

CONGRESO NACIONAL DE CONCESIONES 2016

CONCESIONES: UN EJERCICIO DE CONFIANZA PARA CHILE

Michelle Bachelet J.
Alberto Undurraga V. J.
Juan Eduardo Saldivia M.

Gonzalo Aboitiz D.
Eduardo Abedrapo B.
Marcela Allué N.
Enrique Álvarez J.
Axel Callis R.
Jorge Claude B.
Luis Miguel de Pablo R.
Christophe Dossarps
Sergio Galilea O.
José Pablo Gómez M.

Álvaro González B.
Gloria Hutt H.
Carlos Kattán S.
Eduardo Larrabe L.
Juan Carlos Latorre C.
Osvaldo Macías M.
Adolfo Nobre G.
Lucas Palacios C.
Julio Pallavicini M.
Clemente Pérez
Juan Pedro Pinochet B.
Jorge Rivas
Jorge Sabag V.
César Varas M.

El 28 de febrero del año 2000 nació la Asociación de Concesionarios de Obras Públicas, Copsa A.G., con el objetivo de proyectar una industria entonces en pleno crecimiento. A partir de esa fecha, sus integrantes han desplegado un trabajo incesante para contribuir con el Estado en la tarea de consolidar la asociación público-privada como instrumento indispensable para el crecimiento económico de Chile en sus quince regiones y para mejorar la calidad de vida de todos sus residentes y visitantes.

Un hito importante en la historia de Copsa, fue el inicio de los Congresos Anuales de Concesiones, en el año 2011. A partir de entonces ellos se han efectuado regularmente, con un éxito creciente en su convocatoria y con una alta valoración de los asistentes, tanto por los temas analizados como por la calidad de sus expositores y panelistas.

El libro "Concesiones: Un ejercicio de confianza para Chile", presenta un compendio de los contenidos del VI Congreso Anual de Concesiones, efectuado en octubre de 2016.





CONGRESO NACIONAL DE CONCESIONES 2016

CONCESIONES: UN EJERCICIO DE CONFIANZA PARA CHILE

Concesiones: Un ejercicio de confianza para Chile

Primera edición: abril de 2017

Ediciones Copsa

ISBN 978-956-0000-00-0 (versión impresa)

ISBN 978-956-0000-00-0 (pdf web)

DIRECCIÓN EDITORIAL

Marcela Allué N.

EDICIÓN

Nélida Orellana L.

ILUSTRACIÓN PORTADA

Pendiente

DISEÑO

Ximena Milosevic D.

IMPRESIÓN

Larrea Marca Digital

Se prohíbe reproducir parcial o
totalmente esta publicación

ÍNDICE

- 7 **Presentación** | COPSA
- 11 **Discurso de la Presidenta de la República** | MICHELLE BACHELET
- 17 **Razones para convocar a un ejercicio de confianza** | JUAN EDUARDO SALDIVIA
- 23 **Compromiso con la asociación público-privada** | ALBERTO UNDURRAGA
- 31 **Capítulo 1: Institucionalidad para la APP**
Introducción | LUIS MIGUEL DE PABLO
Dirección Nacional de Concesiones y Fondo de Infraestructura | ENRIQUE ÁLVAREZ
DGCOP y FDI: Un proyecto bien encaminado y otro que requiere revisión | LUCAS PALACIOS
Nueva institucionalidad de concesiones para los desafíos del futuro | JORGE SABAG
Diálogo sobre institucionalidad para la APP
- 75 **Capítulo 2: APP en Infraestructura Social**
Infraestructura social hospitalaria mediante asociación público-privada | JUAN CARLOS LATORRE
La experiencia de la Sociedad Concesionaria San José Tecnocontrol | ADOLFO NOBRE
Diálogo sobre Infraestructura Social
- 111 **Capítulo 3: Financiamiento de obras públicas concesionadas**
Introducción | CARLOS KATTÁN
Proyecto de Ley Fondo de Infraestructura S.A. | JOSÉ PABLO GÓMEZ
Financiamiento de infraestructura: perspectiva de la AACH | JORGE CLAUDE
Inversiones de los fondos de pensiones en proyectos de infraestructura | OSVALDO MACÍAS
Diálogo sobre Financiamiento de obras públicas concesionadas
- 167 **Capítulo 4: Política Tarifaria para Rutas y Autopistas**
Introducción | CLEMENTE PÉREZ
Cómo volvemos a diseñar políticas públicas confiables para los ciudadanos | ÁLVARO GONZÁLEZ
Reflexiones sobre la política tarifaria de concesiones | GLORIA HUTT
Visión de la Coordinación de Concesiones del MOP | EDUARDO ABEDRAPO
Diálogo sobre política tarifaria para rutas y autopistas

235 Capítulo 5: Inspección fiscal

Introducción | **EDUARDO LARRABE**

Visión jurídica sobre el rol de la inspección fiscal | **JULIO PALLAVICINI**

Reflexiones desde la experiencia | **CÉSAR VARAS**

La mirada de las concesionarias | **JORGE RIVAS**

Diálogo sobre inspección fiscal

275 Capítulo 6: Nuestra industria y su entorno

Nuestra industria y su entorno: un estudio cuantitativo/cualitativo | **AXEL CALLIS Y GONZALO ABOITIZ**

La importancia de la comunidad en el desarrollo sostenible | **JUAN PEDRO PINOCHET**

Percepción de la industria y su entorno | **SERGIO GALILEA**

Diálogo sobre nuestra industria y su entorno

317 Capítulo 7: Plataforma para el desarrollo de proyectos de infraestructura

Introducción | **MARCELA ALLUÉ**

International Infrastructure Support Systems | **CHRISTOPHE DOSSARPS**

Diálogo sobre la plataforma para el desarrollo de proyectos de infraestructura

PRESENTACIÓN

En el año 2011 la Asociación Gremial de Concesionarios de Obras Públicas, Copsa, dio inicio a los Congresos Anuales de la industria, con el objeto de poner en la agenda pública aquellos temas que son relevantes para su desarrollo, analizándolos y discutiéndolos en forma abierta y transparente.

Tras esta iniciativa, subyace la convicción de que el éxito de la industria concesionaria está ligado al éxito de Chile. Ello, pues la asociación público-privada (APP), en la que se basa el modelo de concesiones, es un mecanismo viable para proporcionar, oportunamente y en la magnitud requerida, la infraestructura pública necesaria para impulsar el crecimiento económico del país y el fortalecimiento de la calidad de vida de quienes habitan su territorio.

A partir de esa fecha, los Congresos Anuales de Concesiones se han efectuado regularmente, con un éxito creciente en su convocatoria y con una alta valoración de los asistentes. Así lo refleja una encuesta aplicada en el VI Congreso, al que asistieron autoridades del gobierno central y gobiernos regionales, parlamentarios, embajadores, altos ejecutivos y profesionales de empresas privadas, así como directivos y funcionarios de instituciones públicas que participan

en el mundo de las concesiones. Al ser consultadas, un 80% de las personas encuestadas consideró como “buenos” o “excelentes” los temas tratados en el Congreso y la misma calificación recibieron los expositores y moderadores. Esta positiva apreciación reafirma nuestro compromiso con este evento, que ya forma parte de la agenda nacional de concesiones.

Para dejar registro de lo abordado, potenciándolo y permitiendo su estudio ulterior, los contenidos de los Congresos Nacionales de Concesiones se plasman anualmente en un libro, que queda a disposición de las personas interesadas en el devenir de nuestra industria.

En ese marco, “Concesiones: Un ejercicio de Confianza para Chile”, condensa lo dicho en el Sexto Congreso Anual de la Industria, efectuado el 27 de octubre de 2016, en Casa Piedra, el que contó con una asistencia cercana a las setecientas personas.

En su primera parte, el texto recoge los discursos de apertura de la Presidenta de la República, Michele Bachelet, del Ministro de Obras Públicas, Alberto Undurraga y del Presidente de Copsa, Juan Eduardo Saldivia. Posteriormente, incorpora los contenidos de los siete talleres en torno a los cuales se estructuró el Congreso.

Los temas abordados son: Institucionalidad para la APP; APP en infraestructura social; Financiamiento de las obras concesionadas; Política tarifaria para rutas y autopistas; Inspección fiscal; Nuestra industria y su entorno, y Plataforma para el desarrollo de proyectos de infraestructura. Cada uno de ellos cuenta con una presentación, seguida de comentarios de expertos y finaliza con un diálogo abierto a la participación de todos los asistentes.

Como en años anteriores, Copsa presenta este libro como un testimonio y, a la vez, como un instrumento para continuar poniendo en valor el aporte que la industria concesionaria entrega al desarrollo de Chile.

COPSA A.G.

Santiago de Chile, marzo de 2017

DISCURSO DE LA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA

Discurso pronunciado por Michelle Bachelet Jeria, Presidenta de la República de Chile, durante la jornada inaugural del VI Congreso Nacional de Concesiones.

