

CUADERNOS DEL CPI

SISTEMA DE CONCESIONES: Valorización y Modernización para un Servicio de Infraestructura

Compendio propuestas Clapes UC - CPI



CPI CONSEJO POLÍTICAS
DE INFRAESTRUCTURA

CONTENIDO

I

Introducción 4

II

CPI: Propuestas para evidenciar el valor de las Alianzas Público-Privadas en la sociedad 6

III

CLAPES UC: Desafíos del actual Sistema de Concesiones 21

IV

DÍALOGO CPI: Nuevas propuestas al Sistema de Concesiones 40

V

Conclusiones 52

I

INTRODUCCIÓN

El modelo de financiamiento de infraestructura pública conocida en todo el mundo como Alianzas Público-Privadas, y en Chile mayormente relacionado con el Sistema de Concesiones, ha permitido el desarrollo del país a un ritmo mayor al esperado, recibiendo beneficios reales en prácticamente todo el territorio nacional.

Las Asociaciones Público-Privadas (APP) son una forma de colaboración entre el sector público y el privado para el desarrollo, financiación, construcción, operación y mantenimiento de infraestructuras. Las APP son una herramienta utilizada por los gobiernos ya que son, en muchos casos, una estrategia de financiamiento más adecuada para cierta infraestructura pública. Estas utilizan la capacidad financiera y *expertise* técnico del sector privado, logrando una mejor asignación de riesgos.

Las APP ofrecen una serie de beneficios para el sector público y el privado. Para el sector público, las APP pueden ayudar a:

- Proporcionar infraestructuras de calidad a un coste más asequible.
- Liberar recursos para otras prioridades.
- Mejorar la eficiencia y la gestión de la infraestructura.
- Reducir el riesgo.

Para el sector privado, las APP pueden ofrecer una serie de oportunidades, incluyendo:

- Acceso a nuevos mercados.
- Oportunidad de generar ingresos a largo plazo.
- Utilizar su experiencia y capacidad de gestión para mejorar la calidad de la infraestructura.
- Reducir el riesgo.

En Chile el sistema concesional está cumpliendo 30 años de desarrollo, tiempo durante el cual se han adjudicado 110 contratos por una inversión de más de 28 mil millones de dólares en las más diversas áreas de la infraestructura pública, en donde encontramos: carreteras, aeropuertos, hospitales, embalses, cárceles e infraestructura urbana en general como centros de justicia, centros de eventos masivos y corredores de transporte público entre otros. También hay que destacar la capacidad del sistema, a partir de la confianza generada por la institucionalidad chilena, para atraer inversión extranjera desde 16 países del mundo, convirtiéndose así en una industria que ha ayudado a acortar la brecha en infraestructura que presentaba el país en los años noventa, sumándose como un potente catalizador para el desarrollo de país, generando crecimiento, empleo y, lo más importante, contribuyendo a mejorar la calidad de vida de las personas.

Sin embargo, el modelo de APP está lejos de ser perfecto, y en mundo existe un constante desarrollo e investigación para reducir sus problemas y potenciar sus beneficios. La opinión pública en Chile está dividida, existen tanto promotores del modelo como detractores.

En este Cuaderno presentamos dos documentos que muestran la discusión actual sobre el modelo, sus impactos, sus beneficios, pero también sus limitaciones, riesgos, y problemas: *"Propuestas para evidenciar el valor que generan las APP a la sociedad"* elaborado por el Comité de Financiamiento del Consejo de Políticas de Infraestructura (CPI), y *"Desafíos del actual Sistema de Concesiones"*, elaborado por Clapes UC. E incluimos un tercer capítulo que plasma el Diálogo del CPI desarrollado sobre este tema, resaltando los comentarios y conclusiones de los participantes.

El documento del CPI argumenta que el valor de las APP en Chile no es claro para la ciudadanía y propone 7 medidas para evidenciarlo con cambios en los mecanismos de información y procesos que tiene el Estado, recalando que es el Estado quien define los proyectos concesionados. Este documento, en la práctica, profundiza un tema también desarrollado por el informe de Clapes UC sobre la legitimidad de las APP.

Por su parte, el documento de Clapes UC recopila y propone una serie de desafíos y mejoras al sistema actual de concesiones, separados en 3 macro temas: mejoras a su institucionalidad, una mirada a largo plazo y mejoras a las bases de licitación de proyectos concesionados. En total son 26 desafíos muy concisos y aplicables al actual modelo en funcionamiento.

Ambos informes desarrollados durante el año 2022 muestran el real interés que existe de parte del mundo privado y la académica por mejorar un sistema de desarrollo de infraestructura que hasta ahora es considerado exitoso, pero que necesita una mejora continua. Una implicancia tácita de ambos documentos es la necesidad de aunar fuerzas para generar las mejoras al sistema, ya que las consecuencias y los beneficios no percibidos (costo de oportunidad) son muy altos, especialmente para quienes más utilizan la infraestructura pública (en otras palabras, el impacto de no tener un servicio público de calidad ahora y tenerlo después de varios años).

II

CPI: Propuestas para evidenciar el valor de las Alianzas Público-Privadas en la sociedad

Comité Financiamiento CPI

Editor: José Oliveros Romero
Académico U. de Concepción

RESUMEN EJECUTIVO

El Subcomité de APP, como parte del Comité de Financiamiento del Consejo de Políticas de Infraestructura (CPI), desarrolló durante el segundo semestre de 2022 un trabajo de discusión y reflexión acerca del valor que tiene el sistema de Alianzas Público-Privadas (APP) en Chile.

El principal argumento planteado aquí es que estas alianzas, hasta ahora, han sido una herramienta que ha generado un valor positivo para la sociedad chilena. Sin embargo, no existe suficiente comprensión del sistema, lo que afecta su credibilidad y prestigio como herramienta de desarrollo social, ya que parte importante de la sociedad desconoce sus beneficios, costos y riesgos. Hay componentes de la actual institucionalidad que impiden que el valor de las APP sea evidente para todos los chilenos, especialmente para algunos detractores del sistema. Por lo anterior, este trabajo propone mejoras a la institucionalidad del sistema de APP, con un foco en la transparencia y diligencia del Estado al conceptualizar proyectos de colaboración público-privada.

El contexto de las APP en Chile se puede analizar desde un punto de vista técnico-económico y desde una perspectiva político-social. A nivel técnico, las APP en Chile tienen una relevancia económica y son una necesidad desde el punto de vista del equilibrio fiscal, para lograr los objetivos de infraestructura y sustentar el desarrollo del país. En términos sociales, la percepción del sistema de APP es opuesta según los actores intervinientes: los promotores de las APP plantean que son más eficaces y eficientes que la obra pública corriente, que son de mejor calidad, que tienen mejor mantención, etc. En cambio, los detractores argumentan que generan utilidades privadas desmedidas, que tienen un alto precio por su uso, y ahora último se suma una baja en la calidad de la infraestructura disponible debido a la alta congestión, especialmente en la Región Metropolitana.

Creemos que el valor que generan las APP al país no se percibe correctamente por factores diversos, pero un aspecto central que se debe evaluar es su institucionalidad actual y la política estatal para generar Alianzas Público-Privadas. Una falta de transparencia en el proceso de conceptualización de los proyectos con APP genera un alto riesgo para el desarrollo y legitimidad de estos, traspasándose ese riesgo a los concesionarios y a los usuarios del sistema.

Argumentamos que, para hacer evidente el valor que generan las APP, se deberían hacer públicos a toda la sociedad los siguientes puntos:

1. La forma en cómo se evalúan los proyectos que se desarrollan, independiente de si estos son concesionados o desarrollados por obra pública. Esto incluye no solo su evaluación social, sino también la justificación del problema que se quiere resolver y las distintas alternativas de solución que fueron consideradas. Así se evita la percepción negativa de que el privado (concesionario) pueda tener injerencia sobre el uso de recursos públicos en su beneficio.
2. La priorización de proyectos, definiendo claramente por qué el Estado prefiere desarrollar un proyecto antes que otro, comprometiéndose con una cartera de proyectos como política de Estado que trascienda a los gobiernos de turno.
3. La inclusión de gobiernos locales y comunidad en estos procesos de conceptualización para lograr, entre otras cosas, una comprensión real de los plazos, beneficios, costos y riesgos de las distintas formas de financiamiento.
4. La decisión de desarrollar la infraestructura por medio de obra directa del Estado o mediante un privado vía APP. La utilización de instrumentos de *Value for Money* son necesarios para poder validar la alternativa seleccionada generando mayor valor a la sociedad.
5. La decisión de cómo pagar la infraestructura, ya sea utilizando el principio de paga quien usa (*pay per use*) con peaje, o vía subsidio/peaje sombra. El método de financiamiento no implica un método de pago, ya que el Estado podría cobrar por el uso de infraestructura pública si cree que genera mayor beneficio social, y una concesión podría ser por pago directo desde el Estado al concesionario vía disponibilidad o peaje sombra¹.
6. Dar cuenta que el proceso de licitación es competitivo, validando el principio de que el oferente privado que gana una licitación es aquel que ofertó el menor costo, dado los requisitos exigidos por el Estado.
7. La política de recaudación del Estado, transparentando el porcentaje que este recauda en las actuales concesiones. Esta información evita que los usuarios especulen sobre la existencia de una utilidad desmedida del concesionario. Esto es aún más urgente después de las últimas relicitaciones, en donde la tarifa se ha mantenido y el Estado ha incluido el concepto de compartición de ingresos, razón por la cual la recaudación ha subido significativamente. Así mismo, los trabajos de mantenimiento y ensanchamiento son evidentemente menos costosos que la construcción, generando suspicacia legítima por parte de los usuarios.

¹ Modalidad de financiación de la construcción de vías públicas por la que las constructoras son las que financian inicialmente la construcción y puesta en marcha de la infraestructura. A cambio, el Estado les concede la conservación y explotación de la infraestructura durante un período de tiempo estipulado (entre 20 y 35 años), durante el cual les abona un canon por cada usuario de la infraestructura.

Las implicancias de mejorar la transparencia en el proceso de conceptualización de los proyectos concesionados son: (i) Aumentar la legitimidad que tiene tanto el propósito de una infraestructura como el modelo utilizado para desarrollarla, (ii) reducir la tensión social tras evitar el conflicto ficticio entre lo público y lo privado para casos en donde realmente son colaboradores del desarrollo, (iii) visibilizar a las empresas concesionarias como agentes de desarrollo del Estado y no como competidoras de este, (iv) generar una mayor competencia entre las empresas concesionarias, atrayendo nuevos competidores internacionales y favoreciendo a los usuarios finales, y (v) evitar conflictos en el desarrollo del portafolio de concesiones, con comunidades cada vez más empoderadas y con un evidente deseo de mayor participación.

1. Introducción

El Subcomité de APP es parte del Comité de Financiamiento del CPI, el cual se convoca con la intención de analizar y discutir posibles mejoras a las Asociaciones Público-Privadas en Chile, haciendo especial énfasis en la legitimación de esta modalidad para el financiamiento de infraestructura pública.

El principal argumento planteado en este documento es que las Alianzas Público-Privadas, hasta ahora, han sido una herramienta que ha generado un valor positivo para la sociedad chilena. Sin embargo, el Subcomité concluye, en su diagnóstico, que no existe suficiente comprensión del sistema, lo que afecta su credibilidad y prestigio como herramienta de desarrollo social, ya que parte importante de la sociedad desconoce sus beneficios, costos y riesgos. Se cree que hay componentes de la actual institucionalidad que impiden que el valor de las APP sea evidente para todos los chilenos, especialmente para algunos detractores del sistema. Por lo anterior, este trabajo propone mejoras a la institucionalidad del sistema de APP, con un foco en la transparencia y diligencia del Estado al conceptualizar proyectos de colaboración público-privada.

Estamos convencidos de que mejorar la institucionalidad pública de las APP es un desafío que se traduce en una gran oportunidad, propiciando mecanismos y herramientas para que la infraestructura pública de Chile impacte positivamente en las personas, potenciando su desarrollo y el del país. Es necesario explicar de forma simple lo que son las APP y sus beneficios, así como potenciar esta modalidad de financiamiento no solo para carreteras sino para otro tipo de obras cuya construcción apunte a un mayor bienestar y equidad, mostrando las mejores prácticas internacionales en otras áreas y proponiendo

mejoras al sistema. A su vez, creemos que el país requiere no solo atender la contingencia, sino desarrollar una mirada estratégica que nos permita avanzar hacia el Chile que queremos ser, a partir de una planificación integrada entre las distintas agencias que participan del sistema.

Este documento presenta primero un diagnóstico del sistema y luego elabora 7 ideas para mejorar la percepción que existe del valor que generan las APP para la sociedad chilena.

2. Situación actual de las APP en Chile

El contexto de las APP en Chile se puede analizar desde un punto de vista técnico-económico y desde una perspectiva política-social. A nivel técnico, las APP en Chile tienen una relevancia económica y son una necesidad desde el punto de vista del equilibrio fiscal, para lograr los objetivos de infraestructura y sustentar el desarrollo del país. En términos sociales, la percepción del sistema de APP es opuesta según los actores intervinientes, como ya planteamos en el Resumen Ejecutivo: los promotores de las APP plantean que son más eficaces y eficientes que la obra pública corriente; que son de mejor calidad, que tienen mejor mantención, etc. En cambio, los detractores argumentan que generan utilidades privadas desmedidas, que tienen un alto precio por su uso, y ahora último se suma una baja en la calidad de la infraestructura disponible debido a la alta congestión, especialmente en la Región Metropolitana.

