingeniería. Estaba solo, porque la Contraloría General de la República y la ley no nos permiten contratar asesorías de inspección fiscal hasta que no esté asignada la obra, lo que es un absurdo.

El señor ROJAS.- ¿Cómo se llama la empresa que se contrata externamente?

El señor RUBILAR.- No recuerdo los nombres, porque hubo varias empresas especialistas en ITOS, inspección técnica de obras. Puedo nombrar a Zañartu, a R y Q, a Martín y Cuevas, entre otras. Hay alrededor de 10 empresas en el país que son especialistas en la inspección técnica de obras. Ellas controlan lo que como Ministerio no podemos hacer en una obra concesionada, por ejemplo, comprobar si el kilo de cemento es realmente un kilo.

REDACCIÓN DE SESIONES

32

Si queremos acercarnos a un tipo de contratación moderna, donde se contrata por el servicio prestado, la calidad, el detalle, debe ser responsabilidad de quien entrega el servicio, el que debe responder si no funciona. El problema radica en que por ser obras tan grandes si fallan, el castigo no es que la empresa no reciba el pago acordado, sino que se produce un impacto en la opinión pública. Por eso, todavía mantenemos el esquema del inspector fiscal más a fondo de lo que debería ser. La asesoría de inspección fiscal, en el caso de las cárceles, fue muy posterior al inicio de las obras.

Ahora bien, cuando una empresa de ingeniería inicia la inspección debe empezar por aprenderse los planos, es decir, parte en desventaja, puesto que la empresa constructora lleva 3 ó 4 años conociendo la información y manejando todo el sistema, como a todos les consta. La situación es de absoluta desventaja. Hemos discutido el tema con la Contraloría General de la República y hemos logrado algunos avances que nos permiten contratar las asesorías en paralelo o antes que la obra misma. Nos pasa lo mismo en las obras de registro del reglamento, que domino más, porque son las que manejo.

Es curioso este sistema donde tenemos empresas que hacen obras de los dos tipos y que normalmente están pidiendo usar al revés las cosas. Es muy común, y no sólo ocurre con Besalco, sino también con Ferrovial, entre otras.

El señor HERNÁNDEZ (Presidente).- Tiene la palabra el diputado señor Aguiló.

El señor AGUILÓ.- Señor Presidente, por su intermedio, quiero hacer dos consultas al señor Rubilar.

Nuestro invitado ha hecho una distinción muy clara entre las obras que realiza directamente el Ministerio y las obras concesionadas, en cuanto a la forma de pago de cada uno. Afirmó que en las obras concesionadas el Ministerio de Obras Públicas nunca paga de manera directa, sino que terminada la obra se establece la cantidad de años que la empresa que obtuvo la concesión de la obra la administrará y cobrará una cantidad de dinero específico por cada interno recluido en el recinto penal. En el caso de una carretera concesionada se paga por medio de una cantidad de años de cobro de peaje. Si ello es así, la deducción lógica es que cuando ha habido algún conflicto con una empresa, en cuanto a la cantidad de recursos a invertir en determinada obra, la única manera que se exprese ello es en la cantidad de años de concesión que se otorguen para cobrar por cada recluso. Si hay estados de pago, la empresa encargada de las obras exige el pago de los costos adicionales, por ejemplo, si una obra se proyectó en 1.000 millones de pesos y finalizó costando

REDACCIÓN DE SESIONES

33

1.500 millones de pesos, la empresa solicita el pago de los 500 millones adicionales. En cambio, si no hay estados de pago -como bien ha hecho la distinción el señor Rubilar- la empresa demanda que en lugar de 20 años de concesión se le aumente a 25 años.

Si eso es así, por qué le costaba tanto al Estado entregar años adicionales y no recursos en efectivo. Me imagino que la litis inicial tiene que haberse trabado de esa manera, si la naturaleza de la concesión era de ese tipo.

Mi otra consulta es cuáles de las ocho cárceles concesionadas están operativas y cuáles están paralizadas.

El señor RUBILAR.- Señor Presidente, respondo la última pregunta. De las ocho cárceles concesionadas, seis están funcionando sin problemas y dos están detenidas y van a reiniciar su construcción en estos días, como lo informó la directora de arquitectura. Se trata de las cárceles de Antofagasta y de Concepción.