Agradezco la invitación a participar en la inauguración del VI Congreso Nacional de Concesiones organizado por Copsa, que reúne en un diálogo productivo y en un ejercicio de confianza, como señala el lema de este año, a los principales actores privados y públicos del sector.

Las concesiones representan, como se ha dicho y yo comparto, un modelo exitoso de acción conjunta. Es una política pública que ha permitido a Chile crecer en infraestructura, contar con mejores autopistas y con mejores aeropuertos. No menos importante, es que ha hecho posible adjudicar una cartera de inversiones cercana a los diecinueve mil millones de dólares, desde su inicio, hace ya más de veinte años, con la construcción del Túnel El Melón, que entró en funcionamiento en 1995. El sistema de concesiones es un aporte para el país, que ha sido reconocido transversalmente. Por ello, desde el inicio de nuestro gobierno, nos planteamos una

tarea fundamental junto al Ministerio de Obras Públicas: impulsar y dinamizar la cartera de concesiones de acuerdo con los desafíos que tiene nuestro país para las próximas décadas.

Considerando las necesidades de desarrollo de Chile, se estableció una amplia cartera de proyectos reunidos en la Agenda de Infraestructura, Desarrollo e Inclusión, Chile 30/30, que organiza las prioridades de inversión, tanto para el Estado como para la acción conjunta con el sector privado a través del sistema de concesiones, con visión de futuro.

Acá, más importantes que las declaraciones son las acciones, y eso es lo que hemos hecho. Hemos dado pasos muy importantes para impulsar la adjudicación de proyectos y materializar inversiones que son fundamentales para dinamizar nuestra economía, generar empleo y asegurar una infraestructura apropiada para nuestra competitividad dentro de los próximos años. Así, entre marzo del 2014 y marzo del 2015 se adjudicaron mil cien millones de dólares en obras concesionadas, correspondientes tanto a nuevas concesiones como a nuevas obras en concesiones vigentes. Cumplimos así la primera meta que nos habíamos planteado para el primer año de gobierno. Entre los proyectos adjudicados se encuentran algunos tan necesarios como la construcción del nuevo complejo fronterizo Los Libertadores, la relicitación del Aeropuerto Arturo Merino Benítez y el nuevo puente industrial sobre el río Biobío.

Entre marzo del 2015 y marzo del 2016 se cumplió nuevamente la meta de concesiones que, para ese periodo, era de mil quinientos millones de dólares. Incluso se superó levemente, con la adjudicación de contratos por mil quinientos ochenta y dos millones de dó-

lares, incluido el Embalse La Punilla, la relicitación del Túnel El Melón y la cartera de proyectos del Plan de Mejoramiento de Carreteras.

Esto sitúa las adjudicaciones de los dos primeros años de gobierno por sobre el nivel histórico que, calculado para el periodo 1993 y 2016, se estima en seiscientos treinta y cinco mil millones de dólares al año. Desde marzo a octubre de 2016, además, se han adjudicado obras por ochocientos cincuenta millones de dólares. Entre ellas, el Aeropuerto Carriel Sur de Concepción y el camino Nogales-Puchuncaví. También se encuentran en proceso de licitación iniciativas por 985 millones de dólares, como la cuarta concesión del Aeropuerto Diego de Aracena de Iquique y la concesión Américo Vespucio Oriente, en el tramo Príncipe de Gales-Los Presidentes.

En otras palabras, durante mi segundo gobierno se habrán adjudicado obras por más de cuatro mil ochocientos millones de dólares y se habrán realizado licitaciones por más de seis mil millones de dólares. Estas son acciones que refrendan nuestro compromiso con el sistema de concesiones y me parece que son acciones contundentes para un ejercicio de confianza. En total, estimamos que al final de esta administración, habremos realizado diecinueve procesos de licitación, de los cuales diez –por un monto aproximado de tres mil millones de dólares– serán, finalmente, adjudicados por el próximo gobierno.

Esto me lleva a otro aspecto en el que hemos puesto especial énfasis durante esta administración. Tenemos la convicción de que las políticas de infraestructura y las concesiones, como parte de ellas, deben tener una estabilidad y proyección más amplia que los periodos presidenciales de cuatro años. Necesitamos una planificación a largo plazo si queremos tener una estrategia que realmente impulse nuestro desarrollo.

Debido a esto, en mayo de 2016 enviamos al Congreso el proyecto de ley que crea el Fondo de Infraestructura, que entregará nuevas posibilidades de alianza público-privada, al contar con un patrimonio propio, capaz de apoyar a los proyectos y de ser un socio efectivo para concretar nuevas iniciativas. Las noticias que nos dan, de bastante acuerdo, nos permiten pensar en que pronto contaremos con la aprobación de este proyecto.

El Fondo de Infraestructura también nos hará posible financiar proyectos en zonas que no resultan atractivas desde el punto de vista de la rentabilidad económica, pero que son esenciales si buscamos generar unidad territorial y equidad en las condiciones de vida de nuestros compatriotas, además de mayores oportunidades de desarrollo en nuestros distintos territorios.

Este Fondo tendrá la obligación de mantener una cartera dinámica, es decir, permanentemente actualizada, con proyectos para cinco años, de tal manera que el ritmo de inversión en infraestructura se mantenga constante en el tiempo.

El sistema de concesiones también se verá fortalecido por la creación de una nueva Dirección General de Concesiones. Su director será nombrado por la alta Dirección Pública, y esta institución tendrá mayores capacidades en el área de proyectos, en el área financiera y en la participación ciudadana, de manera de recoger y aprovechar la amplia experiencia de nuestro país en esta materia.

Estas iniciativas avanzan en su proceso legislativo, con la participación de distintos actores, entre ellos Copsa.

El gobierno pondrá todo de su parte y espero lo mismo de los par-

lamentarios de todos los sectores, para que podamos aprobar, a la brevedad, estas iniciativas claves para nuestro desarrollo.

Ningún modelo, a pesar de ser exitoso, puede permanecer estático en el tiempo. Las necesidades de su entorno cambian, las condiciones, políticas, institucionales y económicas también lo hacen. Por eso es importante que incorporemos al sistema de concesiones todas estas variables. Necesitamos entregar mayor estabilidad y certeza a las inversiones, y la Agenda Chile 30/30, el Fondo de Infraestructura y la Dirección General de Concesiones son pasos significativos en este camino.

De la misma manera, el trabajo con las comunidades y la participación ciudadana son fundamentales, justamente para mejorar la integración de las obras en su entorno social y humano. Los avances en infraestructura son indispensables para aumentar la productividad del país y para entregar una mayor calidad de vida a nuestros habitantes, y queremos que sea percibido así por las personas que están en contacto cotidiano con ellas.

En ese sentido es relevante, por ejemplo, que sigamos avanzando en el Plan de Mejoramiento de Carreteras, que presentamos en marzo del año 2016. Porque estas obras, justamente, buscan mejorar la relación y el servicio de las carreteras frente a sus comunidades más próximas, con más calles de servicio, más pasarelas, pasos bajo nivel, paraderos y ciclovías.

El trabajo conjunto entre el sector público y el sector privado es y seguirá siendo positivo para el país, puesto que constituye una herramienta indispensable para el desarrollo. Desde esa perspectiva, instancias como el Congreso Anual de Concesiones organizado

por Copsa, son sin duda esenciales para reflexionar sobre los logros y también sobre los desafíos para perfeccionar su funcionamiento, pero, sobre todo, para garantizar su continuidad en el tiempo.

Estoy segura de que esta instancia será un ejercicio de confianza para que todos juntos contribuyamos al progreso de Chile, al impulso de sus capacidades y al aprovechamiento de las enormes oportunidades que tiene nuestro país.

MICHELLE BACHELET J.

Presidenta de la República

RAZONES PARA CONVOCAR A UN EJERCICIO DE CONFIANZA

¿Por qué convocar a un ejercicio de confianza?

Simple: porque la política de concesiones se funda en la confianza. Confianza del Estado en el sector privado y confianza del sector privado en el Estado.

Confianza de las personas en que se les brindará lo ofrecido.

Confianza en que lo que se cobra es lo que corresponde.

Confianza en que los procesos son claros, transparentes y reproducibles.

Confianza de los ciudadanos en que el Estado cumplirá con sus responsabilidades.

Confianza del Estado con el Estado.

Sin confianza no hay, ni podrá haber, asociación público-privada exitosa.

¿Qué asociación es exitosa si los socios no confían entre ellos?

Y aún más, si los ciudadanos no confían en que la asociación público-privada en infraestructura es beneficiosa para ellos, ¿tenemos oportunidad de seguir siendo exitosos?