2.1. Relevancia técnico-económica

El stock de capital es un elemento fundamental del producto y, por consiguiente, contribuye a sostener el crecimiento económico de los países. Sin embargo, para que la formación del stock de capital sea perceptible en el crecimiento económico, se requieren grandes montos de inversión tal que, permitan compensar la tasa de depreciación (o reposición del capital existente), los costos de ajuste (instalación y/o procesos de aprendizaje previo a su utilización, por ejemplo) y, finalmente, la ampliación del stock de capital disponible para el aumento de la producción y el empleo.

En este contexto, la inversión pública –sin la asistencia del sector privado– no sería suficiente para enfrentar los costos de ajuste (propios del proceso de inversión), la reposición del capital existente y, además, su ampliación (nueva inversión). Por ejemplo, en Chile, la inversión total de la economía (64% explicada por la construcción) ha tendido a moderar sustancialmente su ritmo de crecimiento en los últimos ocho a nueve años, esto a pesar del fuerte impulso de la inversión en vivienda y obras públicas. Más allá de eventos puntuales como la crisis financiera internacional de 2009 y la crisis sanitaria del

COVID-19 de 2020, el debilitamiento de la inversión privada (que representa aproximadamente 2/3 de la inversión total de la economía) parece estar mayormente afectada por la elevada y persistente incertidumbre político-legislativa² y el cambio estructural hacia una menor confianza empresarial.

En términos cuantitativos, la tasa de crecimiento de largo plazo de la inversión agregada muestra una merma de 7 puntos porcentuales a partir de 2014, período de elevada incertidumbre en torno a la reforma laboral y la reforma tributaria, respecto de la tasa de crecimiento de 8% promedio anual observada desde el auge de las concesiones de obras públicas. Con todo, la inversión ha disminuido su participación en el PIB desde un máximo de 29% en 2012 hasta 23% en lo más reciente. La menor inversión se traduce en un menor stock de capital disponible para la producción, y, por ende, en un escaso crecimiento potencial de la economía chilena. De acuerdo con los Informes del Ministerio de Hacienda, el crecimiento del PIB potencial ha disminuido desde 4,2% durante 2002-2013 hasta 3,1% en 2014-2019.

A nivel sectorial, se tiene que el ingreso de menores montos de inversión relacionados con la minería (mayormente privada) es una mala señal para el crecimiento económico, el empleo y el ingreso fiscal de mediano y largo plazo. Por lo que, a este ritmo de menor inversión relevante, no es descartable que el PIB potencial crezca por debajo de 2% anual durante la próxima década. Por ejemplo, la Encuesta de Expectativas Económicas, que realiza mensualmente el Banco Central de Chile a los analistas de mercado, muestra una disminución para el crecimiento de largo plazo del PIB desde 2,5% (en febrero de 2022) hasta 2% durante los meses de mayo y agosto del mismo año. Esta es una señal sumamente preocupante, ya que el ajuste es significativo y está ocurriendo en un corto tiempo.

Si bien durante los últimos tres años se ha observado un mayor protagonismo de la inversión tradicional en obras públicas respecto de la privada, ello no ha sido suficiente para corregir el desplome de la inversión agregada y el escaso crecimiento del PIB esperado para 2022 y 2023³. Este análisis considera el hecho de que la participación de la inversión de concesiones, medida como porcentaje de la inversión pública en infraestructura, ha disminuido desde 87% en 2005 hasta 12% en 2022. Existen múltiples factores (institucionales, legislativos y capacidad operativa) que podrían explicar esta ineficiencia del proceso de inversión pública para generar el *crowding-in effect* deseado. Por ejemplo, una explicación podría estar en la menor capacidad administrativa del sector público para gestionar grandes sumas de inversión que sustituyan la inversión privada. También es probable que la reinante incertidumbre político-regulatoria haya contribuido a desalentar las expectativas de los inversionistas privados, dando lugar al efecto *wait and see* en las decisiones de inversión.

2 Para mayor detalle, se recomienda ver el Recuadro 1 del Informe MACH 62, Cámara Chilena de la Construcción.

3 IPom-BCCh, septiembre 2022. Informe MACH 62-CChC.

Se estima que el PIB crece 1,7% por cada 10 puntos porcentuales de aumento en la inversión en infraestructura. El efecto multiplicador de este rubro sobre el PIB tiene su explicación en la externalidad positiva en cuanto a la mejora de la productividad total de factores. Por ejemplo, la disminución de costos de traslado generada por la infraestructura vial. La inversión en infraestructura representa aproximadamente el 70% de la inversión en construcción (45% de la agregada). Aplicando estos porcentajes a la formación bruta de capital fijo de Cuentas Nacionales, se tiene que la inversión en infraestructura oscila en torno a US\$ 20 mil millones promedio durante 2014-2021. De este monto, el 30% es público, por lo que, difícilmente las inversiones del Gobierno compensarían una caída permanente de la inversión privada, sin que ello no implique un aumento de la deuda pública y el riesgo país (con mayores tasas de interés asociadas al crédito).

A partir de un sencillo ejercicio de simulación, considerando las tasas de participación en el PIB de variables de Cuentas Nacionales (Inversión total y su desagregación en pública y privada, ingreso y gasto corriente del sector público, inversión pública desagregada en concesiones y no concesiones), se obtuvo que el déficit fiscal –medido como la brecha entre el ingreso y el gasto público– podría escalar 53% promedio en los próximos 8 a 10 años. Esto basado en un crecimiento de largo plazo del PIB de 2% anual, una inversión total como porcentaje del PIB de 22%, un aumento de la recaudación fiscal de 4% del PIB y una inversión en concesiones que no varía respecto del escenario actual.

Para recuperar el dinamismo de la inversión observada en los años previos a 2014 –sin tener que incurrir en mayores costos de deuda y riesgo país– se requieren incentivos a la inversión privada (mayor colaboración público-privado). Ello permitiría alcanzar los volúmenes de inversión necesarios para financiar la reposición del stock de capital depreciado, los costos de ajuste asociados a la inversión y la ampliación del stock existente. Un mayor stock de capital impulsa el crecimiento potencial y la demanda por trabajo toda vez que los factores capital y trabajo mantienen cierto grado de complementariedad en el proceso productivo del país. Por ejemplo, el inicio de las concesiones de obras públicas (tomando el período 2004-2005) significó un salto en la inversión total (15% anual), en la inversión en construcción (10%), el stock de capital (5%), el empleo (3,5%) y el PIB (5,7%), para luego sostener un ritmo de crecimiento del PIB en torno al 5% promedio hasta 2013.

2.2. Perspectiva político-social de las actuales APP

La percepción de las APP por parte de la sociedad es uno de los componentes más difíciles de diagnosticar. Existen al menos dos tipos de percepciones evidentes en la sociedad: (1) quienes perciben que las APP son caras y, por lo tanto, injustas e ineficientes como infraestructura pública, y (2) quienes creen que las APP proveen un servicio de calidad que el Estado no puede suministrar y es preferible pagar por algo bueno y adicional que solo tener algo gratis y deficiente.

Explicar por qué se deben utilizar Alianzas Público-Privadas es complejo, ya que es un sistema de financiamiento contraintuitivo. Para la sociedad es difícil entender que el Estado tiene una capacidad limitada de deuda, que debe priorizar inversión donde no se puede cobrar, que existe experiencia mundial sobre cómo construir y operar infraestructura, etc. Lo más difícil de explicar es el concepto de costo de oportunidad, que implica no solo pensar en los beneficios que logra un proyecto, sino en los beneficios y riesgos que se dejaron de percibir por ese proyecto. Por ejemplo, construir un estadio genera ventajas, pero usualmente no se piensa en los proyectos que no se pudieron construir debido a la construcción del estadio.

El que las APP tengan fines de lucro parece ser un tema determinante para los detractores del este sistema. Una posición estima que no se debe tener ningún tipo de lucro con un activo o infraestructura pública. También existe la visión de que las empresas concesionarias tienen rentabilidades por sobre las expectativas. Esta última percepción no es solo en Chile y ha sido descrita por la *National Audit Office* de Reino Unido referente a sus proyectos PFI (APP).

Otro problema de percepción que tienen las APP es que son comparadas erróneamente con un ideario público. Actualmente, cualquier problema de calidad que puedan tener las autopistas, por ejemplo, un exceso de tráfico y congestión se atribuye al concesionario privado. Más aún, se cree que el Estado podría realizar una mejor labor que el privado y de forma más eficiente. Esto se sabe que no necesariamente es así, especialmente en países como Chile. La APP, en rigor, no son malas ni buenas, solo pueden ser mejores o peores que su par público comparable, es decir, una carretera concesionada no es mala ni buena, es solo mejor o peor que una carretera pública tradicional del mismo país o contexto.

Un inconveniente técnico importante de la conceptualización de las APP y su percepción para la sociedad es el manejo de riesgo de demanda. Este concepto es difícil de entender por la sociedad. En términos simples, las concesiones hace 20 años arriesgaron la posibilidad de que la demanda fuera menor a la actual, y ante esa posibilidad, ajustaron su oferta por el proyecto de concesión. Así, al existir una demanda mucho mayor a la prevista, la rentabilidad también debería serlo. Lo anterior podría ser una razón para percibir que las concesiones están teniendo rentabilidades mayores a las esperadas, Pero es equívoca, ya que no es ajustada por riesgo ni horizonte de inversión. Esta condición técnica, sumada a la poca transparencia sobre los subsidios directos y las cláusulas de demanda asegurada en algunos proyectos, entorpecen la visión de cuál es el real valor de las APP.

Para entender mejor qué ocurre con la percepción de la sociedad, es necesario hacer un diagnóstico y propuestas por áreas, puesto que, existen diferencias importantes entre la percepción ciudadana de acuerdo con el área específica. Por ejemplo, hay menos discusión respecto del sistema portuario. Ahondar en las razones de la oposición a las APP puede dar respuestas a muchas mejoras que se proponen al sistema actual.

Los aspectos en donde se reconoce que existe una mala percepción de las APP, tienen un componente común en el diseño de la política pública, en donde se definen los sistemas de evaluación, las bases en donde las empresas privadas compiten, las formas de pago, la entrega de información de desempeño, los estudios necesarios para aprobar los proyectos, etc. Es por lo anterior que creemos que un foco de mejora debería estar centrado en la forma en que el Estado conceptualiza estos proyectos e informa a la ciudadanía sobre el desarrollo de estos.

3. Propuestas de mejora en la etapa de conceptualización de APP

La sección anterior argumentó sobre la importancia técnica de promover las asociaciones público-privada para el desarrollo económico del país y para el buen uso de los recursos fiscales. También se describieron las principales razones que podría tener la ciudadanía para tener una percepción negativa de las APP. Ante esta situación, planteamos que el valor de estas no se percibe correctamente por diversos factores, pero un aspecto central que se debe evaluar es su institucionalidad actual y la política estatal para generar Alianzas Público-Privadas.

La discusión del Subcomité convergió en un aspecto transversal definido como la falta de transparencia en el proceso de conceptualización de los proyectos con APP. Esta deficiencia fue reconocida como un factor central en la discusión, ya que genera un alto riesgo para el desarrollo de las APP en el futuro (cartera de proyectos futuros). Mas aún, la falta de transparencia en ciertos aspectos de la institucionalidad afecta indiscutiblemente la legitimidad de los proyectos, ya que las condiciones de base en donde las entidades privadas compiten son reglas impuestas por el Estado. El riesgo de que un proyecto sea cancelado, modificado o afectado por una mala percepción de este es un riesgo que actualmente se está traspasando a los concesionarios y a los mismos usuarios del sistema, quienes deben pagar finalmente esa prima por riesgo.

Planteamos siete ideas para evidenciar de mejor forma la percepción que tiene la sociedad sobre las APP.

3.1. Evidenciar la forma en que se justifican y evalúan proyectos públicos tradicionales y concesionados

Un problema actual que trasciende el desarrollo de las APP es la falta de información sobre la justificación de los proyectos públicos, independiente de su financiamiento. Existe información sobre la evaluación social, pero no sobre su conceptualización. Esta información sobre por qué se decide hacer un puente, mejorar la carretera o hacer un tranvía es deficiente. La información técnica existe (evaluación social) luego de que se ha decidido el tipo de infraestructura que hay que desarrollar, pero no hay información pública sobre cuál fue el problema original que resolver y por qué, de todas las alternativas posibles, se decidió desarrollar una infraestructura en particular. Un ejemplo es el Puente Industrial en la Región del Biobío. Se asume que es para descongestionar la ruta que une San Pedro de la Paz con Coronel, pero no existe documentación que muestre los criterios que se analizaron para hacer un puente vehicular y no un puente ferroviario, o no extender una vía alternativa, o no mejorar el transporte público, etc. En el caso mencionado, probablemente, la construcción del puente vehicular sea la mejor opción, pero sin una clara definición del problema y un informe que muestre las razones para elegir esa solución, es más fácil que la sociedad especule, equivocadamente, que el proyecto se realizó con un mal uso de recursos públicos o para la creación de un negocio privado basado en una necesidad ficticia.

Para el caso de las APP, esto se hace aún más relevante, ya que la percepción es que el Estado busca invertir solo cuando es posible hacer una concesión, y no donde existe una real necesidad de infraestructura. Mas aún, no hay seguridad de que, de todas las opciones disponibles, la APP era, en efecto, el modelo de financiamiento que entregaba los mayores beneficios, menores problemas y riesgos más acotados.

Esta modalidad de justificar inversiones no es nueva y países como Australia la utilizan para la conceptualización de infraestructura. Es fácil encontrar informes que describen con detalles las razones para elegir una opción de infraestructura. Por ejemplo, el Hospital de Mujeres de Melbourne tiene un informe público⁴ en donde se exhiben las opciones de inversión discutidas, las que incluían: renovar el hospital en su mismo sitio para aumentar su capacidad, o construir ese hospital en una localización cercana. El informe muestra las razones para elegir construirlo en otro sitio apelando a ampliaciones futuras, a un menor disturbio del hospital en funcionamiento, etc. En este caso se podría estar de acuerdo o no con las razones expuestas para construirlo en otro lugar y no ampliarlo, pero lo importante es que las razones son claras y están disponibles para escrutinio público.