¿Qué sucede con las variaciones de los montos de las obras que surgen cuando no deberían aparecer? Existen dos tipos de valores. Uno es por la necesidad que surge, sobre la que están de acuerdo tanto el mandante como el mandatario, por ejemplo, si en una carretera hay que construir una "oreja vial" adicional, que no está en el contrato. No por eso vamos a subir el peaje. Entonces, lo que se hace es un convenio complementario, que se paga de dos formas: en efectivo, para lo cual hay que obtener el acuerdo del Ministerio de Hacienda, o bien, extender el tiempo de concesión. Eso es normal dentro de una institución como el Ministerio de Hacienda, cuyo modelo de negocio lo permite cuando hay acuerdo entre las partes.

Sin embargo, cuando hay desacuerdo, porque el Ministerio señala que esa "oreja vial" estaba incluida en el proyecto y la empresa dice que no, se recurre al tribunal arbitral. Eso nos pasó con las cárceles. Hubo una discusión en cuanto a si algunas obras estaban o no en el contrato. Para nosotros eso era así, pero para ellos no, de manera que hubo que recurrir al tribunal arbitral, puesto que sólo estábamos de acuerdo con una parte de ese paquete.

El contratista, el ejecutor de la obra, señaló que estaba disconforme en varios otros aspectos, de modo que se recurrió al tribunal, porque al no firmar el acuerdo prefería dejar paralizada la obra. Por eso llegamos a esa instancia posterior.

El señor ROJAS (Presidente accidental).- Me gustaría complementar lo consultado por el diputado Aguiló, respecto de la dificultad de dar plata en efectivo o de dar más plazo

REDACCIÓN DE SESIONES

34

de concesión, porque no sé en qué caso el Estado pierde más plata.

El señor Rubilar señaló que según el modelo de negocio se puede determinar si es rentable o no adjudicar el contrato uno o dos años a la empresa. Al respecto, me interesa saber si en el sistema arbitral existe la posibilidad de llegar a ese tipo de acuerdo.

Sé que en el caso de las cárceles esas personas querían plata, no más años. Entonces, ¿en el sistema arbitral pueden estar incluidos los años?

El señor RUBILAR.- Sí, porque el comité arbitral permite cualquier tipo de conciliación, entre ella la de los años.

El problema de los años es el siguiente. Como este es un sistema de modelo de negocios, el valor presente al año 25 prácticamente es muy bajo. Entonces, cuando uno tiene que pagar una cantidad de muchos millones de dólares o de pesos, el prolongar años por sobre el año 15 o el año 20 implica que al final el valor será muy bajo, por la tasa de descuento usual fijada en los contratos, que por su antigüedad tienen una tasa de descuento relativamente alta.

El señor LATORRE.- Sin embargo, ese es el argumento de la concesionaria, puesto que como ella es la que financia, la que coloca la plata, vale cero para la contraparte, porque le va a pagar a la empresa el año 21 ó 22.

Entonces, el argumento del cero tiene dos caras. Para el Ejecutivo le puede dar lo mismo que la aplacen un año y medio más, porque el problema se va a producir en el año 26, pero para la empresa no siempre es la mejor solución, porque entre sus obligaciones debe poner plata.

En ese sentido, es válido el argumento del señor Rubilar, puesto que cuando una entidad bancaria le presta la plata, la empresa dice que coloca como garantía el año 27, 28 y 29, pero eso hoy vale cero.

Por lo tanto, la obtención de financiamiento se transforma en un problema para la empresa, a menos que esté dispuesta a colocar la plata, porque en esos casos estamos ante una situación que se produce bastante tiempo después, porque le están cobrando una obra que ya hizo. Cuando la empresa sostiene que ejecutó un trabajo pide que se incorpore dentro del convenio complementario y que le paguen de alguna forma. No es una discusión que se produzca en el momento mismo, porque, en la práctica, el inspector fiscal lo único que puede hacer es dejar constancia de que se han hecho los cambios pertinentes, con el objeto de que con posterioridad

REDACCIÓN DE SESIONES

35

la empresa reivindique ante la comisión conciliadora cuánto le costó efectuarlo.