Al respecto, un estudio de percepción sobre infraestructura y sistema de concesiones solicitado por Copsa y efectuado a principios del presente año arrojó resultados interesantes:

Los chilenos destacan como símbolo de modernidad los aeropuertos y las carreteras. Por el contrario, una manifestación de retraso es la infraestructura hospitalaria, el transporte público y las cárceles.

Consultados por su disposición a pago, más del 79% de los encuestados contestó que están disponibles a pagar por mejor infraestructura y mejores servicios.

A su vez, cerca del 75% de los consultados opinó que debía concesionarse siempre que se pueda y/o cuando el Estado carece de recursos.

Un 40,4% opina que las obras públicas están estancadas; un 12,5%, decayendo y un 46,6%, que están progresando.

Un 48,4% pone una nota buena, muy buena o excelente a las empresas concesionarias. Un 26,15%, regular y un 24,1% mala, muy mala o pésima.

La consulta revela que la mayoría entiende de qué hablamos cuando decimos concesiones.

La característica principal de este estudio es que no parte de ninguna hipótesis fija que determine los resultados: examina e investiga ciertas dimensiones del tema y es transversal a toda la industria. En palabras del encargado del estudio *"la población no se opone a las concesionarias y tampoco tiene una percepción negativa de ellas. La*

experiencia ha sido positiva para la población, aunque hay áreas que mejorar”.

Hemos querido hacer referencia al estudio señalado, porque nos permite tener una línea base para trabajar –sector público y sector privado– en aquellas áreas que aparecen como deficitarias. Todo indica que la Política de Concesiones es mayoritariamente bien evaluada y se considera necesaria para revertir el déficit de infraestructura.

Entonces, podemos concluir que las condiciones para que la política siga siendo exitosa están dadas. ¡Hay confianza en ella!

Pero también sabemos que la confianza –entendiendo que es una esperanza firme en que algo ocurrirá o alguien actuará de una determinada manera– se puede perder muy fácilmente.

Y junto a ello, no debemos olvidar que hay gente que evalúa mal a las concesionarias y que cree que nunca debe concesionarse nada. Son los menos, pero nada asegura que si no hacemos bien las cosas pasen a ser los más. O peor, que siendo los menos, se equivoque el diagnóstico y por las razones que sean, ellos sean los escuchados.

Por eso invitamos a realizar un ejercicio de confianza.

En la sexta versión de nuestro congreso, quisimos abordar aquellas materias en las que creemos que hay espacio para mejorar y, por lo tanto, mantener o aumentar la confianza en el sistema. Del Estado, del sector privado, pero por sobre todo de la ciudadanía.

Por ello hablamos de institucionalidad, donde el proyecto de ley que crea la Dirección General de Concesiones aparece como un elemento central para que el Estado pueda cumplir eficaz y eficientemente con su rol.

Hablamos de infraestructura social y en especial de hospitales, aquella área de la infraestructura peor calificada en el estudio de opinión al que he hecho referencia.

Discutimos sobre financiamiento y, en particular, sobre los nuevos instrumentos que permitirán a las AFP y compañías de seguros invertir en proyectos concesionados. Y también hablamos sobre el Fondo de Infraestructura, proyecto que creemos de la más alta trascendencia y al que hemos apoyado públicamente pero que, a nuestro juicio, requiere de varios perfeccionamientos.

Un cuarto tema de discusión es la política tarifaria para rutas y autopistas. Sobre este tópico, me detengo para señalar que tal vez una de las áreas más grises para la ciudadanía es la de las tarifas que se cobran en rutas y autopistas, en particular, las estructuras tarifarias. Y no es gris porque las tarifas y su modalidad de cálculo sean grises. Recordemos que las tarifas las fija el Estado y son aprobadas por la Contraloría General de la República.

En un corto plazo –el tiempo pasa volando– se deben comenzar las licitaciones más importantes de las rutas interurbanas. Tenemos tiempo para dar una discusión inclusiva acerca de cómo se estructurarán las tarifas de dichas rutas, qué se quiere financiar con ellas y si las hacemos socialmente aceptables. Es un tema estructurante de la política y tendremos que hacerlo bien. La confianza en el sistema tarifario es primordial.

Hablamos también de inspección fiscal. Un tema que puede aparecer árido y extremadamente técnico, pero una buena inspección fiscal es clave para que los proyectos se desarrollen armónicamente y para que la ciudadanía vea al Estado velando por sus intereses. Las preguntas de siempre: ¿Se pueden separar los roles de promotor del de fiscalizador? ¿Conviene? ¿Es lo más eficiente?

Finalmente, tratamos de comprender mejor la relación de la industria con el entorno. Si queremos desarrollar la infraestructura que necesita el país, hay que hacerlo de la mano de las comunidades, con el territorio, con los usuarios y los vecinos. El impacto medioambiental y la responsabilidad por los estudios no es solo una tarea del Ministerio de Obras Públicas. Es de la asociación público-privada.

Tengo la convicción de que las discusiones, recogidas en este libro, son fructíferas y constituyen un aporte en todas y cada una de las áreas. Estoy esperanzado en que las propuestas contribuirán a que la política de concesiones mejore y crezca la confianza entre nosotros –mandante y concesionarios–, fortaleciendo la Asociación Público-Privada.

JUAN EDUARDO SALDIVIA

*Presidente de la Asociación de Concesionarios
de Obras Públicas, Copsa*

COMPROMISO CON LA ASOCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

Discurso del Ministro de Obras Públicas, Alberto Undurraga Vicuña, durante la inauguración del VI Congreso Nacional de Concesiones 2016.

La VI versión del Congreso Nacional de Concesiones, organizado por Copsa, titulado *Un ejercicio de confianza para Chile*, es una oportunidad para dialogar sobre el sistema de asociación público-privada que ha hecho mucho bien a nuestro país, entregando infraestructura que, de otro modo, habría sido imposible obtener.

En efecto: es la confianza y no la crítica destemplada; es la búsqueda de acuerdos y no el recelo; es el entendimiento y no el conflicto lo que le hace bien a Chile. Sólo la confianza, la búsqueda de acuerdos y el entendimiento permitirán seguir mejorando el sistema de concesiones y potenciando nuestra cartera de proyectos, para acrecentar la infraestructura pública que impulsa el desarrollo y mejora la calidad de vida de chilenas y chilenos.

Hoy estamos aquí, nuevamente, para ratificar nuestra convicción y compromiso con la asociación público-privada. Hoy estamos aquí,

nuevamente, para ratificar nuestra convicción y compromiso con el desarrollo de la infraestructura pública, pues valorar la tarea de la asociación público-privada significa entender su importancia para la economía y el empleo, con el aporte de inversionistas chilenos y extranjeros que ven en Chile un país sólido, serio y pujante.

Lo que digo no es algo nuevo. Es la tercera vez que nos encontramos en esta instancia y por eso podemos decir que hay un hilo conductor.

Ese hilo conductor no es otro que la Agenda de Infraestructura, Desarrollo e Inclusión Chile 30/30, que plantea el desafío de llegar al año 2030 con la infraestructura de un país desarrollado. Dicha Agenda, lanzada por la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, en julio del año 2014, ha conducido nuestra gestión y es uno de los puntos de partida para el diálogo con la industria y los diversos actores en este ámbito.

Al inicio del camino nos planteamos tres preguntas. La primera es *¿qué país queremos?* Y cuando hablamos de qué país queremos, nuestra meta es un país de treinta mil dólares per cápita al año 2030. La segunda es *¿qué infraestructura necesitamos?* Y la tercera es *¿cómo la financiamos?*

Para definir la infraestructura que necesitamos, nos encontramos en medio de un proceso destinado a tener una visión compartida al respecto, por todos los chilenos y chilenas y por todos los actores del mundo de la infraestructura.

Este proceso tiene tres fases, que se inician con un estudio e informe comparativo de la OCDE, a partir del cual determinaremos qué

infraestructura requerimos para ser un país de treinta mil dólares per cápita al año 2030. Ese estudio nos compara en el Norte Grande con Australia; en el Centro con Italia y España; en el Centro Sur con Nueva Zelanda y, en la Zona Austral, con Islandia.

En paralelo, trabajamos con diversos instrumentos de planificación del Ministerio de Obras Públicas y otros organismos, en distintos planes estratégicos. Ellos validarán, durante el mes de noviembre de 2016, primero, y en marzo de 2017, después, en todas las regiones, esta visión compartida.

A principios del año 2017, entonces, tendremos la validación ciudadana de esta Agenda a largo plazo, que trascenderá a un solo gobierno y que se convertirá en un instrumento para desacoplar la planificación de la infraestructura del ciclo político. La Agenda también contempla reformas institucionales muy esperadas, como la Dirección General de Concesiones y el Fondo de Infraestructura.