4 Disponible en: <https://www.audit.vic.gov.au/report/new-royal-womens-hospital-public-private-partnership>

3.2. Hacer público el cómo se priorizan las inversiones públicas y comprometer su ejecución

No es solo importante describir con claridad cuál es la mejor opción de infraestructura para resolver el problema definido (punto anterior), si no también definir la prioridad con que se pretende desarrollar esta infraestructura. Actualmente existen necesidades en todo el territorio nacional y es ingenuo pensar que el Estado desarrolla todo en paralelo sin priorizar iniciativas. Creemos que esta priorización podría ser pública para valorar el beneficio social del tiempo. Es muy distinto tener una infraestructura disponible hoy que en 10 años más. En términos técnicos se puede calcular el beneficio social perdido solo por la tasa de interés aplicada al proyecto social en donde el VAN social disminuye mientras más se alejan los flujos de beneficio. Esta priorización clara permite validar que los modelos de desarrollo de infraestructura como las APP tienen un valor real, al ser una opción que permite adelantar el uso de la infraestructura y, por lo tanto, generar un beneficio social mayor a su par público. Por ejemplo, construir una carretera concesionada hoy es distinto que hacerla en 10 años más con fondos fiscales que usualmente están restringidos.

Esta comprensión del beneficio social en el tiempo permitiría legitimar lo que actualmente están generando las APP, que es un beneficio social mayor, medido simplemente por la tasa de descuento del proyecto evaluado.

Otro beneficio de la priorización clara de inversiones es que esa cartera debería traspasar a los gobiernos de turno y ser una política de Estado que sea cumplida, permitiendo a los concesionarios y a la ciudadanía tener información certera sobre el largo plazo de la cartera de proyectos. Existen recursos perdidos que terminan siendo pagados por los usuarios de las concesiones, cuando estas empresas deben competir en un mercado que cambia su demanda cada 4 años de gobierno. Lo anterior debido a que las licitaciones de APP son caras y, por lo tanto, hacer un esfuerzo para conocer una demanda más estable, permitiría hacer más eficiente y competitivo el mercado.

3.3. Incluir gobiernos locales y comunidades en la conceptualización de los proyectos

Parte de los problemas existentes en los proyectos concesionados, al igual que en varios de los tradicionales, es que los gobiernos locales y las comunidades no son parte formal del proceso, sino que son consultados o integrados por esfuerzos individuales gatillados, a veces, por la misma comunidad cuando les afecta, por parte de las concesionarias cuando existen riesgos en el proyecto, o por agencias del Estado que tienen regulaciones específicas de participación. Este involucramiento, especialmente de gobiernos locales, debería ser una parte formal de la conceptualización. Por ejemplo, deberían estar documentadas las razones expuestas por un GORE para promover o rechazar un proyecto de una agencia sectorial. Lo anterior, no necesariamente indica que esta consulta sea vinculante, pero la inclusión en la conceptualización implica una discusión abierta y una búsqueda de la forma más idónea

de inversión. Mas aún, las solicitudes y apelaciones sobre los proyectos podrían ser exigidos como documentos públicos en donde los distintos *stakeholders* declaren argumentos y razones. Esta formalidad permite además dar legitimidad y responsabilidad a los distintos entes que tendrían ahora la oportunidad de declarar con mayor facilidad su opinión sobre un proyecto. Además, esa misma declaración podría ser usada en el futuro para auditar, de forma oficial o tácita, el desempeño de los gobiernos locales.

Un modelo internacional de buenas prácticas en este aspecto es la inclusión de comentarios recibidos por alguna agencia o autoridad correspondiente. Un ejemplo ficticio sería que el perfil de proyectos del Puente Industrial del Biobío elaborado por el MOP incluyese en sus primeras páginas los comentarios del GORE sobre ese documento y la respuesta formal del MOP a estas indicaciones (pudiendo aceptarlas o rechazarlas, explicando las razones).

3.4. Documentar y publicar la elección del método de financiamiento

El método de financiamiento debería ser un tema secundario después de informar con argumentos claros la necesidad que existe de hacer una inversión en infraestructura específica. Una vez que se define el problema que se debe resolver y la solución más idónea, viene la etapa de decidir, entre todas las opciones, cual es el modelo de financiamiento que más beneficios trae a los contribuyentes. El espectro varía desde la privatización, hasta el desarrollo como obra directa del Estado y todas tienen ventajas y desventajas que no necesariamente se pueden calcular.

La elección del modelo de financiamiento debería tener un argumento cualitativo, declarado y firmado por la autoridad competente explicando su *“teoría de beneficios”*. Esta declaración incluye frases como *“se cree que esto podría generar un problema mayor a...”* o *“esta opción no se ha realizado nunca y por lo tanto supera la tolerancia al riesgo de esta agencia por X razones...”*, etc.

La herramienta de *Value for Money* es altamente utilizada en los países que desarrollan APP y el acceso a los resultados de análisis genera justicia procedimental, ya que se valida el procedimiento para decidir si un proyecto desarrollado como APP genera mayor o menor beneficio social que ese mismo proyecto como obra directa. Si bien esta herramienta no es perfecta, sí permite avanzar en la transparencia para la toma de decisiones y en validar las razones para elegir el modelo de APP reduciendo el riesgo reputacional que tendría el concesionario que gane la licitación.

3.5. Documentar y publicar la elección del sistema de pago de los usuarios

La elección del sistema de pago de la infraestructura es evidentemente más relevante para la ciudadanía que el modelo de financiamiento. Separadas por sistema de pago, existen las siguientes: (1) concesiones de hospitales, o cárceles en donde el usuario no paga por uso sino que el Estado paga por disponibilidad; (2) carreteras concesionadas con peaje sombra, que implica que los usuarios utilizan la infraestructura y después el Estado paga directamente ese peaje al concesionario con impuestos generales; (3) infraestructura pública no concesionada que tiene cobro por uso (como parques nacionales y carreteras antiguas), y (4) concesiones con pago de peaje.

La decisión del método de pago debiera ser de público conocimiento, explicando las razones que justifican que sus usuarios paguen por la infraestructura, o que todos los contribuyentes lo hagan, en donde la mayoría de ellos no la usa. En el caso de las carreteras es evidente que se prefiere que los usuarios paguen por esa infraestructura, pero en el caso de un hospital, el principio parece ser que todos los chilenos debemos pagar por los usuarios que utilizan un hospital concesionado en lugares muy acotados del territorio nacional.

No hay una comprensión general de la sociedad de que el método de cobro es una decisión exclusivamente del Estado al conceptualizar un proyecto, y no es una exigencia o negociación del sector privado. Esta mala comprensión lleva a la conclusión equívoca de que algo privado necesariamente implica cobro, y que este cobro necesariamente está definido por los privados (casi) unilateralmente. Explicar las razones que justifican un cobro, reduce la percepción negativa de las concesiones y cambia el paradigma, ya que estas deben ser vistas como un instrumento de desarrollo estatal y no como una competencia a la infraestructura del Estado.

3.6. Dar cuenta de la competitividad de las licitaciones e informar la justificación de la oferta ganadora

Se cree necesario avanzar sobre la forma en que el Estado informa el desarrollo de las concesiones desde una perspectiva técnico-económica para especialistas, hacia una perspectiva que incluya también la audiencia general. No es tan difícil explicar que los concesionarios ganan una concesión cuando: (1) ofrecen la menor tarifa bajo un tiempo de concesión definido por las bases; (2) comprometen el menor tiempo de concesión bajo una tarifa definida por el Estado, o (3) ofrecen el menor valor presente de los ingresos (este último es un poco más difícil).

Si el Estado cree que la licitación no fue competitiva, tiene herramientas para invalidarla, y si la acepta es porque declara tácitamente que el proceso fue claro, competitivo y que la mejor oferta fue la ganadora.

Esta información debería ser evidente para la ciudadanía y parte de la campaña comunicacional que debería tener cualquier proyecto de esta envergadura. La claridad en la información no solo beneficia al concesionario, si no al mismo Estado, al dar fe que sus procesos internos son transparentes. Dentro de este marco, el Estado también debe dar fe que el oferente ganador generará mayor Valor por Dinero (*Value for Money*) que la opción tradicional, utilizando, por ejemplo, el *Public Sector Comparator (PSC)*.

3.7. Clarificar la política de recaudación de las concesiones y el porcentaje de cobro del Estado

Después de 30 años de concesiones, las nuevas relicitaciones se han realizado manteniendo en muchos casos los montos de cobro para los usuarios. Sin embargo, la relicitación de estas obras incluye mayormente la mantención de la infraestructura y algunas obras menores (puentes, pasos bajo nivel, aumento de calzada, etc.) siendo evidente la diferencia en costo que existía en la primera concesión (construir desde cero), a la segunda (conservación).

La política de cómo el Estado recauda los peajes en las relitaciones debería ser claro y mostrar a la ciudadanía que el cobro que perciben las concesionarias es acorde a los costos estimados y al proceso competitivo. Esto lleva a que la tarifa sea muy inferior al cobro actual definido por bases de licitación en donde el concepto utilizado es "ingresos compartidos". Esta política de recaudación afecta de forma evidente el prestigio de las concesiones, ya que es fácil para un usuario especular que no se puede cobrar lo mismo cuando se está recuperando la construcción de una infraestructura, que cuando solo se está manteniendo. Es fácil conjeturar que las concesionarias están teniendo una ganancia desmedida producto de un cobro excesivo, cuando en realidad parte importante de ese cobro vuelve al Estado. Es importante decir que parte de la promesa original (o relato) de las concesiones fue que la construcción de una mejor infraestructura se iba a pagar mediante peaje por un tiempo acotado. Esta promesa tácita podría ser cumplida si las tarifas disminuyeran considerablemente en las relitaciones, lo que no ocurre en la actualidad.

4. Conclusiones

Las siete propuestas presentadas para mejorar el proceso de conceptualización de los proyectos tienen al **menos cinco beneficios**. A saber:

Primero, **augmenta la legitimidad** que tiene el propósito de la infraestructura y el modelo utilizado. Se avanza hacia la justicia procedimental, en donde alguien podría no estar de acuerdo con el resultado de un proyecto, pero lo legitima porque cree que el proceso fue justo, racional y correcto. En la práctica, la sociedad debiera conocer que existen razones justificadas para (1) la definición del problema, (2) la solución elegida, (3) el modelo de financiamiento seleccionado, y (4) el modo de pago escogido.

Segundo, **debería reducirse la tensión social** que en la actualidad existe, gatillada especialmente por los detractores del sistema. Se cree que parte de esta oposición se presenta porque no existe el convencimiento de que el Estado es quien decide, administra y selecciona quién desarrollará una inversión en las condiciones que él mismo definió.

En tercer lugar, las propuestas deberían avanzar hacia entender a los **concesionarios como colaboradores del desarrollo** del país que es definido por el Estado y no como competidores del Estado, con un supuesto poder comparable al mandante, pasando así a ser prestadores de servicios y no simplemente contratistas del Estado para la construcción y administración de infraestructura pública.

La transparencia en los procesos sociales de definición de proyectos y legitimización son aún más relevantes en el mundo actual, **atrayendo más y mejores empresas** a competir por una concesión en Chile, afectando positivamente al usuario de esta infraestructura concesionada y al resto de los chilenos en aquellos casos en que el Estado paga directamente por la disponibilidad.

Finalmente, estas medidas **evitarían conflictos** futuros con comunidades, gobiernos municipales y regionales, quienes tienen, cada vez, mayor protagonismo. Elevar los estándares de la discusión, haciéndola pública, sistemática y documentada, permite que los distintos agentes involucrados sean más responsables con la forma de interactuar y den mayor seriedad a sus intervenciones.

III

CLAPES UC: Desafíos del actual Sistema de Concesiones

CLAPES UC

Hernán de Solminihaç T.
Natalia Nieto B.

RESUMEN EJECUTIVO

El Sistema de Concesiones ha sido una herramienta fundamental para el financiamiento y desarrollo de infraestructura pública en Chile, además de ser un elemento importante para la actividad económica del país. A través de su modelo de Asociación Público-Privada ha permitido la inversión en infraestructura pública, aliviando la estrechez fiscal y liberando recursos que pueden ser utilizados en programas sociales. En Chile el Sistema de Concesiones lleva 30 años de desarrollo, consolidándose como referente a nivel mundial. Pese al éxito del programa y a las constantes mejoras que se han llevado a cabo durante los últimos años, el Sistema de Concesiones aún tiene limitaciones que deben ser abordadas para asegurar que este sistema siga teniendo las características necesarias para mantenerse vigente en el país. Ante esta inquietud, el Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales (Clapes UC), ha desarrollado el presente capítulo, cuyo objetivo fue analizar el actual Sistema de Concesiones a partir de la exposición de 26 desafíos. Estos fueron clasificados en tres áreas de desarrollo, desde lo más estructural a lo más particular: Institucionalidad, Mirada de Largo Plazo y Bases de Licitación y Contratos. Para llevar adelante todos los desafíos analizados, se requiere un cambio de paradigma fundamental, que consiste en pasar de la provisión de infraestructura a la provisión de servicios de infraestructura.

Palabras claves: Concesión, Asociación Público-Privada, Infraestructura.