El señor ROJAS (Presidente accidental).- Ese análisis puede servir para las conclusiones, por eso me interesa saber en qué estado de tramitación se encuentra el proyecto que modifica la ley de concesiones, porque tanto el señor Jaime Estévez como el señor Carlos Rubilar han señalado que ese cuerpo legal debe determinar directamente las instancias para llegar a un acuerdo previo antes de terminar en un arbitraje para buscar la solución al conflicto. O sea, antes de que las concesiones o cualquier empresa se metan al baile, deben saber con qué música se van a encontrar, lo que hoy, al parecer, no ha sucedido.

Además, están las descoordinaciones de peticiones más, peticiones menos, con respecto a determinadas instancias gubernamentales. Por ejemplo, en el caso de Antofagasta hay discordancia entre el Ministerio de Justicia, que pide una cosa, y lo que reglamentariamente pide Gendarmería. Por otro lado, el MOP no reconoce que ciertas cosas debieran estar. Una parte generó el problema y la otra, de acuerdo con su presunción, abusa de la situación al aprovechar la instancia para generar el conflicto, como lo ocurrido en el caso de la cárcel de Antofagasta.

Entonces, una conclusión válida podría ser que el que concesiona una obra se haga responsable por ella. Si alguien se adjudica una concesión, coloca un kilo de cemento, tres palos y se cae el puente en cinco años más, él será responsable.

A continuación, quiero referirme a la figura de la Inspección Técnica de Obras, porque es muy cuestionado el ITO fiscal.

Voy a hacer una reflexión en voz alta, la que tal vez se puede discutir. Pienso que en las futuras obras concesionadas el ITO fiscal no debiera existir, porque el responsable de la mezcla del kilo de cemento debe ser el que construye la obra.

El señor LATORRE.- Señor Presidente, ese punto es clave en la discusión.

El señor ROJAS (Presidente accidental).- Por eso lo menciono.

El señor LATORRE.- Imagínese lo siguiente. Por ejemplo, una situación que se dio en el caso de las concesiones de obras viales.

Teníamos acá a empresas españolas realizando las obras, que podían abordar un proyecto con una serie de normas técnicas, las cuales, a juicio de ellos, eran las óptimas,

REDACCIÓN DE SESIONES

36

pero que no necesariamente tenían ese carácter en nuestro país.

No es lo mismo que un terraplén resista una venida de agua -hemos visto que algunos resisten- a que no lo haga y que se lleve el puente.

Alguien puede decir que en ese caso la concesionaria tiene que reponer el terraplén, pero lo va a hacer una vez producidos los daños y con el riesgo que eso significa.

Por eso, en estricto rigor, la discusión de si corresponde o no que el inspector esté midiendo si la mezcla está bien hecha y si se utilizó el fierro que correspondía tiene sentido, porque el Estado no puede ser indiferente si el día de mañana se cae el edificio y nadie lo repone. Además, está de por medio la seguridad de las personas, de terceros.

El señor RUBILAR.- Señor Presidente, para complementar lo que dice el diputado Latorre, en realidad en todo este asunto hay particularidades. Por ejemplo, lo que estábamos hablando recién del tiempo también depende del modelo de negocio.

En este momento hay concesiones en Estados Unidos por 99 años. Los españoles acaban de hacer una concesión por 90 años. En ese caso el tiempo es absurdo, porque el año 90 no vale nada. Sin embargo, ese es otro modelo de negocios, hay otros conceptos, los que no dejan de ser importante que estén considerados como excepciones en este tipo de negocios.

Entonces, la situación es compleja. Si son difíciles las concesiones en general, en el caso de las concesiones carcelarias resultan más complejas.

El señor AGUILÓ.- ¿En qué otro país del mundo las cárceles están concesionadas?

El señor RUBILAR.- En Inglaterra.

El señor ROJAS (Presidente accidental).- Solicito el asentimiento de la Comisión para prorrogar la sesión por cinco minutos.

¿Habría acuerdo?

Acordado.

Tiene la palabra el diputado señor Carlos Abel Jarpa.