La tercera pregunta es cómo financiamos la infraestructura. Y aquí el mecanismo de concesiones juega un rol fundamental. Porque si bien una parte importante y creciente del financiamiento viene del presupuesto público, ya sea vía sectorial, a través del Ministerio de Obras Públicas, o mandatado por otros ministerios, también es muy relevante el aporte de la asociación público-privada.

Podemos decir que las obras concesionadas nos ayudan cuatro veces y son cuatro veces necesarias para el país.

La primera contribución al país de las obras concesionadas es la generación de empleo y la activación de la economía. Cada una de las

obras que estamos haciendo, en cada uno de los lugares de Chile, genera empleo y activa la economía.

El segundo beneficio llega cuando la obra ya está en operación, porque aumenta la productividad y mejora la calidad de vida, acortando los tiempos de desplazamiento, abriendo nuevas posibilidades y generando nuevos espacios de inversión.

El tercer aporte significativo, en el que quiero detenerme porque se habla menos de él, es que la asociación público-privada libera recursos para obras que, de otra forma, el Estado no podría asumir. Antes de que existiera el sistema de concesiones, del orden del 50% del presupuesto de la Dirección de Vialidad que, a su vez, corresponde al 60% del presupuesto del Ministerio de Obras Públicas, se gastaba en la mantención de la Ruta 5. Pero desde que la Ruta 5 está concesionada, ese presupuesto quedó liberado para utilizarlo en otras iniciativas, entre las cuales hay dos programas emblemáticos para la equidad de nuestro país. Aunque no son financiados directamente vía concesiones, la liberación de recursos que ellas producen permitió impulsarlos con mayor fuerza. Se trata de los programas de Agua Potable Rural y de Pavimentos Básicos.

Mediante el Programa de Agua Potable Rural, por ejemplo, hemos ejecutado ciento cuarenta y un proyectos en distintos lugares del país, permitiendo que un millón setecientas mil personas se abastezcan de agua potable a través de este sistema. En octubre de 2016 el Senado aprobó por unanimidad, en tercer trámite, la ley que permitirá regularlo, mientras que en la Ley de Presupuestos 2017 se incorporó un aumento de un 42%.

Similar es la situación de los pavimentos básicos: al pavimentar los caminos de tierra en sectores rurales, no sólo logramos equidad, sino que también mayor productividad. Son seis mil kilómetros los ejecutados en estos años, a lo que han contribuido los recursos liberados a través del sistema de concesiones.

El cuarto beneficio del sistema de concesiones es la generación de un clima de creciente confianza entre el sector privado y el sector público, que le hace bien al país.

Todo ello nos ha motivado a un mayor esfuerzo por hacer un cambio de ritmo en las concesiones, aumentando el número de licitaciones y dándole sostenibilidad al sistema, independizándolo del ciclo político.

Es bueno entonces recordar los beneficios que representan ciertos procesos de licitación, algunos ya cerrados y en obra, otros en curso:

- La segunda concesión del Aeropuerto Internacional de Santiago, que se licitó el año 2014 y se adjudicó en abril del año 2015, dotará a Chile de un aeropuerto de clase mundial, preparado para recibir a treinta millones de pasajeros anualmente. Con los ingresos que esta obra generará para el Estado, se beneficiará la red aeroportuaria completa en todo el país.
- El Embalse La Punilla, llamado a licitación en diciembre del año 2015 y adjudicado en junio del año 2016, con un monto de quinientos cuarenta y nueve millones de dólares, se transforma en un ícono no sólo por lo necesarios que son

los embalses para riego, sino por su multipropósito, pues generará energía eléctrica, imprescindible para el desarrollo sustentable de Chile.

- La segunda licitación del Túnel El Melón, para nombrar un tercer ejemplo, llamado a licitación en octubre del año 2015 y adjudicado en junio del año 2016, es otro ícono del sistema de concesiones porque fue la primera obra concesionada del país. Con una inversión de ciento veinticinco millones de dólares, aumentará la capacidad vial, con dos vías permanentes cuando el segundo túnel esté construido. Con ello terminará el “efecto embudo” en la Ruta 5 Norte y mejorará la seguridad.
- El Aeropuerto Carriel Sur en Concepción, con una inversión de treinta y cinco millones de dólares, ampliará y mejorará su estándar.
- Entre las concesiones ya próximas: Américo Vespucio Oriente, en el tramo Príncipe de Gales-Los Presidentes, cerrará el anillo de Américo Vespucio con estándar de autopista, pues el tramo entre Huechuraba y Príncipe de Gales ya fue licitado y está en el proceso de evaluación ambiental.
- Entre otras licitaciones cuyo proceso está en marcha, se encuentran la ruta de El Loa; la ruta de Nahuelbuta; el Camino de la Fruta; los aeropuertos de Iquique y Puerto Montt, y el teleférico de Providencia a Huechuraba. Todos ellos marcarán hitos, no sólo para las comunidades, sino que para el país entero.

- A estas licitaciones, por cierto, se suma un Plan de Mejoramiento de concesiones existentes, que es posible apreciar en distintas carreteras del país.

Como ven, si revisamos el devenir de las concesiones en estos veintín años, sin duda tenemos un pasado del cual enorgullecemos y sin duda tenemos una historia exitosa. Pero en los países modernos, los sueños tienen que ser más que los recuerdos. Por ello estamos trabajando en la confección de una Agenda de Infraestructura hacia el año 2030, que no sea la agenda de un solo gobierno ni de un equipo de trabajo que estuvo un tiempo en el Estado, sino que constituya, más bien, una agenda permanente para todo Chile.

Hace veinte años dimos un salto en infraestructura en el país. Hoy estamos dando otro salto en infraestructura.

Quiero invitarlos a seguir trabajando con entusiasmo y confianza. El desafío es de todos.

Fue posible en el pasado, lo estamos logrando en el presente y juntos construiremos futuro.

ALBERTO UNDURRAGA V.

Ministro de Obras Públicas



Capítulo 1

INSTITUCIONALIDAD PARA LA APP

INTRODUCCIÓN

LUIS MIGUEL DE PABLO R.

Sabemos que las concesiones no son solo relevantes para el dinamismo de la economía en nuestro país, sino también para brindar mayor bienestar a todos quienes vivimos en él.

El modelo de colaboración público-privada para la inversión de infraestructura ha sido exitoso en Chile y en el mundo, y ha demostrado que cuando el Estado y el sector privado se unen, mirando el futuro de los países, la promesa del desarrollo se acerca cada día más a los hogares de los ciudadanos. El círculo virtuoso que provoca esta alianza, en pos del desarrollo de la infraestructura necesaria para el servicio de los chilenos, se hace más evidente en momentos en que la economía crece a tasas menores de las esperadas. En ese contexto, constituye una buena noticia el rol clave que juegan el Ministerio de Obras Públicas y las concesiones, para gatillar efectos dinamizadores y reactivadores de la economía.

Por lo mismo, el principal desafío que tenemos en la actualidad, consiste en analizar de qué manera, dentro de este modelo colaborativo, el sector público y el sector privado pueden hacer sus mejores esfuerzos para seguir aumentando y facilitando las inversiones en infraestructura al servicio de Chile y sus habitantes. Por

eso, hemos denominado a este capítulo: *Institucionalidad para la Asociación Público-Privada*, con el objeto de debatir en torno al fortalecimiento de este modelo colaborativo, y analizar qué pasos debemos dar los actores públicos y privados de esta industria para mantener su dinamismo.

Luis Miguel De Pablo Ruiz

Es Gerente General de Abertis Autopistas Chile.

En los últimos quince años ha trabajado en la industria de concesiones de obras públicas.

Antes de su nombramiento como Gerente General de Abertis Autopistas Chile, fue Gerente General de OHL Concesiones Chile y sus filiales.

Previamente, fue Gerente de Contratos de la Constructora Vespucio Norte y Gerente General de Autopista del Aconcagua. Con anterioridad desarrolló su actividad durante veintitrés años en Endesa, en la Gerencia de Obras, e Ingendesa y como Gerente Técnico de Autopista Los Libertadores.

Es Ingeniero Civil de la Universidad de Chile, MBA y DPA en Administración de Empresas por la Universidad Adolfo Ibáñez.

PRESENTACIÓN

Este texto presenta el trabajo realizado en el ámbito de la Institucionalidad del Sistema de Concesiones por el Poder Ejecutivo, y se centra en dos iniciativas ya ingresadas a tramitación parlamentaria.

La primera de ellas es la iniciativa que crea la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas, que tiene como objetivo consolidar y fortalecer el sistema de Concesiones, generar una política de Estado que desmarca la cartera de proyectos de concesiones del ciclo político de los gobiernos y aumenta la eficiencia de su función.

La segunda iniciativa tiene relación con la creación de la empresa pública denominada Fondo de Infraestructura S.A., cuyo objetivo es desarrollar una nueva e innovadora fuente de financiamiento en Chile, que permita financiar la infraestructura necesaria para el país, continuando así con el apoyo a la asociación público-privada.