Abstract

The Concession System has been a fundamental tool for financing and development of public infrastructure in Chile, as well as being an important element for the country's economic activity. Through its Public-Private Partnership model, it has allowed investment in public infrastructure, alleviating fiscal constraints and freeing up resources that can be used in social programs. In Chile, the Concession System has been in development for 30 years, consolidating itself as a worldwide benchmark. Despite the success of the program and the constant improvements that have been made in recent years, the Concession System still has limitations that must be addressed to ensure that this system continues to have the necessary characteristics to remain valid in the country. Given this concern, the Latin American Center for Economic and Social Policies, Clapes UC, has developed this document, whose objective was to analyze the current Concession System based on the presentation of 26 challenges. These were classified into three areas of development, from the most structural to the most particular: Institutionality, Long-Term View and Bidding Bases and Contracts. To carry out all the challenges analyzed, a fundamental paradigm shift is required, which consists of moving from the provision of infrastructure to the provision of infrastructure services.

Keywords: Concession, Public-Private Partnership, Infrastructure.

1. Introducción

El Sistema de Concesiones de Chile cumple 30 años desde su primer proyecto licitado en 1992 y adjudicado en 1993. Desde entonces ha permitido proveer de infraestructura a lo largo y ancho del país, contribuyendo al desarrollo económico de la nación. La estabilidad institucional, un marco de solidez fiscal y un mercado de capitales con la profundidad suficiente para contar sostenidamente con actores interesados en participar del modelo de Asociación Público-Privada (APP), fueron los principales factores que permitieron que el sistema se consolidara en el tiempo y fuese considerado una buena política pública (MOP, 2016).

En términos macroeconómicos, las concesiones son un elemento importante en la actividad económica de Chile, constituyendo un área clave para potenciar la demanda agregada y la inversión (Clapes UC, 2015). Esto cobra vital importancia en el contexto económico que está viviendo el país, con una marcada ralentización en la economía y predicciones de decrecimiento para 2023. Por lo tanto, el desarrollo de nuevas concesiones puede ayudar en un escenario económico complejo. Asimismo, la inversión en infraestructura apoya los aumentos de productividad y competitividad de Chile.

Por otro lado, las inversiones en infraestructura pública realizadas a través de concesiones alivian la estrechez fiscal y liberan recursos que pueden ser utilizados eventualmente en programas sociales (Clapes UC, 2015). Si parte de los 27 mil millones de dólares acumulados en inversión en infraestructura desde el inicio de las concesiones los hubiese invertido el Estado, probablemente muchos proyectos hoy vigentes no existirían, pues hubiesen competido con programas sociales que siempre son prioritarios.

Pese al éxito y las constantes mejoras que el sistema de concesiones ha tenido a lo largo de sus años, aún existen importantes desafíos estructurales y otros más particulares que deben ser abordados para asegurar que este modelo de financiamiento de infraestructura prevalezca en el tiempo. Esta fue la motivación para que el Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales de la Pontificia Universidad Católica de Chile (Clapes UC) desarrollara este capítulo de análisis de los principales desafíos del actual Sistema de Concesiones de Chile.

El objetivo de este documento fue analizar el actual Sistema de Concesiones a partir de la exposición de 26 desafíos clasificados en tres áreas de desarrollo, desde la más estructural a la más particular: Institucionalidad, Mirada de Largo Plazo y Bases de Licitación y Contratos. El documento se organiza en 4 apartados: **1)** Introducción, **2)** A 30 años del inicio de Sistema de Concesiones, **3)** Principales desafíos del actual Sistema y **4)** Comentarios finales.

Para la realización de este capítulo, además de la experiencia y revisión del estado del arte y de la práctica, se conversó el tema con distintas personas, por lo que Clapes UC agradece el aporte de Carlos Cruz, ex Ministro de Obras Públicas y Director Ejecutivo del Consejo de Políticas de Infraestructura – CPI, Tomás Echaveguren, Profesor Asociado de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Concepción, Jaime Retamal, ex Coordinador de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas y ex Director Nacional de Vialidad, Ignacio Bernad, Gerente Técnico y de Construcción Aleatica a cargo del proyecto Puente Industrial, Eduardo Larrabe, Gerente General ISA Intervial Chile, Joaquín Dagá, ex Asesor Gabinete Ministro de Obras Públicas, y Robinson Lucero, Gerente General APSA.

2. A 30 años del inicio del Sistema de Concesiones

A principios de los años 90, Chile tenía un déficit de infraestructura, principalmente de transporte, que trababa el desarrollo productivo del país (MOP, 2016). Además, gran parte de la infraestructura pública se encontraba en una importante situación de deterioro. Según estimaciones de la Cámara Chilena de la Construcción (CChC), a mediados de los 90, Chile tenía pérdidas de competitividad que alcanzaban los US\$1.700 millones al año debido al déficit de infraestructura vial. Al año 1994, la Panamericana Sur se había demorado cuatro décadas en ampliarse a doble calzada entre Santiago y Talca, con una distancia de 240 kilómetros. Asimismo, en ese mismo año el anillo de Américo Vespucio aún tenía un tramo importante sin pavimentar. La falta de recursos financieros y de organización a nivel estatal y la necesidad de contar con infraestructura dieron origen a un modelo de Asociación Público-Privada (APP): el Sistema de Concesiones.

Desde la adjudicación de la obra del túnel el Melón en el año 1993, el primer proyecto realizado bajo concesión, este modelo ha jugado un rol clave en el desarrollo económico de Chile, dotando al país de infraestructura esencial al servicio de la comunidad. Asimismo, la ejecución de obras de infraestructura mediante APP ha permitido liberar recursos fiscales que han podido ser redestinados a otros proyectos o programas socialmente atractivos, y no necesariamente rentables para el sector privado.

En 1991 se tuvo la primera ley de Concesiones a través de un Decreto con Fuerza de Ley, el que fue luego modificado en 1993 y 1996. Finalmente, en 1996 con el decreto 900 del Ministerio de Obras Públicas se promulgó la ley de Concesiones vigente actualmente, que da la facultad al Ministerio de Obras Públicas

de otorgar en concesión toda obra pública, estableciendo que la adjudicación de las concesiones se efectúe vía licitación pública, nacional o internacional (BCN, 2017). Un año antes, en 1995, había sido creada la Coordinación de Concesiones de Obras Públicas (CCOP), la que fue reemplazada en 2018 por la Dirección General de Concesiones (DGC). Entre los principales objetivos de esta última están la ejecución, conservación y explotación de obras públicas concesionadas, la prestación de servicios asociados y la fiscalización del cumplimiento de normas legales y administrativas (MOP, 2022a).

Otros organismos involucrados en el sistema son el Consejo de Concesiones y el Panel Técnico de Concesiones. El primero es una entidad de carácter consultivo del Ministerio de Obras Públicas encargada de informar el tipo de infraestructura a desarrollar al amparo de la Ley de Concesiones (MOP, 2022b). El segundo es una instancia técnica no jurisdiccional que emite recomendaciones respecto a discrepancias que se produzcan entre las partes durante una concesión.

Según la última cuenta pública de la Dirección General de Concesiones, desde 1993 a marzo del 2022 se han adjudicado un total de 107 contratos a través de concesiones, los que alcanzan los USD\$27.045 millones de inversión materializada y por materializar (DGC, 2022). De esta última, un 77% ha correspondido al desarrollo de autopistas, un 8% a aeropuertos, un 10% a hospitales y un 2% a embalses.

La **Tabla 1** muestra el resumen de contratos e inversión asociada ejecutada bajo el sistema de concesiones en el periodo 1993 al 2022 (al 31 de marzo). En este caso, el desarrollo de autopistas involucra casi el 49% del total de contratos desarrollados a lo largo del sistema de concesiones en Chile, mientras que los aeropuertos alcanzan un 24%.

Tabla 1: Resumen de proyectos de infraestructura e inversión asociada bajo el Sistema de Concesiones. Datos obtenidos de la Cuenta Pública 2021 (DGC, 2022).

Tipo de obra	Nº de contratos	Inversión total (MM USD)
Autopistas	52	20.764
Aeropuertos	26	2.287
Hospitales y Cárceles	13	2.773
Embalses	4	432
Otros	12	789
Total	107	27.045

En el transcurso de los años, la implementación del modelo de concesiones en Chile ha sido reconocida internacionalmente por su nivel de madurez. Este y otros avances han permitido que el país lidere en materia de infraestructura a nivel regional, alcanzando el puesto 42 de un total de 141 países, en el ranking de competitividad en infraestructura publicado en el Informe Mundial de Competitividad del Foro Económico Mundial (WEF, 2019).

El éxito del sistema de concesiones también se refleja en el *Infrascope Index* (2021), índice que permite realizar una evaluación comparativa de la capacidad de los países para implementar Asociaciones Público-Privadas (APP) sostenibles y eficientes en sectores claves de infraestructura. Chile encabeza este índice en Latinoamérica y se diferencia, entre otros aspectos, por la calidad de sus reglamentos, instituciones y financiamiento.

Otro reflejo de la madurez del sistema de concesiones en Chile es el resultado del *Logistics Performance Index* (2018), índice que evalúa el desempeño de los países en distintas áreas estratégicas, entre ellas infraestructura. En el ranking 2018 Chile ocupó el puesto 34 a nivel mundial, siendo el país mejor posicionado de Latinoamérica.

A 30 años del inicio del sistema de concesiones en Chile, los aprendizajes han sido numerosos, sin embargo, aún existen desafíos que se deben sortear para optimizar las Asociaciones Público-Privadas, asegurar su continuidad en el desarrollo de infraestructura en Chile y mantener sus ventajas comparativas para ciertos proyectos respecto de la inversión pública tradicional.

El Banco Mundial desarrolló el *Benchmarking Infrastructure Development* (Banco Mundial, 2020), indicador que evalúa la calidad de los marcos regulatorios a nivel mundial para preparar, adquirir y gestionar grandes proyectos de infraestructura a través de APP e inversión pública tradicional. La medición se realiza respecto a buenas prácticas internacionales en cada área temática, basándose en cuestionarios estandarizados con puntajes de 0 a 100.

Para el caso de Asociaciones Público-Privadas, Chile obtuvo 44 puntos en preparación, 70 puntos en obtención y compras, 90 puntos en gestión del contrato y 92 puntos en propuestas no solicitadas, mientras que, para el caso de inversión pública tradicional, los puntajes fueron de 75 en preparación, 70 en obtención y compras, y 85 en gestión de contratos y en gestión de activos de infraestructura (Banco Mundial, 2020). Las cifras anteriores ya muestran una brecha existente entre APP e inversión pública tradicional en el área de preparación, es decir, aquellas actividades regulatorias que tienen lugar antes del lanzamiento de la licitación.

Esto es sólo una primera aproximación de los actuales desafíos que tiene el sistema de concesiones en Chile, los que abarcan tanto los marcos regulatorios y estructurales, como también cuestiones particulares en la ejecución de los proyectos, los que se abordarán en el siguiente apartado.

3. Principales desafíos del actual sistema

La experiencia adquirida durante los 30 años del sistema de concesiones en Chile ha permitido ir mejorando el modelo de Asociación Público-Privada y adaptándolo a las nuevas necesidades que han surgido en las últimas décadas. Pese a esto, aún existen desafíos que afrontar para perfeccionar el sistema.

En este apartado se abordan los principales desafíos del actual Sistema de Concesiones en Chile, los que se han agrupado en tres grandes áreas: 1) Institucionalidad, 2) Mirada de Largo plazo y 3) Bases de Licitación y Contratos. La **Figura 1** muestra las tres áreas que agrupan los desafíos a analizar, consideradas en orden inverso desde lo más estructural en la base (Institucionalidad) hasta lo más particular en la parte superior (Bases de Licitación y Contratos).

Figura 1: Áreas que agrupan los desafíos del actual Sistema de Concesiones.



Se plantean un total de 26 desafíos, de los cuales 11 se enmarcan en la primera área de institucionalidad, 5 se enmarcan en la segunda área de mirada de largo plazo y 10 se enmarcan en la tercera área de bases de licitación y contratos. A continuación, se detallan cada uno de los desafíos en su correspondiente área.

1. Institucionalidad

1.1 Ministerio de Obras Públicas y entidades involucradas deben recuperar el liderazgo de la industria

El Ministerio de Obras Públicas, la Dirección General de Concesiones, el Estado y todas aquellas entidades involucradas en el desarrollo de la infraestructura deben recuperar el liderazgo de la industria para dinamizar la inversión y tomar acción frente a las actuales falencias de infraestructura del país, entendiendo que las concesiones son un instrumento para el financiamiento de proyectos de interés del Estado de Chile, más allá del Ministerio de Obras Públicas.

En este sentido, se debe reconocer institucionalmente que los proyectos concesionados son obras del Estado y no proyectos privados. Además, estos deben obedecer a una visión de desarrollo país. Debe existir subordinación de concesiones a la decisión de los mandantes, es decir, obras viales a Vialidad, cárceles a Gendarmería, hospitales al Ministerio de Salud, ferrocarriles al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

1.2 Cambio de paradigmas a nivel institucional

Tradicionalmente se ha considerado a las obras de infraestructura como proyectos ajenos al servicio que prestan a los usuarios. Sin duda que esto involucra desventajas al poner el foco en la obra en sí misma, más que en las personas. Es necesario un cambio de paradigmas a nivel institucional, primero, para pasar de obras de infraestructura a servicios de infraestructura. De esta manera el objetivo central a nivel institucional es la provisión de servicios de infraestructura de uso público de calidad y eficientes.

En segundo lugar, se debe cambiar la visión de concesiones a Asociaciones Público-Privadas. Más allá del contrato de largo plazo que hay entre el Estado y la empresa privada, se debe asumir un rol de socios en la Alianza Público-Privada, es decir, trabajar de manera armonizada por un objetivo común: proveer servicios de infraestructura. Instalar confianza y credibilidad en las empresas es igual de importante que instaurarlas en las personas, por lo que se debe redirigir el foco institucional hacia los usuarios de los servicios de infraestructura. En este contexto, los contratos de concesiones deberían tomar explícitamente en cuenta la obligación de proveer un estándar de servicio mínimo que pueda ser revisado con alguna periodicidad definida.