El señor JARPA.- Señor Presidente, un tema interesante, pensando en las conclusiones, es que tal vez habría que concesionar el funcionamiento y no la construcción, que es lo que ha terminado de ocurrir con El Manzano.

REDACCIÓN DE SESIONES

37

El señor LATORRE.- En mi opinión, el Estado chileno fue certero cuando resolvió unánimemente dictar una ley de Concesiones en el Congreso Nacional, pues eso permitió el financiamiento externo de obras que el Estado no estaba en condiciones de realizar con su propio presupuesto. Si eso no hubiera ocurrido podría haber ejecutado sólo algunas y postergar las demás.

Entonces, el sistema de concesiones conlleva no solamente la idea de que alguien que haga la obra la entregue, sino que, además, se produzca un efecto financiero, que en la actualidad podría ser distinto. De hecho, en la actualidad alguien podría decir que Chile tiene respaldo suficiente para no pedir prestado recursos a los españoles para el financiamiento de las obras, pero eso podría ser discutible.

A mi juicio, el sistema de Concesiones todavía tiene vigencia en Chile, de manera que hay que ver cómo solucionar los problemas que han surgido. El sistema de concesión de cárceles constituye "el gran billete" que debía desembolsar el Ministerio de Justicia. El Ministerio de Obras Públicas está acostumbrado a manejar recursos para efectuar obras, a diferencia del de Justicia, que está acostumbrado a recaudar recursos para su utilización funcionaria.

El señor RUBILAR.- ¿Me permite, señor Presidente?

El señor ROJAS (Presidente accidental).- Tiene la palabra el señor Rubilar.

El señor RUBILAR.- Señor Presidente, para complementar lo que dice el diputado Latorre, quiero señalar que otra ventaja del sistema de concesiones -aspecto que es muy importante-, es que logra captar la disposición a pago que pueda existir de parte de los privados en la mejora de una infraestructura. Es decir, en recolectar un fondo y que el privado esté dispuesto a colocar de su bolsillo, para tener el mismo gesto, el mismo resultado que decía el diputado Latorre: adelantar obras que, en otro caso, no se podrían hacer. Lo estamos viendo en su región. Si no hay peaje, esa obra no la podemos hacer, porque lo que estamos haciendo es recolectar esa capacidad o esa disposición a pago que existe en la zona, para que dicha obra que se haría, a lo mejor, en veinte años más, la podamos hacer ahora.

Lo está haciendo la Cuarta Región, con las redes que estamos planteando, gracias a la disposición a pago que existe para acelerar esas obras. No es sólo asunto de inversión externa, sino de captar la posibilidad de que el privado pueda aportar en la obra que va en su propio beneficio. Debemos aprender a pagar por lo que hacemos.

REDACCIÓN DE SESIONES

38

El señor ROJAS (Presidente accidental).- Concluyo con una sola pregunta.

Desde su punto de vista, por su experiencia, ¿cómo podemos soslayar el problema que se presenta al Estado en imagen, percepción, comunicación, etcétera, y que no tiene nada que hacer directamente, por ejemplo, con las Pymes que afectaron a Antofagasta? ¿Cómo podríamos, en materia de concesiones, buscar la fórmula adecuada para que la empresa a la que hemos requerido una obra de concesión cumpla, ya que sabemos que hay abusos?

El señor RUBILAR.- Señor Presidente, la ley de subcontratación es un gran avance, un gran paso adelante. Ya tenemos avanzada esa etapa. La ley de subcontratación evita una serie de fenómenos que ha mencionado, referidos al contratista principal con el subcontratista.

En un acta alcancé a leer lo que se planteó en esta Comisión: el hecho de los contratos de adhesión o los contratos con juicio arbitral.

No se deben permitir juicios arbitrales en ese tipo de contratos con subcontratistas, porque, en el fondo, se convierten en pactos o contratos de adhesión.

El señor ROJAS (Presidente accidental).- Ofrezco la palabra.

Ofrezco la palabra.

En nombre de la Comisión, le agradezco su concurrencia y colaboración.

Por haberse cumplido con su objeto, se levanta la sesión.

-Se levantó la sesión a las 17.10 horas.

CLAUDIO GUZMAN AHUMADA

Redactor

Jefe de Taquígrafos Comisiones