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONCESIONES Y FONDO DE INFRAESTRUCTURA

ENRIQUE ÁLVAREZ J.

Introducción

En el marco de la sexta versión del Congreso Nacional de Concesiones, titulado “Un ejercicio de confianza para Chile”, y considerando que para nuestro gobierno, tal como lo ha planteado la Presidenta Bachelet, “la colaboración entre el sector público y privado, con una mirada de largo plazo y orientada a las necesidades del país, es central para alcanzar una productividad inteligente, equitativa y sustentable”, en este texto se presenta el trabajo realizado en el ámbito de la Institucionalidad del Sistema de Concesiones por el Poder Ejecutivo.

Particularmente, se presentan dos iniciativas ya ingresadas a tramitación parlamentaria. La primera de ellas es la iniciativa que crea la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas, que tiene como objetivo consolidar y fortalecer el sistema de Concesiones, generar una política de Estado que desmarca la cartera de proyectos de concesiones del ciclo político de los gobiernos y aumenta la eficiencia de su función. La segunda iniciativa tiene relación con la creación de la empresa pública denominada Fondo de Infraestructura S.A., cuyo objetivo es desarrollar una nueva e innovadora

fuentes de financiamiento en Chile, que permita financiar la infraestructura que necesitamos para el país que queremos al año 2030, continuando así con el apoyo a la asociación público-privada.

Ambos proyectos, se enmarcan en el exitoso proceso de alianza público-privada desarrollado en Chile por más de veinte años. En este lapso, las concesiones de obras de infraestructura pública han permitido garantizar y acelerar la materialización de obras necesarias para el país. Ellas acumulan una inversión cercana a los 19 mil millones de dólares, con 64 proyectos del más variado ámbito, incluyendo carreteras y aeropuertos, que son los más conocidos; a los que se han sumado cárceles, embalses, hospitales, infraestructura cultural y patrimonial, edificación pública e infraestructura para el transporte público. Además, se cuenta con una cartera de proyectos en marcha que considera más de 13 mil millones de dólares de inversión al 2020.

Dirección General de Concesiones de Obras Públicas

El sistema de concesiones de obras públicas pasó a constituir una política de Estado, con un marco legal que se ha ido perfeccionando en el tiempo. Lo anterior se ve reflejado en el Decreto Supremo N° 900 de 1996, denominado Ley de Concesiones de Obras Públicas. Sin embargo, esta ley no reguló los aspectos orgánicos relativos a la institucionalidad.

Al inicio de la implementación de la política pública que impulsó el desarrollo de obras de infraestructura pública a través de la asociación público-privada, la Coordinación de Concesiones se creó como una entidad transitoria, y hoy se manifiesta con fuerza

la necesidad de poder institucionalizarla. Por tal motivo, en junio de 2015, la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, envió a tramitación parlamentaria el proyecto de ley que crea la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas, que actualmente está siendo analizado en la Comisión de Obras Públicas de la Cámara de Diputados.

Dicho cuerpo legal tiene entre sus objetivos consolidar y fortalecer el Sistema de Concesiones y generar una visión de largo plazo para el desarrollo de la infraestructura concesionada, dando origen, entre otras cosas, a una política de Estado que desmarca la cartera de proyectos del ciclo político de los gobiernos. También busca aumentar la eficiencia de su función, ya que actualmente, por estar al alero de la Dirección General de Obras Públicas, debe cumplir trámites administrativos y burocráticos que impiden agilizar el desarrollo de ciertos proyectos. Para nadie es un misterio que, desde que nace la idea de una nueva infraestructura pública, hasta que se ejecuta, tarda un largo tiempo para tramitarse, primero en el Ministerio de Obras Públicas, luego en su revisión por parte de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y, finalmente, en el control fiscalizador que corresponde a Contraloría.

Finalmente, otro objetivo, no menos importante, es que el proyecto de ley en comento otorga estabilidad a los trabajadores y funcionarios de la actual Coordinación de Concesiones, los cuales en su mayoría se desempeñan a honorarios. Así también el proyecto de ley busca otorgar mayores atribuciones al Panel Técnico del sistema de concesiones de obras públicas, facultando al Ministerio de Obras Públicas y a las Concesionarias a realizarle consultas. Originalmente el Panel Técnico estaba pensado para resolver diferencias o controversias, y ahora se propone que se pueda aprovechar su

capacidad técnica desde antes, de manera proactiva, por cualquiera de las partes.

Cuando hablamos de consolidar y fortalecer el sistema de concesiones, nos referimos también a la creación de unidades y departamentos al interior de la futura Dirección General de Concesiones de Obras Públicas, que permitirá la promoción de las obras concesionadas. Ello incluye unidades que se encargarán del aspecto financiero y su estructuración, que llevarán las negociaciones con cada una de las empresas concesionarias, y que velarán por el desarrollo y licitación de proyectos.

Hemos participado activamente en la discusión que se ha producido tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, y hemos tomado nota del análisis crítico sobre algunos puntos, en virtud de lo cual la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas garantizará su financiamiento a través de la Ley de Presupuestos. Asimismo, serán establecidos procedimientos para fiscalizar el cumplimiento de contratos, de manera que estos se lleven a cabo tal cual se acordaron, y con la posibilidad de poder mejorarlos. Otro aspecto sumamente importante para el Ministerio de Obras Públicas que lidera el Ministro Alberto Undurraga, es poder contar con una Unidad de Participación Ciudadana, que incorpore esta práctica de manera temprana y continua, para considerar la opinión de la ciudadanía a lo largo de todo el proceso de desarrollo de un proyecto.

Cuando hablamos de generar una visión de largo plazo, tanto en la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas como en el Fondo de Infraestructura está implícita la idea de contar con una planificación permanente de cinco años, a través de un plan quinquenal móvil. Dicho plan será presentado, anualmente, por la

Dirección General de Concesiones de Obras Públicas al Congreso Nacional, con las debidas actualizaciones y revisiones. Esto permitirá a los gobiernos, incluso a los entrantes, tener una cartera ya estudiada y consensuada a desarrollar y, a la vez, hará posible contar con una mayor cantidad de proyectos en fase bastante avanzada, desacoplados del ciclo político.

Del mismo modo, el Director General de Concesiones deberá rendir una cuenta pública, en abril de cada año, como corresponde a una autoridad nombrada por la Presidencia de la República a través del Sistema de Alta Dirección Pública.

La instalación de la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas al mismo nivel que la Dirección General de Obras Públicas, o la Dirección General de Aguas, le entrega una mayor autonomía y una mayor eficacia en los actos administrativos.

Respecto a la estabilidad del equipo profesional, la realidad actual es que más del 80% de los funcionarios de la Dirección de Concesiones tiene contratos a honorarios. El proyecto de ley fija un mecanismo para darles estabilidad; y su mensaje establece que, en su gran mayoría, dichos funcionarios serán traspasados a la planta de la futura Dirección General de Concesiones de Obras Públicas. Para ese fin, en estos momentos, el Ministerio de Obras Públicas, la Dirección de Presupuestos y la Asociación de Funcionarios de Concesiones, trabajamos para concordar los mecanismos que permitirán conservar el *know how* y la experiencia de los actuales trabajadores de la Coordinación de Concesiones. Una vez que esta mesa de trabajo tenga resultados, será posible agilizar la discusión en la Comisión de Obras Públicas, para luego pasar a la Comisión de Hacienda, y avanzar en el trámite legislativo.

Fondo de Infraestructura

El segundo proyecto presentado al Congreso, es el Fondo de Infraestructura. Al respecto, como ha señalado el Ministro de Obras Públicas, creemos que el orden de las preguntas ha estado equivocado en la discusión sobre estas materias, pues el primer énfasis siempre estuvo puesto en cómo financiar los proyectos, lo que no conducía a una conclusión eficaz. En nuestra opinión, la base es definir qué país queremos. En ese marco, en junio del año 2014, la Presidenta de la República Michelle Bachelet, presentó la Agenda de Infraestructura, Desarrollo e Inclusión, Chile 30/30, planteando que, al horizonte del año 2030, Chile debiera convertirse en un país con un ingreso per cápita de 30 mil dólares.