1.3 Perfeccionar el rol del Consejo de Concesiones

Actualmente, el Consejo de Concesiones tiene más bien un rol de consejo asesor. Se debe perfeccionar su papel en el área de concesiones del Ministerio de Obras Públicas para que adopte un rol más activo, representando al Estado ante la Dirección General de Concesiones y los concesionarios. Además, debe mandar y supervisar la gestión de la Dirección General de Concesiones.

Por otro lado, el Consejo de Concesiones debe disminuir el foco en la iniciativa privada y aumentar la planificación a largo plazo de la infraestructura pública. Para esto se debe definir con precisión qué es iniciativa privada y diferenciar de aquellas necesidades básicas que debe suplir la iniciativa pública.

1.4 Fortalecer la Dirección General de Concesiones

El trabajo y responsabilidad de la Dirección General de Concesiones (DGC) ha aumentado considerablemente con el pasar de los años, sin embargo, su dotación de profesionales no ha incrementado, por lo que es imperativo fortalecer a la DGC, primero en términos de recursos humanos.

Además, sería positivo que la DGC tome algunas responsabilidades. Primero, que pase de la identificación de proyectos a la evaluación de la factibilidad del modelo de Asociación Público-Privada en estos. Asimismo, que considere una participación ciudadana temprana y la evaluación ambiental con el mandante del proyecto.

Por otro lado, sería beneficioso que participe en la elaboración de las bases de licitación (contrato) con el mandante del Estado y que mejore el seguimiento de la marcha de este de manera institucional (no tan dependiente del Inspector Fiscal). Finalmente, es necesario que la DGC aumente su presencia en regiones desde una perspectiva técnica.

1.5 Robustecer el Sistema Nacional de Inversiones (Evaluación Social de Proyectos)

El Sistema Nacional de Inversiones (SNI), específicamente la evaluación social de proyectos es un pilar fundamental en la asignación eficiente de recursos a proyectos de infraestructura pública que generan mayor bienestar social, sin embargo, este requiere ser mejorado constantemente para capturar fielmente todos los beneficios y costos sociales de los proyectos. Para esto, una primera medida necesaria es establecer criterios claros de la Evaluación Social de Proyectos, para que sea no solo más completa, sino que también más rápida.

Otro punto importante es integrar metodologías que capturen externalidades positivas y negativas para incluirlas en el sistema de evaluación de la rentabilidad social. Por ejemplo, incluir los beneficios sociales que conlleva una gestión eficiente de riesgos para construir infraestructuras más resilientes, o los beneficios asociados a la reducción de accidentes, entre otros. En el ámbito normativo del SNI, resulta importante generar Normas, Instrucciones y Procedimientos de Inversión (NIP) propias para el caso de los proyectos de APP, considerando las especificidades de su tipo.

1.6 Fortalecer el Panel Técnico de Concesiones

El Panel Técnico de Concesiones cumple un rol fundamental en el Sistema de Concesiones en términos de emitir recomendaciones respecto a conflictos y discrepancias que se pueden producir entre las partes durante la ejecución de una concesión. Sin embargo, requiere un fortalecimiento a nivel técnico que permita a los integrantes obtener una visión más amplia y real de la industria. Además, es necesario que se otorguen mayores recursos para que puedan contar con información propia y esto aporte en la toma de decisiones.

Una posible medida para el robustecimiento del panel técnico es especializarlo, separándolo por áreas de concesión, es decir, separando las concesiones viales, de las aeroportuarias, hospitalaria y de obras civiles como embalses. Esto permitiría un mayor nivel de experiencia de los participantes y una evaluación técnica más expedita al tener más conocimientos y base sobre el tipo de infraestructura del contrato a analizar.

1.7 Exigir experiencia en la industria a profesionales del Panel Técnico, IF, entre otros

Si bien los proyectos de infraestructura cuentan con un amplio desarrollo a nivel nacional, aquellos ejecutados bajo el modelo de concesiones tienen algunas particularidades en el proceso que requieren de una visión integral de la industria. Por lo tanto, sería beneficioso incorporar profesionales con experiencia tanto pública como privada en puestos clave, tanto en el Panel Técnico, como en los Inspectores Fiscales (IF) y en las empresas de Asesorías a la Inspección Fiscal (AIF).

1.8 Independencia de Concesiones respecto de organismos revisores

Una de las principales limitaciones que tiene el Sistema de Concesiones es que los privados dependen de las revisiones del Departamento de Proyectos de Estructuras (DPE) de la Dirección de Vialidad y de la Dirección de Obras Hidráulicas (DOH). En algunas ocasiones estos departamentos demoran más de un año en responder, excediendo los plazos definidos previamente en las Bases de Licitación (BALI) que rondan los 21 días.

Dado lo anterior, es clave independizar a las concesiones de los organismos revisores de la Dirección de Vialidad y DOH, agilizando mecanismos de revisión y aprobación de proyectos. Asimismo, fomentar la implementación generalizada del ROI (organismo revisor independiente) que actúa cuando hay retrasos generados por el DPE. Esto permitiría evitar retrasos desproporcionados que generan consecuencias negativas en la concesión.

1.9 Avanzar en la legitimidad del Sistema de Concesiones

Una de las principales tareas pendientes en materia comunicacional es la legitimidad del Sistema de Concesiones. Existe una falta de acceso a la información que ha perpetuado una visión negativa de la sociedad chilena hacia la concesión de infraestructura del país. Por lo anterior, es clave avanzar en la legitimidad del Sistema de Concesiones y comprender que es tarea de todos.

Bajo esta perspectiva, los concesionarios deben ser proactivos en cuanto a entregar un mejor servicio a los usuarios y dar información oportuna. A su vez, desde el Estado se debe generar un marco regulatorio que asegure un canal de comunicación claro y eficaz con las comunidades aledañas a los proyectos y los usuarios del servicio de infraestructura. Sería positivo contar con un plan comunicacional cuyo objetivo sea dar a conocer a los ciudadanos el funcionamiento y las bondades del sistema de concesiones para minimizar el desconocimiento de la comunidad.

1.10 Modernizar las normativas y contar con una activa participación de la academia

En ocasiones existe rigidez para resolver problemas de manera innovadora, ya sea por la falta de actualización de las normativas o por falta de experiencia de las entidades revisoras. Ante esto, se hace necesario inyectar recursos para la modernización de normativas, como el Manual de Carreteras, incluyendo el trabajo conjunto con el mundo académico, que permita incluir soluciones modernas que todavía no se estén implementando en el país.

De esta manera, se debe institucionalizar la participación de la academia y dar recursos para minimizar la rigidez e incluir soluciones innovadoras, entendiendo que a la larga esto puede ser un beneficio: cada peso invertido en esta modernización puede derivar en importantes ahorros a futuro.

1.11 Evaluar y perfeccionar mecanismos de presentación de iniciativas privadas

En febrero de 2022 se promulgó en el diario oficial el decreto 206 que introduce modificaciones al reglamento de la Ley de Concesiones en materia de iniciativas privadas. Esta modificación estableció nuevas exigencias en el contenido de la presentación de propuestas, pero a la vez aumentó la certeza y transparencia en los procedimientos para quienes presenten ideas de iniciativas privadas.

Pese al avance que significa esta modificación, aún es necesario continuar perfeccionando los mecanismos de presentación de iniciativas privadas. Entre los aspectos que se deben considerar están el continuar mejorando los incentivos para que los privados presenten iniciativas de proyectos de concesiones al MOP y fomentar que se presenten propuestas modernas e innovadoras, dando preferencia a aquellas que involucren soluciones sustentables.

2. Mirada de largo plazo

2.1 Definir objetivos de desarrollo a nivel país que dirijan accionar de los ministerios y requerimientos de infraestructura

Contar con objetivos de desarrollo a nivel país es una tarea pendiente y necesaria a nivel de Estado. Estos sentarían las directrices del trabajo de los ministerios para guiarlos hacia el Chile que queremos ser en un futuro. Bajo esta perspectiva y considerando las necesidades de infraestructura, se deben definir objetivos de desarrollo a nivel país que dirijan el accionar de los ministerios en materia de desarrollo de proyectos de infraestructura.

Asimismo, es necesario definir y articular lineamientos transversales entre las distintas instituciones del Estado para que trabajen en pos de dichos objetivos de desarrollo, ya sea como mandantes o como participantes en el Sistema de Concesiones (Sistema de Evaluación Ambiental, Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Dirección de Presupuestos, entre otros).

En este sentido, es clave la coordinación entre instituciones del Estado. Para impulsar el desarrollo de infraestructura pública se deben generar instancias de coordinación entre las entidades ya mencionadas, pues permite resolver rápidamente inconvenientes y agilizar la toma de decisiones. Además, la articulación interinstitucional entre los servicios y entidades públicas es fundamental para obtener los permisos.

2.2 Contar con un plan estratégico de infraestructura nacional a largo plazo

Prever las futuras necesidades de la población y planificar los servicios de infraestructura con los que debe contar el país es una tarea esencial. De igual manera, comprender que cada proyecto de infraestructura debe dar solución a una restricción de desarrollo del país. Es por lo anterior, que se hace necesario contar con un plan estratégico de infraestructura nacional a largo plazo, pudiendo incorporar los objetivos de desarrollo sostenible de la ONU a la planificación nacional.

Esto permitiría desacoplar la planificación y ejecución de proyectos del ciclo político del país, diseñar con una mirada integral de todo el territorio nacional y atender oportunamente a una variedad de necesidades de infraestructura, ya sea de transporte, energía, hospitalaria, entre muchas otras. Si bien hay medidas que se han implementado en los últimos años que van en esta línea, como lo es el Plan Quinquenal de Concesiones que debe presentar el MOP todos los años al Congreso, cada gobierno modifica drásticamente su cartera de proyectos al comenzar su administración.

2.3 Asignar los mecanismos de desarrollo de infraestructura dentro del plan estratégico

Dentro del plan estratégico de desarrollo de infraestructura es importante evaluar y asignar los mecanismos para la ejecución de cada uno de los proyectos. Es decir, definir si el proyecto de infraestructura debiese desarrollarse a través de concesiones o con presupuesto público. Esto permitiría adelantarse a posibles requerimientos y conflictos, asignando el mecanismo de financiamiento más óptimo según las características del proyecto.

2.4 Conformar una agenda de desarrollo sustentable

Además de un plan estratégico a nivel nacional, es útil conformar una agenda de desarrollo de proyectos de infraestructura. Esto permitiría contar con un banco de proyectos que sirva de referencia obligatoria para la pertinencia y justificación de cada uno. Además, esto favorecería que la capacidad de la infraestructura proyectada converse con la expectativa del nivel de servicio.

Este último punto es una gran fuente de incertidumbre. Por lo que, el ideal sería conocer previamente las necesidades o incluso las expectativas de servicio futuras, incorporando en la agenda de desarrollo los posibles crecimientos y maneras de gatillar o asegurar su provisión.

Esta agenda debe estar orientada al desarrollo sustentable, y en este contexto las APP son una herramienta valiosa para impulsar nuevos sistemas de transporte limpio, seguro y eficiente, como es el caso de los tranvías y teleféricos. En el ámbito urbano, se debe fortalecer el uso de soluciones sustentables, como lo son los pavimentos permeables, infiltración de aguas lluvias, entre otras. Finalmente, se debe analizar el uso de APP para el desarrollo de proyectos de inversión de nuevas fuentes de agua, como lo son las desaladoras.

2.5 Fortalecer la gestión regional de proyectos

Un déficit que incide en la gobernanza de infraestructura, incluidas las concesiones, es que Chile es el país más centralizado de la OCDE. La acumulación de proyectos y contratos de APP en el tiempo, incrementada por el proceso natural de relitaciones, obligará a repensar el paradigma de gestión en las APP en Chile, específicamente de la Dirección General de Concesiones del MOP, la cual está centralizada en Santiago.

En el futuro se podría fortalecer la participación de las regiones en la definición de proyectos de concesiones, además de promover capacidades técnicas regionales para la planificación y preparación de proyectos de APP. Para ello se podría explorar la apertura de dos Direcciones Regionales macro zonales de la DGC (norte, centro y sur).

3. Bases de licitación y contratos

3.1 Aumentar ingeniería referencial y de detalle

Actualmente, la mayor parte de los contratos de concesión se licitan bajo la modalidad DBOT (*Design, Build, Operate and Transfer*), en que el concesionario debe realizar la ingeniería de detalle, basándose en un anteproyecto obtenido de la etapa preinversional. La incertidumbre propia de estos proyectos puede generar que al realizar los estudios de ingeniería de detalle se identifiquen aspectos no contemplados en el anteproyecto referencial. Esto se puede traducir en mayores inversiones y modificaciones de contratos. Para esto es fundamental aumentar la ingeniería referencial y de detalle, y mejorar la calidad de los antecedentes entregados.

Asimismo, sería muy positivo avanzar hacia una adjudicación del proyecto al concesionario con parte del trabajo de diseño (ingeniería de detalle) ya realizado. Todo lo anterior permitiría minimizar la incertidumbre y mitigar los riesgos que se pueden presentar a lo largo del periodo de concesión.

3.2 Fomentar la participación ciudadana temprana

La participación ciudadana en los proyectos es un tema que poco a poco se ha ido perfeccionando, sin embargo, una arista en la que aún se debe mejorar es que esta participación sea de manera temprana en el desarrollo de los proyectos. La infraestructura se debe integrar al territorio y las comunidades que la rodean.

Para esto se deben mejorar los mecanismos de captura de demandas de las comunidades, haciéndolos estandarizados, conocidos y efectivos, y al mismo tiempo dar a conocer el alcance del proyecto, de tal manera de no generar falsas expectativas. Además, se deben aumentar los recursos de difusión de información de proyectos a lo largo de todo el ciclo de vida, transparentando el funcionamiento de las concesiones para aumentar su legitimidad social.