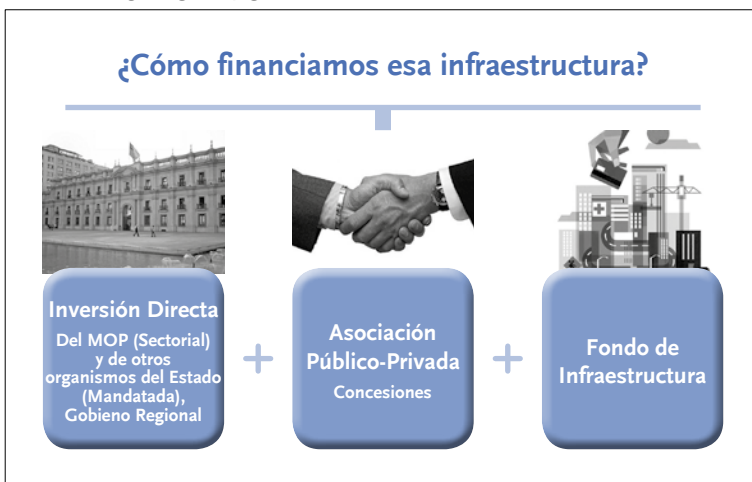
A partir de la definición de ese horizonte al que queremos llegar en un largo plazo, corresponde definir la infraestructura necesaria para alcanzarlo. Con ese fin, hemos firmado un convenio con la OECD, pues si bien hay muchos análisis sobre el déficit actual de infraestructura, el amplio espectro de cifras dificulta la claridad y objetividad al respecto. Dado que la conformación de nuestro país es particular –con más de cuatro mil kilómetros de extensión, mar a un lado, cordillera al otro, y quince regiones–, para efectos del análisis separamos Chile en macro zonas.

Una vez definido qué país queremos y cuál es la infraestructura que necesitamos, pasamos a la tercera pregunta, que comúnmente era la primera: ¿cómo financiamos esa infraestructura? La respuesta es que, para apoyar la asociación público-privada, contaremos con el Fondo de Infraestructura.

Este, es definido en el proyecto de ley como una empresa pública que permitirá adelantar los peajes futuros al Estado, de modo que pueda disponer de estos recursos para invertirlos en obras de infraestructura y transporte público. Así, una vez creado, Chile contará con una nueva fuente de financiamiento, aumentando los recursos disponibles para inversión en proyectos de infraestructura.

La innovación que estamos haciendo en esta materia es el símil del propietario de una casa, que negocia con un banco sobre la base de arriendos futuros comprometidos, los que además arrojarán un excedente al terminar de servir el crédito hipotecario. Así, será posible traer esos activos al valor presente, obteniendo recursos para nuevas inversiones. Entonces, la empresa Fondo de Infraestructura, permitirá traer los peajes futuros a valor presente, mediante una valorización de mercado, para invertir en proyectos de infraestructura y de transporte público.

Lámina 1 | **ESQUEMA DE FINANCIAMIENTO DE INFRAESTRUCTURA PÚBLICA EN CHILE**



Principios que subyacen al Fondo de Infraestructura

Detrás de la creación del Fondo de Infraestructura, subyacen seis principios básicos.

El primero de ellos, es la *neutralidad competitiva*. Esta empresa del Estado no competirá con el sistema financiero ni con las empresas constructoras. De ese modo, no introducirá distorsiones al mercado, sino que, más bien, hará un apalancamiento de recursos para invertir en infraestructura, que no será construida ni explotada directamente a través del Estado, sino que será concesionada.

El segundo principio es la *solvencia*. Ello significa que esta empresa pública, por mandato, deberá ser rentable año a año, en la totalidad de su cartera de proyectos, lo que representa una responsabilidad para el directorio que estará a cargo de su conducción.

El tercer principio es que el Fondo de Infraestructura constituye una *política de Estado*, lo que significa que tanto en su gobierno corporativo como en su planificación de proyectos estará desacoplado del ciclo político, enmarcándose en una visión de largo plazo, cuyo punto de partida es la Agenda 30/30.

El cuarto principio es la *gobernanza*. No es nuestro propósito crear una suerte de MOP paralelo, por lo que la empresa Fondo de Infraestructura estará al alero de esta Secretaría de Estado, que es quien define el plan de infraestructura de largo plazo.

El quinto principio es la sujeción a la *regla fiscal* determinada por el Ministerio de Hacienda, y a la *evaluación social de proyectos* que corresponde al Ministerio de Desarrollo Social. De esa manera se

asegurará no solo su rentabilidad privada, sino que también su rentabilidad social.

El sexto principio, es la *inversión con equidad territorial*. Es decir, traer los peajes de valor futuro a valor presente, hará posible invertir en proyectos regionales de infraestructura pública, lo cual hará necesario revisar los criterios con los que actualmente son evaluadas esas iniciativas, para alinearlas con el espíritu del Fondo de Infraestructura.

Razones que justifican la creación del Fondo de Infraestructura

Al crear la empresa pública Fondo de Infraestructura, apuntamos a utilizar recursos que no estaban siendo contabilizados, para invertir en más infraestructura, lo que llevará a multiplicar dichos recursos.

Dado que el objetivo principal de esta empresa es financiar proyectos rentables y apalancar recursos, multiplicando aquellos de los que dispone y movilizándolos territorialmente, como resultado final los ingresos por infraestructura conducirán a financiar más infraestructura. Esto es muy relevante para quienes creemos que la infraestructura genera desarrollo productivo, aumenta la reactivación de la economía e incrementa la posibilidad de empleo.

Para que lo anterior tenga sustento, deberá existir una política de peajes, que es tratada en detalle en otro capítulo de este libro, en la cual estará presente el concepto *el que usa, paga*.

Creemos, y así lo han dicho también expertos internacionales, que la creación de esta empresa pública, denominada Fondo de Infraes-

estructura, es uno de los anuncios o proyectos más importantes desde que se inició el proceso de concesiones. Su concreción permitirá afianzar la asociación público-privada y desarrollar, como ya lo señalé, una planificación a largo plazo, desacoplada del ciclo político.

El Fondo de Infraestructura estará regido por un gobierno corporativo formado por cinco integrantes, dos de los cuales serán nombrados por el Presidente de la República, a recomendación del Ministro de Obras Públicas, mientras los tres restantes serán nombrados a través de la Alta Dirección Pública.

Lámina 2 | **ESQUEMA DE FUNCIONAMIENTO DE LA EMPRESA PÚBLICA FONDO DE INFRAESTRUCTURA S.A.**



Además, contará con una junta de accionistas en la que participarán el Ministerio de Obras Públicas, el Ministerio de Hacienda y Corfo.

El sistema de gobernanza y la forma de designación de quienes integran el Directorio y la Junta de Accionistas del Fondo de Infraestructura, obedecen a recomendaciones que nos han entregado el Fondo Monetario Internacional, la OECD y otros organismos.

Como se dijo, el Fondo de Infraestructura tendrá un plan quinquenal móvil, que se revisará, actualizará y presentará al Congreso de manera anual. Tendrá básicamente cuatro usos en su financiamiento:

- El primero de ellos será constituir garantías.
- El segundo permite participar en *equity* en algunas empresas ex post. Esto último requerirá afinar en el proyecto de ley un porcentaje máximo de participación, que en las discusiones preliminares ronda el 5%, de acuerdo al modelo inglés fundamentalmente.
- El tercero es el crédito.
- El cuarto, es la posibilidad de invertir en ingeniería y diseño de proyectos, para mejorar la cartera definida por el Ministerio de Obras Públicas.

Al respecto, se ha planteado la duda sobre una posible contraposición de esta empresa pública con la futura Dirección General de Concesiones de Obras Públicas. Sin embargo, se trata de algo mancomunado. La primera obligación del Fondo de Infraestructura, es regirse por la Ley de Concesiones y su reglamento respectivo, lo que equivale a concesionar los futuros proyectos a través de la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas, tal como

ocurre hoy en día. Por lo tanto, la coordinación entre ambas entidades corresponderá al Ministerio de Obras Públicas que tiene la tuición directa de la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas y que se relaciona con la empresa autónoma, Fondo de Infraestructura S.A., a través de su directorio y de su junta de accionistas.

A modo de ejemplo, si la Agenda 30/30 considera una cartera de cuatrocientos proyectos de infraestructura a largo plazo, algunos de ellos se harán por administración directa, otros se entregarán a la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas, como hoy día se hace, y otros, con las características ya anunciadas, quedarán a cargo de la empresa Fondo de Infraestructura. Y si es que tiene interés en desarrollar un hipotético proyecto cuatrocientos uno, debe pasar por el visto bueno y por la conversación previa entre los ministerios de Obras Públicas y Hacienda para obtener recursos.

Enrique Álvarez Jaque

Es Jefe de Asesores del Ministro de Obras Públicas, desde el año 2015.

En el sector público, anteriormente fue Asesor del Director Nacional de Injuv, en Administración, Finanzas y Recursos Humanos (2003-2005); Asesor del Subsecretario del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2007-2008); Coordinador de la Agenda Regional en la Dirección de Programación del Gabinete Presidencial (2009) y Jefe de la División de Estudios y Desarrollo de la Dirección General de Obras Públicas del MOP (2014-2015).

En el ámbito privado, fue Gerente de Control de Gestión de la Consultora Innovación Tres Ltda. (2010-2014).

Es Licenciado en Ciencias de la Ingeniería de la Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC). Mientras era alumno de esa universidad, fue Coordinador General de Trabajos Voluntarios (2001) y Presidente de la Federación de Estudiantes (2002).