3.3 Redefinir la política tarifaria

Dentro de una concesión, las políticas tarifarias deben obedecer a criterios conocidos, ya sea el cobro por el uso efectivo, la equidad territorial, el costo de recuperación de la inversión, el ahorro en términos de beneficio del usuario, entre otros. Estos criterios han ido cambiando conforme se ha consolidado la experiencia en el Sistema de Concesiones, dificultando una visión clara sobre a qué criterios obedecen actualmente las tarifas.

Se debe redefinir la política tarifaria, asegurando criterios claros y conocidos que permitan comprender el concepto de tarifa. Además, sería positivo estandarizar la estructura tarifaria a nivel de territorio, extendiendo casos con resultados positivos como lo es la Ruta 5 a otras redes viales y servicios. Finalmente, se sugiere difundir esta política tarifaria, de tal forma que los usuarios e involucrados conozcan cómo se financia el proyecto.

3.4 Considerar posibilidad de relicitar anticipadamente una obra

Una de las particularidades de la provisión de infraestructura bajo el Sistema de Concesiones es que el ciclo de financiamiento excede al ciclo de servicio, es decir, las obras tardan en ser pagadas, pero el nivel de servicio que perciben los usuarios decae antes, ya sea por deterioro o por capacidad. En casos en que el ciclo de servicio y la demanda se han hecho muy fuertes y necesarias de atender, se han hecho intervenciones dentro del ciclo de financiamiento de la obra o concesión original, sin posibilidad de "relicitar" dichas mejoras, implicando una modificación de contrato.

Ante esta problemática, se hace necesario considerar la posibilidad de relicitar anticipadamente una obra, ya sea por mejoras sustanciales urgentes de atender o por problemas con el cumplimiento del contrato. Esto permitiría hacer más atractivo el concursar por la gestión de un activo y que el nuevo concesionario (o el original en caso de haber competido) haga la inversión de mejoramiento.

Sin duda, esto requeriría de un ajuste legal que permita que el nuevo concesionario pague el valor residual de salida al antiguo (u original) concesionario, sin que el fisco deba pagar dicho valor antes de relicitar el proyecto. En caso de que el valor residual no fuera completamente pagado, el fisco debería recurrir a un valor garantizado que asuma la eventual diferencia con lo ofertado.

3.5 Asignar adecuadamente los riesgos

La asignación de riesgos es una de las tareas más críticas que se deben realizar en un contrato de APP. El Estado como mandante tiende a transferir la mayor cantidad de riesgos posibles a los concesionarios, desligándose de la responsabilidad sobre asuntos esenciales y claves en el desarrollo del proyecto. Esto en la mayoría de los casos suele ser contraproducente y desincentiva la participación de privados en los llamados a licitación.

Por lo tanto, es fundamental que los riesgos se asignen equilibradamente, asegurando que cada uno sea destinado a la parte más preparada para enfrentarlo. Por ejemplo, es probable que el Estado tenga más capacidades para enfrentar de manera expedita y oportunamente la evaluación ambiental de un proyecto. Otros ejemplos de riesgos a asignar son las expropiaciones, los riesgos financieros, los ingresos y aprobaciones normativas, la comunidad, entre otros.

3.6 Facilitar la Evaluación Ambiental

La evaluación ambiental de un proyecto suele ser una causa de retraso importante en el desarrollo de este, razón por la que es considerada como un riesgo en la ejecución de una concesión. La principal sugerencia en este ámbito es fomentar que los proyectos sean licitados con Resolución de Calificación Ambiental (RCA) para minimizar los riesgos. Si lo anterior no es posible, el Ministerio de Obras Públicas podría, previo a la adjudicación, desarrollar un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) preliminar para licitar los proyectos.

Asimismo, se sugiere planificar eficazmente los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) y reducir los plazos de los distintos servicios que generan observaciones al EIA, incluido el Servicio de Evaluación Ambiental. En este sentido, se debe limitar el número de ciclos de observación: adendas 2 y extraordinaria solo deberían permitir que se observe aquella documentación nueva incorporada en la adenda 1.

3.7 Incorporar una adecuada gestión del riesgo de desastres naturales

Eventos naturales como terremotos, inundaciones y aluviones juegan un papel protagónico en Chile, tanto por la elevada frecuencia con la que ocurren, como por las consecuencias que tienen sobre las personas y la infraestructura en general. Incluir una gestión eficiente de los riesgos de desastres naturales es clave para contar con infraestructura más resiliente. Para cumplir con lo anterior, es relevante que se incluya la gestión del riesgo de desastres naturales no solo en la operación de la infraestructura como un nivel de servicio o estándar, sino que también en la ingeniería de diseño y posterior construcción. En este contexto, los riesgos de eventos naturales deben ser gestionados a nivel estratégico sobre toda la red de infraestructura, y no a nivel de elemento, de manera de disponer de un servicio resiliente. Tomar este tipo de medidas de mitigación evitaría el hacerse cargo de sobrecostos sociales y privados tras un actuar reactivo post evento natural.

3.8 Diseñar contratos con mayor flexibilidad

Los contratos de APP suelen realizarse por plazos extensos, siendo muy difícil el predecir condiciones internas y externas de los proyectos que pueden cambiar a lo largo de la ejecución de la concesión. Entre los cambios que se pueden presentar están aquellos relacionados con la demanda por razones imputables al Estado, cambios en las tecnologías, cambios en los usos y costumbres, y cambios en el contexto económico.

Contar con contratos más flexibles facilitaría que la Asociación Público-Privada adapte el proyecto adecuadamente en función de las cambiantes y dinámicas condiciones del sistema, previo conocimiento y acuerdo bilateral conmutativo entre el Estado y el concesionario. Además, se sugiere considerar revisiones programadas cada cierto número de años, como se realiza en otras industrias de servicios. Estas aristas deberían complementar avances ya realizados en la materia, como utilización de gatillos de inversión, mecanismo de Valor Presente de Ingresos (VPI), facultades MOP para construir directamente obras menores, entre otros.

3.9 Adoptar medidas de contingencia ante coyuntura

Tanto el estallido social como la pandemia del Covid-19 fueron situaciones extremas que sin duda cambiaron las condiciones en las que se habían diseñado y proyectado los contratos. Estas situaciones externas afectaron a la industria de la construcción en general a través del impedimento en el desarrollo normal de los proyectos, el costo de los materiales, la disponibilidad de mano de obra, entre otras causas. Para los contratos de obras vigentes con el Ministerio de Obras Públicas se implementó una norma que permite reajustar precios unitarios variando su método de reajustabilidad desde el IPC hacia variaciones reales (polinomio específico).

Dicha acción no se extendió a las obras concesionadas. Probablemente la idea de ciclo de financiamiento amplio y figuras de contrato hasta lograr un nivel de ingreso, dan la sensación de que con el tiempo el concesionario será capaz de recuperarse. Sin perjuicio de ello, parece razonable revisar aquellos

proyectos que estén en etapa de construcción, cuyo plazo de recuperación sea breve, permitiendo tomar medidas de contingencia ante eventos coyunturales que afectan el desarrollo del proyecto. De esta misma manera, se debe predefinir cómo compensar al concesionario en casos en que el Estado deba tomar medidas excepcionales, como lo fueron las cuarentenas.

3.10 Alinear objetivos de las empresas de Asesoría a la Inspección Fiscal al cumplimiento de plazos

Las empresas de Asesoría a la Inspección Fiscal (AIF) participan aportando al Inspector Fiscal el personal especializado que fiscalizará el contrato, y como tal son otro participante más en el Sistema de Concesiones. Sin embargo, estas no cuentan con ningún incentivo para que los proyectos se desarrollen en los plazos preestablecidos en las Bases de Licitación.

Por lo tanto, es necesario que los objetivos de las AIF estén alineados con el desarrollo oportuno de la concesión y el cumplimiento de los plazos. Para complementar lo anterior, sería positivo evaluar la definición de bonos por éxito o similares para fomentar el avance por un objetivo en común, o en su defecto, penalizaciones en caso de generar retrasos.

4. Comentarios finales

El Sistema de Concesiones ha sido un pilar fundamental para el desarrollo de infraestructura en Chile. Este ha permitido dinamizar la inversión y liberar recursos del Estado para la ejecución de iniciativas socialmente rentables. A 30 años del inicio del sistema los aprendizajes han sido muchos, sin embargo, el contexto actual, las condiciones del país y las necesidades de la población cambian constantemente, por lo que aún hay muchos desafíos en el actual sistema que se deben enfrentar. Este documento tuvo por objetivo el analizar el actual Sistema de Concesiones a partir de la exposición de 26 desafíos clasificados en tres áreas de desarrollo: institucionalidad, mirada de largo plazo y bases de licitación y contratos. Algunos aspectos claves a tener en cuenta que se pudieron dilucidar a partir del análisis de los desafíos son los siguientes:

- a) El ciclo de financiamiento de las concesiones muchas veces es muy superior al ciclo de servicio, es decir, las obras tardan mucho tiempo en ser pagadas, pero los niveles de servicio que perciben los usuarios decaen mucho antes, ya sea por deterioro o capacidad.
- b) Es fundamental avanzar hacia una gobernanza de los proyectos con los territorios y hacia una nivelación de estándares de acuerdo con el nivel de servicio que se aspire promover en todos los proyectos.

- c) Es importante contar con una comunicación formativa acerca del rol de la industria del Sistema de Concesiones y asegurar una correcta inserción en el territorio, contribuyendo a resolver los problemas generados.
- d) Se debe perder el miedo a las renegociaciones de contratos por mejoras a la comunidad, comprendiendo que las personas son el centro del sistema.
- e) Todas las entidades participantes, tanto públicas como privadas, deben tomar un rol proactivo en pos de un objetivo común y la continuidad del Sistema de Concesiones.

Para llevar adelante todos los desafíos analizados, se requiere un cambio de paradigma fundamental, que consiste en **pasar de la provisión de infraestructura a la provisión de servicios de infraestructura.**

Referencias

Banco Mundial, 2020. *Benchmarking Infrastructure Development 2020: Assessing Regulatory Quality to Prepare, Procure, and Manage PPPs and Traditional Public Investment in Infrastructure Projects*. World Bank Group and Australian Aid. Disponible en: <https://bpp.worldbank.org/>

BCN, 2017. *Decreto 900: Fija texto refundido, coordinado y sistematizado del DFL MOP n° 164, de 1991 Ley de Concesiones de Obras Públicas*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=16121>

Clapes UC, 2015. *Ideas para el debate 4: Futuro de las Concesiones*. Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales, Clapes UC. Disponible en: <https://clapesuc.cl/investigacion/ideas-para-el-debate-4-futuro-de-las-concesiones>

DGC, 2022. *Cuenta Pública 2021*. Dirección General de Concesiones de Obras Públicas, Ministerio de Obras Públicas, Gobierno de Chile. Abril, 2022. Disponible en: https://concesiones.mop.gob.cl/Documents/2022/2022_Cuenta_Publica_DGC_2021_08.p df

MOP, 2016. *Concesiones de Obras Públicas en Chile, 20 años*. Coordinación de Concesiones de Obras Públicas, Ministerio de Obras Públicas, Gobierno de Chile. ISBN 978-956-7970-31-5. Disponible en: https://concesiones.mop.gob.cl/Documents/libro-Concesiones_obras- publicas-chile-20.pdf

MOP, 2022a. *Misión y funciones de la Dirección General de Concesiones*. Dirección General de Concesiones, Ministerio de Obras Públicas, Gobierno de Chile. Disponible en: https://concesiones.mop.gob.cl/quienes_somos/misionyfunciones/Paginas/default.aspx

MOP, 2022b. *Consejo de Concesiones*. Dirección General de Concesiones, Ministerio de Obras Públicas, Gobierno de Chile. Disponible en: https://concesiones.mop.gob.cl/Consejo_Concesiones/Paginas/default.aspx

WEF, 2019. *The Global Competitiveness Report 2019*. World Economic Forum. ISBN-13: 978- 2-940631-02-5. Disponible en: https://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf

IV

DIÁLOGO CPI: Nuevas propuestas al Sistema de Concesiones

Expositor

Hernán de Solminihac, presidente del Colegio de Ingenieros,
miembro del Comité Ejecutivo de Clapes, UC, Consejero del CPI

Moderador

Carlos Cruz, Director Ejecutivo del CPI

30 de Marzo de 2023

RESUMEN EJECUTIVO⁵

La Asociatividad Público-Privada y el modelo de concesiones han entregados resultados positivos en la construcción y operación de grandes obras de infraestructura de uso público. Reconocido este logro ampliamente, el emprendimiento Estado-Privados también ha mostrado insuficiencias, las que mayormente responden a iniciativas de gran envergadura y complejidad, además de inédita en el país, y de la cual cabía esperar ciertas dificultades; los actores del proceso, además, no siempre han comprendido a cabalidad el mapa completo de los impactos y exigencias de los proyectos. El CPI, por su parte, con o sin la presencia de los incumbentes, ha impulsado un debate amplio al respecto y ha realizado varios encuentros sobre concesiones, intentando contribuir al mejoramiento de un modelo que ha sido beneficioso para el desarrollo del país. Este Diálogo es un paso más para ese propósito.

La exposición de Hernán de Solminihac, *“Los Desafíos del Sistema de Concesiones”*, destacada por los asistentes por su pertinencia y robustez, permitió identificar, ordenar y clarificar déficits, y facilitó un valioso intercambio de puntos de vista. Se enfatizó que son los servicios provistos por la infraestructura, y no las obras en sí, lo que constituye el paradigma y real valor de los proyectos. Los asuntos de institucionalidad, enfoque de largo plazo, y licitación y contratos son tres dimensiones clave del documento y donde se inscriben los variados desafíos del Sistema de Concesiones.