COMENTARIOS

DGCOP Y FDI: UN PROYECTO BIEN ENCAMINADO Y OTRO QUE REQUIERE REVISIÓN

LUCAS PALACIOS C.

Como punto de partida, reconozco y destaco el esfuerzo que está haciendo el gobierno y, en particular el Ministerio de Obras Públicas (MOP), para resolver algunos problemas institucionales que lo requieren.

Sobre la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas

A mi juicio, el mayor beneficio de la creación de la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas (DGCOP), es robustecer la vinculación laboral con el Ministerio por parte de quienes trabajan en la actual Coordinación de Concesiones. Es cierto que la DGCOP también ayudará a ordenar ciertos procesos, aunque estimo que el gran problema que tiene la institucionalidad actual -más allá incluso que el financiamiento- es la incapacidad que se ha ido mostrando para generar buenos proyectos. Para resolver eso, se requiere allegar mayor capacidad técnica y generar los incentivos correctos.

La necesidad de modernización del Ministerio de Obras Públicas se refleja también en otros ámbitos, como la existencia de una

Dirección de Planificación (Dirplan) que logre coordinar eficazmente estrategias de inversión de largo plazo. En la práctica, la Dirplan lleva a cabo el control presupuestario y una planificación que no necesariamente permea al resto del Ministerio. Creo necesario fortalecerla y darle un rol diferente.

Considero que las concesiones de obras de infraestructura pública, a través de la futura Dirección General del ramo, deben abordarse con una visión quinquenal, e incluso de más largo plazo, que trasciendan los períodos presidenciales con el fin de darle continuidad a los proyectos. Además, los proyectos que desarrolle la DGCOP deben llevarse a cabo en forma coordinada con el resto de los proyectos que desarrollen otras Direcciones, de tal manera de potenciar sistemas de obras de alto impacto social, antes que proyectos aislados.

Al interior del Ministerio se suelen hacer esfuerzos de coordinación que es necesario institucionalizar. Por ejemplo, una visión de largo plazo debe tener un seguimiento, gobierno tras gobierno, rindiendo cuentas a la ciudadanía sobre los avances; y cautelar que no reaparezca la rivalidad que a veces se ha manifestado entre la Coordinación de Concesiones y el resto de las Direcciones del Ministerio.

En definitiva, la creación de la DGCOP se trata de un buen esfuerzo, pero es necesario preguntarse si realmente generará una mayor inversión en concesiones, o si tendrá un efecto marginal. La razón de esta pregunta es que el sistema de inversión en Chile no solo depende del MOP. El Ministerio de Desarrollo Social, que también interviene en el proceso, tiene un sistema de evaluación social de proyectos que necesita ser actualizado, pues los proyectos de infraestructura, todos de largo plazo, son evaluados con la misma metodología aplicada a proyectos de corto plazo. Y si bien es una

metodología que rescata los beneficios sociales y el momento óptimo de una inversión, el método de valor presente neto tiene limitaciones que afectan a ciertos proyectos de largo plazo o ejecución. Al estimar los beneficios sociales de proyectos de largo plazo en forma retroactiva, vemos una subestimación relevante de los beneficios estimados al momento de la evaluación.

La metodología de evaluación social que se aplica actualmente tampoco rescata el beneficio intrínseco del aporte de recursos del sector privado para generar otras obras con beneficios sociales. En la práctica, apalancar recursos del sector privado permite que el Estado destine oportunamente recursos a otras obras. Desde el punto de vista económico esto es discutible, ya que el Estado podría endeudarse para llevar a cabo todos los proyectos con rentabilidad privada y social positiva, pero en la práctica existe restricción presupuestaria y equilibrios fiscales que cuidar.

En otro aspecto, llama la atención que en un país donde el Estado representa cerca del 30% del PIB nacional no exista una estrategia de inversión más institucionalizada. Es fundamental que el Ministerio de Hacienda mantenga el equilibrio fiscal; pero es necesario que, paralelamente, introduzca permanentemente incentivos en materia de inversión, tanto para el sector privado como para el sector público.

Una estrategia de inversión de largo plazo se dificulta, debido a que los recursos deben tramitarse anualmente en el contexto de la Ley de Presupuestos, cuyo alcance es de un año. Así, las autoridades de turno deben explicar a los parlamentarios los beneficios asociados a proyectos que, en el caso de inversiones de infraestructura, no solo conllevan importantes complejidades técnicas, sino

que visualizan beneficios a muy largo plazo. Frente a las urgentes y múltiples necesidades inmediatas, los proyectos de largo plazo están en desventaja.

Es indispensable introducir en todo el sistema nacional de inversiones los incentivos correctos. Un mecanismo posible es el encaje a la inversión, utilizado en otros países. Esto significa que cada vez que se tramita una Ley de Presupuestos, un porcentaje de los recursos que involucra debe destinarse a inversión de largo plazo; y si no se gasta dentro del año correspondiente, se traspasa como saldo inicial de caja al año siguiente, lo que va generando un fondo de infraestructura que está dentro de la regla fiscal.

A no ser que exista una voluntad diferente por parte del Ministro de turno, en la actualidad el Ministerio de Hacienda se enfoca fundamentalmente en administrar los recursos públicos y en no superar el déficit fiscal, sin dar la importancia debida a la composición del gasto a largo plazo, lo que a mi juicio requiere corregirse institucionalmente.

Sobre el Fondo de Infraestructura

El Fondo de Infraestructura me parece una idea bien intencionada, pero que, lamentablemente, se ha llenado de ripio en la tramitación.

Hoy existen dos fórmulas de financiamiento de las obras públicas: una es utilizar solo recursos públicos y otra es recurrir al financiamiento público-privado. Es preciso tener cautela frente a la fórmula de utilizar y contabilizar el uso de recursos públicos, ya que su

utilización está regulada en términos de equilibrios fiscales. La empresa Fondo de Infraestructura está proponiendo una fórmula de financiamiento público que evade la contabilización de aportes públicos como deuda fiscal, lo cual es extraordinariamente peligroso. Aunque los recursos fiscales no se contabilicen como deuda, si no son utilizados para financiar proyectos con rentabilidad privada positiva, a la larga esa deuda se hará efectiva, consumiendo el patrimonio futuro del país.

Este proyecto ha seguido una evolución equivocada y, en lugar de resolver problemas actuales, podría generar otros. La duplicidad en materia de decisiones con el Ministerio de Obras Públicas, podría ser una fuente de conflictos futuros. Otro de los aspectos que preocupan es la equidad territorial; es decir, que el Fondo de Infraestructura tendrá que invertir recursos similares en cada región. Esto atenta en contra de decidir invertir en los mejores proyectos, aquellos con rentabilidad privada positiva. Además, someterá al Fondo a permanentes discusiones, parecidas a las que ocurren en las tramitaciones de la Ley de Presupuestos, donde todos exigen proyectos para sus regiones y localidades. Finalmente, la empresa Fondo de Infraestructura estará habilitada no solo para financiar sino para desarrollar proyectos, contratar su diseño y construcción, para entregar subsidios con autorización del Ministerio de Hacienda, entre otros. Por todos lados, va por un mal camino. Es casi como crear otro MOP, pero sin los controles asociados.

Quisiera subrayar que la mantención del patrimonio de la empresa pública Fondo de Infraestructura exige que ella se concentre en aquellos proyectos que tengan rentabilidad privada positiva, para no agotar tempranamente un patrimonio construido a costa del futuro. Es necesario ser responsable con esto.

Dentro de las cosas positivas asociadas al Fondo de Infraestructura, me parece correcta la idea de generar una política tarifaria para los peajes. Es necesario que ella se elabore, y que sea contundente y robusta, de manera que permita entregar una buena explicación a la ciudadanía respecto de por qué, una vez que termina el plazo de un contrato de concesiones, se continuará cobrando por el uso de la obra pública así generada.

En definitiva, estimo que el Fondo de Infraestructura debe delimitarse, enfocándolo como un fondo de garantía. Existen múltiples posibilidades de financiamiento en el mercado privado; no hay falta de financiamiento, sino falta de proyectos. Una máxima de Modigliani-Miller, señala que las decisiones de inversión son independientes de las decisiones de financiamiento, lo que quiere decir que un buen proyecto necesariamente tendrá financiamiento, porque es rentable y generará interés en invertir en él.

Si el objetivo es facilitar el financiamiento de los proyectos de obras públicas concesionadas, una garantía del Estado permitiría bajar el costo de dicho financiamiento, ya que el Estado accede al mismo a un precio menor que aquel al que podría acceder una concesionaria. Otro punto que es necesario despejar, es si este mecanismo se utilizará solamente respecto de la construcción de la obra, o si también alcanzará a la operación. Es discutible que el Estado subsidie, de alguna forma, con recursos propios o garantías, una operación privada que, eventualmente, podría ser deficiente.