La validación y/o relegitimación del modelo de concesiones, con la participación de todos los actores involucrados, es un asunto prioritario en tanto viene representando un pasivo que afecta la idea misma de Asociatividad Público-Privada. Diseñar contratos con mayor flexibilidad e independizar Concesiones respecto de los organismos revisores de la Dirección de Vialidad y Dirección de Obras Hidráulicas (DOH), por ejemplo, son materias a abordar. Redefinir la política tarifaria y asignar los riesgos de forma equilibrada son también asuntos relevantes. El autor destaca la necesidad de disponer de un plan estratégico de infraestructura nacional a largo plazo dentro de una agenda de desarrollo-país, algunos asistentes compartieron esta idea y agregaron la necesidad de una entidad asesora del ejecutivo -autónoma y supraministerial- que encabece esta labor.

El Diálogo del CPI resultó especialmente oportuno. El modelo de concesiones, de acuerdo a la decisión del Gobierno anunciada en septiembre pasado, enfrenta la tarea de levantar obras por US\$ 13.500 millones en los próximos años. Muchos de los desafíos del Sistema de Concesiones presentados y analizados en el Diálogo aparecen como imperativos, aunque no particularmente complejos de abordar bajo la condición de una voluntad conjunta de los sectores involucrados.

⁵ Este capítulo es una versión editada del **Diálogo del CPI** sobre “Nuevas Propuestas para el Sistema de Concesiones”, realizado el 30 de marzo de 2023.

EXPOSICIÓN DE HERNÁN DE SOLMINIHAC

El expositor revisó en este Diálogo del CPI el reciente documento de su autoría “*Desafíos del Sistema de Concesiones en Chile*” (diciembre, 2022). Los desafíos identificados por el expositor están contenidos en tres conceptos: institucionalidad, mirada de largo plazo, y bases de licitación y contratos. Se presenta aquí el documento al cual se refirió el expositor en el evento⁶.

I. INSTITUCIONALIDAD: DIEZ PRINCIPALES DESAFÍOS

1. MOP y entidades involucradas (Dirección General de Concesiones, Estado, otros) deben recuperar el liderazgo de la industria:

- 1.1 Las obras concesionadas son obras del Estado, no proyectos privados
- 1.2 Las obras deben obedecer a una visión de desarrollo país
- 1.3 Subordinación de concesiones a la decisión de los mandantes (Obras viales a Vialidad, Cárceles a Gendarmería, etc.)

2. Cambio de paradigmas a nivel institucional:

- 2.1 Pasar de obras de infraestructura a servicios de infraestructura/Provisión de servicios de infraestructura de uso público de calidad y eficientes
- 2.2 Pasar de Concesiones a Asociaciones Público-Privadas (APP): Asumir rol de socios en la Alianza Público-Privada, trabajo armonizado en pos de objetivo común
- 2.3 Instalar confianza y credibilidad en las empresas es igual de importante que instaurarlas en las personas: redirigir el foco institucional a los usuarios

3. Perfeccionar el rol del Consejo de Concesiones:

- 3.1 Disminuir foco en iniciativa privada y más en planificación a largo plazo
- 3.2 Definir con precisión qué es iniciativa privada y diferenciar de necesidades básicas que debe suplir la iniciativa pública
- 3.3 Tomar un rol más activo, representando al Estado ante la DGC y supervisándola

⁶ Se contiene en este apartado un compendio de lo expuesto por Hernán de Solminihac en el Diálogo de referencia. El documento base de la exposición: “*Desafíos del Sistema de Concesiones en Chile*”, está recogido de forma íntegra en el capítulo III de la presente publicación.

4. Fortalecer la Dirección General de Concesiones: por más y mejores concesiones:

- 4.1 Su trabajo y responsabilidad han aumentado, en desmedro de contar con dotación acorde a su necesidad
- 4.2 Pasar de la identificación de proyectos a la evaluación de la factibilidad del modelo APP
- 4.3 Participación ciudadana temprana y evaluación ambiental con el mandante
- 4.4 Elaboración de las bases de licitación (contrato) con el mandante del Estado
- 4.5 Que mejore el seguimiento de la marcha del contrato en forma institucional (no tan dependiente del inspector fiscal)
- 4.6 Aumentar su presencia en regiones, desde una perspectiva técnica

5. Robustecer el Sistema de Evaluación Social de Proyectos:

- 5.1 Aumentar recursos para que la evaluación sea más completa y rápida
- 5.2 Incluir metodologías que capturen externalidades positivas y negativas para incorporarlas al sistema de evaluación de rentabilidad social. Por ejemplo: incluir beneficios sociales asociados a la resiliencia en los proyectos, reducción de accidentes en ruta, entre otros

6. Fortalecer el Panel Técnico de Concesiones:

- 6.1 Robustecer a nivel técnico
- 6.2 Especializar el panel separando por área de concesión (vial, aeroportuaria, hospitalaria, etc.)
- 6.3 Otorgar mayores recursos para contar con información propia

7. Exigir experiencia en la industria a profesionales del Panel Técnico, Inspección Fiscal, Asesoría a la Inspección Fiscal, entre otros:

- 7.1 Incorporar profesionales con experiencia tanto pública como privada en puestos clave

8. Independencia de Concesiones respecto de los organismos revisores de la Dirección de Vialidad y Dirección de Obras Hidráulicas (DOH):

- 8.1 Privados dependen de las revisiones del Departamento de Proyectos de Estructuras y de la DOH
- 8.2 En ocasiones estos departamentos demoran más de un año en responder, cuando los plazos deberían rondar los 21 días
- 8.3 Agilizar mecanismos de revisión y aprobación de proyectos
- 8.4 Fomentar la implementación generalizada del ROI (revisor independiente) para evitar retrasos desproporcionados

9. Legitimidad del Sistema de Concesiones es tarea de todos:

- 9.1 Los concesionarios deben ser proactivos dando un mejor servicio a los usuarios y entregando información oportuna
- 9.2 Desde el Estado se debe generar un marco regulatorio que asegure un canal de comunicación claro y eficaz con las comunidades y usuarios

10. Modernizar las normativas y tener participación activa de la academia:

- 10.1 Inyectar recursos para la modernización de normativas como el Manual de Carreteras
- 10.2 Minimizar rigidez para resolver problemas e incluir alternativas más innovadoras
- 10.3 Trabajo conjunto con la academia
- 10.4 Institucionalizar y dar recursos para este desarrollo: cada peso invertido en esta modernización puede derivar en importantes ahorros a futuro

II. MIRADA DE LARGO PLAZO: CUATRO PRINCIPALES DESAFÍOS**1. La concesión de proyectos de interés del Estado debe obedecer a criterios conocidos:**

- 1.1 Valor del dinero
- 1.2 Disponibilidad de recursos públicos
- 1.3 Tiempo de espera para contar con un determinado servicio es muy alto
- 1.4 Disponibilidad de los usuarios a pagar por el servicio

2. Se deben definir objetivos de desarrollo a nivel país que dirijan el accionar de los distintos ministerios, entre ellos el MOP y sus requerimientos de infraestructura:

- 2.1 Definir y articular lineamientos transversales entre instituciones del Estado, ya sea como mandantes o como participantes en el Sistema de Concesión (SEA, MDSF, DIPRES)

3. Conformar una agenda de desarrollo:

- 3.1 Que cuente con un banco de proyectos y sirva de marco de referencia obligatorio para la pertinencia y justificación de cada proyecto
- 3.2 Que permita que la capacidad de la infraestructura proyectada converse con la expectativa del nivel de servicio

4. Tener un plan estratégico de infraestructura nacional a largo plazo:

- 4.1 Comprender que cada proyecto de infraestructura debe dar solución a una restricción al proceso de desarrollo del país
- 4.2 Desacoplar la planificación y ejecución de proyectos del ciclo político
- 4.3 Diseñar con una mirada integral de todo el territorio nacional
- 4.4 Atender oportunamente a una variedad de necesidades de infraestructura: transporte, energía, agua, hospitalaria, carcelaria
- 4.5 Considerar los objetivos de desarrollo sostenible de la ONU en la planificación nacional
- 4.6 Asegurar continuidad en las licitaciones

III. BASES DE LICITACIÓN Y CONTRATOS: ONCE PRINCIPALES DESAFÍOS**1. Diseño de los proyectos es de responsabilidad del Estado, aumentar ingeniería referencial y de detalle:**

- 1.1 Hoy se transfiere buena parte de la gestión de pre-inversión al privado
- 1.2 Mejorar calidad de los antecedentes entregados permitiría minimizar incertidumbre y mitigar riesgos
- 1.3 Avanzar hacia una adjudicación al concesionario con parte del trabajo de pre-inversión realizado

2. Participación ciudadana temprana:

- 2.1 Integración de los proyectos al territorio
- 2.2 Mejorar mecanismos de captura de expectativas de comunidades: estandarizados, conocidos y efectivos
- 2.3 Aumentar recursos de difusión de información de proyectos a lo largo de todo el ciclo de vida, transparentando funcionamiento de las concesiones para aumentar su legitimidad social

3. Redefinir la política tarifaria:

- 3.1 Cambio conceptual en función del servicio que presta a los usuarios
- 3.2 Estandarizar la estructura tarifaria a nivel de territorio: extender caso Ruta 5 a otras redes y servicios

- 3.3 Tarifas deben obedecer a criterios conocidos:
- a) Equidad territorial
 - b) Ahorro por parte del usuario (beneficio del usuario)
 - c) Estándares comunes para servicios equivalentes
 - d) Cobro por uso efectivo (hoy en día las tecnologías lo permiten)
 - e) ¿Son las expropiaciones parte del costo de inversión?
 - f) Recaudación pública legítima, pero informada

4. Considerar la posibilidad de relucitar anticipadamente una obra:

- 4.1 Ya sea por mejoras sustanciales urgentes de atender o por problemas con el cumplimiento del contrato
- 4.2 Permitiría hacer más atractivo el concursar por la gestión del activo y que el nuevo (o el original en caso de haber competido) concesionario haga la inversión de mejoramiento
- 4.3 Requiere de un ajuste legal que permita que nuevo concesionario pague el valor residual de salida al antiguo u original concesionario, sin que el fisco deba pagar dicho valor antes de relucitarla
- 4.4 En caso de que el valor residual no fuera completamente pagado, el fisco debería recurrir a un valor garantizado que asuma la eventual diferencia con lo ofertado

5. Asignación de riesgos equilibrada que procure:

- 5.1 Que la parte más preparada se encargue del riesgo: expropiaciones, evaluación ambiental, financieros, ingresos y aprobaciones normativas, comunidad

6. Evaluación ambiental:

- 6.1 Fomentar que los proyectos sean licitados con RCA para minimizar riesgos
- 6.2 Planificar eficazmente los Estudios de Impacto Ambiental (EIA)
- 6.3 Reducir plazos de los distintos servicios que generan observaciones al EIA (incluido el SEA)
- 6.4 Limitar el número de ciclos de observación. Adendas 2 y extraordinarias solo deberían permitir que se observe aquella documentación nueva incorporada en la adenda 1

7. Adecuada gestión del riesgo de desastres naturales:

- 7.1 Que se incluya no solo en la operación de la infraestructura como estándar, sino que también en la ingeniería de diseño y construcción posterior

8. Reestructurar el rol y la responsabilidad del privado, adicionando:

- 8.1 Presentar al mandante alternativas de solución a todos aquellos cambios que se presenten durante el tiempo de contrato y que afecten la prestación del servicio o la relación con comunidades aledañas
- 8.2 Compromiso explícito con el medio ambiente y la comunidad (normas ESG)
- 8.3 Transparentar la información correspondiente a su gestión financiera

9. Diseñar contratos con mayor flexibilidad:

- 9.1 Pensar en revisiones programadas cada cierto número de años, como se hace en otras industrias de servicios
- 9.2 Cambios en la demanda por razones imputables al Estado
- 9.3 Cambio en las tecnologías
- 9.4 Cambio en los usos y costumbres
- 9.5 Cambios en el contexto económico interno respecto del escenario presupuestado

10. Adoptar medidas de contingencia ante coyuntura: estallido social y pandemia:

- 10.1 Para los contratos de obras vigentes con el MOP se implementó una norma que permite reajustar precios unitarios variando su método de reajustabilidad desde el IPC hacia variaciones reales (polinomio específico)
- 10.2 Esta acción no se extendió a las obras concesionadas: probablemente la idea de ciclo de financiamiento amplio y figuras de contrato hasta lograr un nivel de ingreso, dan la sensación de que con el tiempo el concesionario será capaz de recuperarse
- 10.3 Sin perjuicio de ello, parece razonable revisar aquellos proyectos que estén en etapa de construcción, cuyo plazo de recuperación sea breve

11. Establecer incentivos a las empresas de Asesoría de Inspección Fiscal para cumplimientos de plazos de los contratos:

- 11.1 Empresas de Asesoría a la Inspección Fiscal (AIF) no tienen incentivos para cumplir avance y plazos de ejecución de los proyectos (cobran por profesional y por mes)
- 11.2 Es clave definir bonos por éxito o similar, o incluso penalizaciones
- 11.3 El cumplimiento de los plazos debe ser un objetivo de todas las partes

A todo lo anterior, se debe añadir que:

- El ciclo de financiamiento de las concesiones muchas veces es muy superior al ciclo de servicio; es decir, las obras tardan mucho tiempo en ser pagadas pero los niveles de servicios que perciben los usuarios decaen mucho antes, ya sea por deterioro o capacidad
- Avanzar hacia una "gobernanza de los proyectos con los territorios" y hacia una "nivelación de estándares" de acuerdo con el nivel de servicio que se aspire promover en todos los proyectos
- Comunicación formativa acerca del rol de la industria e inserción en el territorio (contribuir a resolver problemas generados)
- Perder el miedo a las renegociaciones de contratos por mejoras a la comunidad
- Entidades participantes -públicas y privadas- deben tomar un rol proactivo en pos de un objetivo común y la continuidad del Sistema de Concesiones

Para llevar adelante estos desafíos, se requiere un cambio de paradigma que consiste en **pasar de provisión de infraestructura a la provisión de servicios de infraestructura.**

DIÁLOGO

Los participantes del Diálogo valoraron la exposición y en general manifestaron su acuerdo con lo ahí señalado. Sus comentarios pueden dividirse en **siete ideas-fuerza**:

1. Nuevo concepto rector de las obras de infraestructura de uso público. Hubo concordancia en pasar a un concepto de servicios derivados de la infraestructura, superando la sola idea de construcción de obras de infraestructura, la que no refleja bien el objetivo central de los proyectos y resulta insuficiente en los tiempos actuales frente a las variadas demandas de la ciudadanía por sus servicios y calidad esperados. En este nuevo paradigma, acompañado de un mensaje consistente, se requiere el involucramiento -ojalá coordinado- de todos los actores participantes (Estado y sus entidades vinculadas directamente, y empresas concesionarias en la construcción y operación de las obras). El tema de las bases de licitación, a propósito, concentró opiniones relevantes: para que la concesión avance a ser un proveedor de servicios de infraestructura, se señaló, debe quedar estipulado como una obligación en las bases, con estándares mínimos bien definidos. La “permisología” en la etapa de construcción puede ser una gran piedra de tope. Se necesitan proyectos mejor definidos y cambios de servicios con plazos. Otro aspecto es mejorar el sistema de selección de las ofertas, para evitar dificultades a raíz de ofertas temerarias, riesgosas; realizar un estudio y análisis de riesgos a la presentación de ofertas agresivas es un camino y cuyas conclusiones permitan proponer alternativas y propuestas de cambios a las licitaciones de concesiones, si procede.

2. Validación y relegitimación del sistema de concesiones. Esta necesidad abarca todo el ámbito de la infraestructura. Hay que comunicar, por de pronto, cuál es el problema que se está atacando y por qué se está eligiendo una alternativa y no otra. También, hay que diferenciar el modo de financiamiento del modo de pago, cualquiera sea el modo de financiamiento de una obra, puede haber pago por el servicio que brinda y no es, por tanto, un atributo de una obra concesionada construida por privados. De nuevo, al pagar, ¿qué problema se está solucionado? Debe tenerse presente, se señaló, que la imagen de la industria de la infraestructura debe mejorar. También se mencionaron carencias en asuntos de transparencia de cara a los usuarios y no usuarios; así, hay opacidad sobre el destino de los recursos recaudados por los peajes. No visibilizar adecuadamente estos factores hacia la ciudadanía ha estado en el centro de las críticas al modelo de concesiones, las que derivan, por ejemplo, al cobro de las tarifas carreteras y a la inacción percibida de las autoridades y concesionarias sobre este punto por los usuarios. Se observó que resulta fundamental contar con una política tarifaria conocida por los usuarios y equitativa en toda la red. Respecto de servicios complementarios, se argumentó que hay que buscar mecanismos para ampliar los servicios dentro de una concesión que permitan bajar la tarifa (por los ingresos complementarios).

3. Institucionalidad y entidades públicas involucradas. La Dirección General de Concesiones (DGC), se enfatizó, no está en condiciones de procesar todos los proyectos: le faltan profesionales y equipos, -su planta actual, aunque parezca increíble, es similar a la que tuvo en sus inicios- y no puede responder a la demanda de nuevas concesiones y de concesiones detenidas o en evaluación. Es un asunto urgente de mayor financiamiento, en tanto la Dirección está por cierto sobre exigida. Se trata de fortalecer al sistema de concesiones, donde una acción inmediata es permitir la contratación de asesorías especiales (ingenierías, legales, gestión de contratos y licitaciones, etc.) para sacar adelante la cartera de proyectos.

Otro de los puntos tratados, por una de las asistentes, fue el relativo a una reestructuración del trabajo que actualmente realizan tanto los Inspectores Fiscales (IF) como las Asesorías a la Inspección Fiscal (AIF). Se propone generar economías de escala y aprovechar la experiencia adquirida por los profesionales que ejercen estos puestos, a través de contratar “servicios globales” de asesorías para temas legales, participación ciudadana y medioambiental por tipo de infraestructura y estos serían supervisados por las Divisiones especializadas de la DGC, dejando de esta forma al IF convencional solo responsable de fiscalizar la parte técnica de los contratos (ingeniería y construcción y posteriormente conservación y mantenimiento mayor, junto con niveles de servicio).

El Panel Técnico de Concesiones, por su parte, enfrenta dificultades de financiamiento similares con una planta insuficiente. El Panel, asimismo, debiera permitir el acceso a asesores técnicos especializados por áreas, que actúen a solicitud. Esto, porque no se puede perder el conocimiento general de los integrantes del Panel en la propuesta de soluciones de conflictos contractuales que aplican a la generalidad de las controversias. Sin embargo, lo más relevante es que las conclusiones del Panel tengan carácter de vinculantes. El Consejo, se dijo, enfrenta el dilema de responder a demandas privadas descuidando su misión de orientar estratégicamente el desarrollo de infraestructura bajo el modelo de concesiones, según se señaló, la entidad dedica un 80% de su tiempo evaluando Iniciativas Privadas que no tienen destino.

4. Financiamiento y Asociatividad Público-Privada. Se señaló que, sin financiamiento privado, bajo una modalidad de Asociatividad Público-Privada, no hay opción real de abordar proyectos estratégicos y de envergadura, necesarios para el crecimiento y desarrollo del país. Concurren aquí prioritariamente los puertos a gran escala, las plantas desaladoras, el hidrógeno verde, el litio y los ferrocarriles. Un participante complementó este aspecto señalando la importancia de contar con una Regla Fiscal para Asociatividad Público-Privada que permita a las entidades públicas saber cuál es el monto de recursos del presupuesto público de largo plazo que puede ser destinado para la esta asociatividad. Esta Regla Fiscal ha sido incorporada en casi todos los cuerpos legales de APP en América Latina y varía entre un 3% (República Dominicana) hasta un 12% (Perú) del valor anual del Producto Interno Bruto (PIB).

5. Comisión asesora supra ministerial para la planificación de la infraestructura. Varios participantes postularon la idea de la creación de una entidad autónoma asesora del ejecutivo en planificación de la infraestructura. En todo sentido, se argumentó, la infraestructura es una pieza vital del desarrollo del país donde se comprometen inversiones estratégicas de largo plazo en muchos sectores, con grandes montos involucrados, que inciden en la competitividad del país, el crecimiento y el bienestar de la población. Siendo así, se justifica claramente la creación de esta comisión asesora. Se destacó que es necesaria y prioritaria la planificación de la infraestructura y provisión de servicios públicos en el mediano y largo plazo, y a su vez generar los incentivos a los ministerios y dependencias públicas nacionales y subnacionales para que planifiquen realmente sus inversiones, teniendo como alternativas esquemas de asociatividad público-privada.

6. Otras obras al sistema de concesiones. Un participante señaló que la provisión de nuevos establecimientos educacionales también puede lograrse de buena manera a través de obras concesionadas, entendiendo la importancia de la educación para éstas y las siguientes generaciones.

7. Estado y empresas concesionarias: compromisos y responsabilidades. Siguiendo la presentación de Hernán de Solminihaç y los comentarios del Diálogo posterior, resulta evidente que tanto el Sistema de Concesiones -para posicionarse como el modo preferente de financiamiento y operación de las obras- como la industria de la infraestructura en general enfrentan tareas de variada complejidad para satisfacer las necesidades de desarrollo del país. Sin embargo, tales desafíos parecen descansar primordialmente en una renovada concepción de los roles del Estado y los privados. Las obras de infraestructura de uso público, en primer lugar, corresponden a emprendimientos definidos por el Estado que pueden ser financiados con recursos públicos o privados. En segundo lugar, y tal como se insistió en este Diálogo del CPI, las obras se ejecutan de acuerdo a lineamientos del Estado para entregar los servicios derivados de la nueva infraestructura y cuyos beneficiarios son los usuarios directos y muchas veces la comunidad en general; se trata de un emprendimiento desde el Estado. Los privados, por su parte, cuando concurren con el financiamiento (a través de una Asociatividad Público-Privada y un modelo de concesiones) y con la gestión de la operación, asumen estas responsabilidades bajo un conjunto de directrices, normas, reglamentos y procedimientos cautelados por el Estado y que derivan de las leyes respectivas aplicables a la industria de la infraestructura. También, por cierto, el Estado cuenta con las instituciones que permiten supervisar y fiscalizar las iniciativas llevadas a cabo bajo asociatividad público-privada. Entonces, los desafíos del Sistema de Concesiones podrán satisfacerse con una adecuada separación de roles, compromisos y responsabilidades entre el Estado y los privados, validado por una real voluntad política, además de la colaboración de todos los actores en las diferentes instancias de la ejecución y operación de las nuevas obras de infraestructura.

V

CONCLUSIONES

Los dos documentos presentados en este compendio titulados “*Propuestas para evidenciar el valor que generan las APP a la sociedad*” elaborado por el Comité de Financiamiento del Consejo de Políticas de Infraestructura (CPI) y, “*Desafíos del actual Sistema de Concesiones*”, elaborado por Clapes UC, suman 33 (26 Clapes UC y 7 CPI) desafíos y propuestas para mejorar el actual Sistema de Concesiones. Ambos abordan 4 temas en total. A esto se suma el Diálogo del CPI y sus conclusiones, realizado sobre los desafíos y propuestas ahí expresadas.

33 desafíos y propuestas para el Sistema de Concesiones en Chile:

CPI

7 propuestas de mejora en la etapa de conceptualización

1. Evidenciar la forma en que se justifican y evalúan proyectos públicos tradicionales y concesionados
2. Hacer público el cómo se priorizan las inversiones públicas y comprometer su ejecución
3. Incluir a gobiernos locales y comunidades en la conceptualización de los proyectos
4. Documentar y publicar la elección del método de financiamiento
5. Documentar y publicar la elección del sistema de pago de los usuarios
6. Dar cuenta de la competitividad de las licitaciones e informar la justificación de la oferta ganadora
7. Clarificar la política de recaudación de las concesiones y el porcentaje de cobro del Estado

CLAPES UC

26 desafíos del actual Sistema de Concesiones

INSTITUCIONALIDAD

1. MOP y entidades deben recuperar el liderazgo de la industria
2. Cambio de paradigmas a nivel institucional
3. Perfeccionar el rol del Consejo de Concesiones
4. Fortalecer la Dirección General de Concesiones
5. Robustecer el Sistema Nacional de Inversiones (Evaluación Social de Proyectos)
6. Fortalecer el Panel Técnico de Concesiones

7. Exigir experiencia en la industria a profesionales del Panel Técnico, IF, entre otros
8. Independencia de Concesiones respecto de organismos revisores
9. Avanzar en la legitimidad del Sistema de Concesiones
10. Modernizar las normativas y contar con una activa participación de la academia
11. Evaluar y perfeccionar mecanismos de presentación de iniciativas privadas

MIRADA DE LARGO PLAZO

1. Definir objetivos de desarrollo a nivel país que dirijan accionar de los ministerios y requerimientos de infraestructura
2. Contar con un plan estratégico de infraestructura nacional a largo plazo
3. Asignar los mecanismos de desarrollo de infraestructura dentro del plan estratégico
4. Conformar una agenda de desarrollo sustentable
5. Fortalecer la gestión regional de proyectos

BASES DE LICITACIÓN Y CONTRATOS

1. Aumentar ingeniería referencial y de detalle
2. Fomentar la participación ciudadana temprana
3. Redefinir la política tarifaria
4. Considerar posibilidad de relicitar anticipadamente una obra
5. Asignar adecuadamente los riesgos
6. Facilitar la Evaluación Ambiental
7. Incorporar una adecuada gestión del riesgo de desastres naturales
8. Diseñar contratos con mayor flexibilidad
9. Adoptar medidas de contingencia ante la coyuntura
10. Alinear objetivos de las empresas de Asesoría a la Inspección Fiscal al cumplimiento de plazos

Sobre la **institucionalidad**, se propone, entre otras cosas, cambiar el paradigma desde la construcción de infraestructura hacia la provisión de servicios públicos, un fortalecimiento del Consejo de Concesiones y del Panel Técnico, y perfeccionar el mecanismo de presentación de iniciativas no solicitadas.

Sobre la **mirada a largo plazo**, destacando el cómo debe entenderse la infraestructura pública, no como un activo, sino como un proveedor de servicios públicos que trabaja en pos de una estrategia de largo plazo diseñada y bien ejecutada.

Sobre **temas técnicos** del funcionamiento de Sistema de Concesiones, con propuestas de mejora en la estructura y componentes de las bases de licitación.

Y finalmente, sobre un **aspecto social**, analizando el rechazo que existe por una parte de la ciudadanía a este modelo. Se discuten las razones detrás de esta perspectiva, considerada por los autores como entendible pero equivocada, y se plantean medidas que ayuden a entender el valor de las APP. El objetivo final es lograr que las APP sean utilizadas sin sesgos ni prejuicios, sino que se puedan discutir y utilizar cuando existan razones puramente técnicas que las avalen.

Se espera que los agentes interesados y las autoridades relevantes del Sistema de Concesiones puedan incorporar estas medidas en su agenda de desarrollo del modelo de APP chileno. Creemos que el continuo trabajo colaborativo en este ámbito tiene frutos inmediatos y trasciende el periodo electoral de gobierno, siendo más bien una agenda país.

CUADERNOS DEL CPI

NÚMERO
145

CPI CONSEJO POLÍTICAS
DE INFRAESTRUCTURA

www.infraestructurapublica.cl