En síntesis, el Fondo de Infraestructura tiene serios problemas. Por el contrario, me parece que la Dirección General Concesiones de Obras Públicas está bien conceptuada y va en la dirección correcta. Una forma de mejorar el problema institucional es ampliar el

espectro, el ámbito en el cual se toman las decisiones de inversión, y pensar en una política nacional de inversiones. Para no generar nuevos problemas de institucionalidad, deben alinearse los incentivos hacia el largo plazo, forzando a la institucionalidad a la toma de decisiones en esa dirección.

Lucas Palacios Covarrubias

Desde marzo de 2014 es Vicerrector Económico de la Universidad del Desarrollo, y miembro del Centro de Políticas Públicas de la misma casa de estudios. También forma parte del Consejo de Políticas de Infraestructura e integra el Directorio de Televisión Nacional de Chile.

Durante el gobierno de Sebastián Piñera ejerció como asesor de la Directora de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y, luego, fue Subsecretario del Ministerio de Obras Públicas. También fue Director de Casa de Moneda.

Previo al gobierno del Presidente Piñera, trabajó paralelamente en el ámbito público y privado. Ejerció labores en Consorcio Nacional de Seguros; Guy Carpenter & Company; Deep Sea Food Ltda. (Gerente de Administración y Finanzas) y Viña Tres Palacios (Gerente General). También fue Secretario Ejecutivo de la Asociación de Municipalidades de la IX Región (Cunco, Vilcún, Melipeuco y Padre Las Casas) y Concejal de Puente Alto durante ocho años.

Es Ingeniero Comercial de la Universidad Católica y Máster de Estudios Latinoamericanos en Economía Internacional de la Universidad de Salamanca.

NUEVA INSTITUCIONALIDAD DE CONCESIONES, PARA LOS DESAFÍOS DEL FUTURO

JORGE SABAG V.

Constituye un consenso que la política pública de concesiones, implementada a partir de los años noventa para permitir que el sector privado participe en el financiamiento de infraestructura pública, ha sido un éxito. Ella ha hecho posible una inversión de casi 20 mil millones de dólares, que ha modernizado nuestra infraestructura. A la vez, esto ha permitido que Chile crezca, exhibiendo actualmente un ingreso per cápita muy superior al que tenía hace poco más de dos décadas.

Como es sabido, la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, ha hecho un llamado en orden a alcanzar, en el año 2030, un ingreso de 30 mil dólares *per cápita*. Para lograrlo, ciertamente se requiere un punto de inflexión en la institucionalidad con la que actualmente contamos.

Antes de 1990, toda la infraestructura pública era construida por el Estado y, como ha señalado el Ministro Alberto Undurraga, más del 50% del presupuesto del Ministerio de Obras Públicas se destinaba a la mantención de la Ruta 5. A partir de entonces, la implementación del sistema de concesiones, ha liberado recursos que han permitido construir más de 15.000 km. de pavimentos básicos en los sectores rurales, lo cual no solamente es un imperativo de dignidad de la

gente que vive en el mundo rural, sino que también ha hecho posible una mejora en la productividad. Cuando Chile se propuso convertirse en una potencia agroalimentaria, la infraestructura a la que aludo permitió potenciar dicho objetivo. Además, los recursos liberados también han contribuido a invertir en agua potable rural, que hoy día es un tema crucial, debido al cambio climático. Así, miles de personas que antes tomaban agua de pozo, actualmente estén consumiendo agua potable y disfrutando de una mejor calidad de vida.

Así como en otro ámbito, el Decreto 701 del año 1974 permitió aumentar la forestación de 300 mil hectáreas a cerca de 2.300.000 hectáreas, convirtiendo a Chile en una potencia forestal, también, *mutatis mutandi*, la Ley de Concesiones ha permitido que el país sea otro hoy en día.

Sin embargo, no podemos quedarnos solo con esos logros, ya que los desafíos futuros son inmensos en muchos ámbitos. Por ejemplo, la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas, que reemplazará a la actual Coordinadora de Concesiones -cuya institucionalidad es bastante precaria-, llenará un espacio vacío que necesitamos potenciar. Para mantener y acrecentar este modelo exitoso, es preciso promover la inversión en obras concesionadas, estructurarlas financieramente y lograr que los proyectos se desarrollen y liciten adecuadamente. A la vez, requerimos que la fiscalización del cumplimiento de los contratos en las etapas de construcción y explotación se haga correctamente, contando con los recursos para ello. Es justamente ahí donde el sistema mostró alguna debilidad en su primera etapa. Un ejemplo son las concesiones carcelarias, que enfrentaron una judicialización debido a las obras adicionales, lo que desembocó en que finalmente el MOP debió pagar una alta suma indemnizatoria.

Con una adecuada institucionalidad, que resuelva las legítimas discrepancias que se producen durante la construcción y la explotación de los proyectos, podemos mejorar la eficiencia de nuestro sistema de concesiones.

Uno de los aspectos que es preciso agilizar, es la posibilidad de modificar los contratos de las concesiones, para adecuarlos a las nuevas necesidades que demanda el desarrollo del país. De lo contrario, si mantenemos la actual institucionalidad, será muy complejo contar con la infraestructura que requerimos al año 2030. Por esa razón, la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas, tal como está concebida, debiera llenar ese espacio vacío, convirtiéndose en un factor de progreso y dinamización de las inversiones en obras concesionadas.

Otro tema que ha ralentizado y restado eficiencia a este proceso, es la ausencia de instancias formales de participación ciudadana en las distintas etapas de los proyectos. Su incorporación temprana ahorrará muchos problemas y demoras durante la construcción y la explotación de los proyectos. Hay que escuchar a la gente, porque de lo contrario, la gente igual se hará escuchar, retrasando las inversiones y disminuyendo la seguridad jurídica de los inversionistas, que ven un aumento en la complejidad de los proyectos.

Cuando hablamos de levantar una cartera de proyectos de infraestructura pública, no puedo dejar de mencionar a Ferrocarriles del Estado, ámbito en que Chile está estancado, manteniendo una infraestructura más que centenaria. A mi juicio, necesitamos ferrocarril Santiago/Concepción y Santiago/Valparaíso, para lo cual es preciso que la institucionalidad de las concesiones permita levantar proyectos de esta naturaleza. Con ese fin, es preciso un espacio mayor

de planificación que el plan quinquenal propuesto. La experiencia muestra que en el Siglo XIX, cuando se construyó el viaducto del Malleco, dicha obra no se pensó para cinco años, sino que para más de cien años. Precisamos entonces una visión de más largo plazo, porque la infraestructura pública tiene un espacio de tiempo mucho mayor.

En otro aspecto, en materia de embalses, hospitales y captación de aguas lluvias, tenemos todo un mundo por avanzar. Hasta ahora, el ritmo al que se han construido los embalses en Chile, es muy inferior a la necesidad que tiene nuestro país de contar con una infraestructura de riego y de agua potable para consumo humano. Es tal la gravedad de esta situación, que ha motivado un proyecto de ley de modificación del Código de Aguas, que establece el cambio en las reglas del juego en el derecho de propiedad, tema que ha sido objeto de una ardua discusión en el Congreso.

En relación al Fondo de Infraestructura, estimo que es una solución moderna para resolver el problema que representa poder contar con los recursos necesarios para desarrollar la infraestructura pública que requiere el país. Con él será posible desarrollar una cartera de proyectos con una mirada de largo plazo.

Hoy día, además de construir más embalses en forma mucho más dinámica, necesitamos también infraestructura hospitalaria. Pero, lamentablemente, el tema se ideologizó un tanto, paralizando obras de infraestructura de salud en vías de ser concesionadas, como el Hospital de Chillán. El discurso de los detractores apuntaba a una suerte de privatización de la salud, en circunstancias que solo se entregaba la construcción y mantención de la infraestructura al sector privado, mientras la administración la mantiene el Estado, a través

del Ministerio de Salud, lo que ha llevado a repensar el sistema de concesiones.

En este mismo libro, la Presidenta de la República, entrega cifras que dan cuenta de que su gobierno ha superado el promedio histórico de inversión, llegando a más de mil millones anuales. De manera que el problema no radica en ello, sino que en un cuestionamiento interno. La nueva institucionalidad propuesta viene a resolver este problema, porque otorga transparencia a las decisiones sobre qué obras serán concesionadas. Por esa razón, estimo que el Fondo de Infraestructura, concebido como una empresa anónima del Estado, regida por un directorio, en cierta medida debe emanciparse del Ministerio de Hacienda, cuyos tiempos son demasiado lentos para la celeridad y la urgencia que demanda la construcción de la infraestructura necesaria. Tenemos que buscar una fórmula que permita que esta cartera de proyectos no se eternice, y que se desarrolle en los plazos esperados.

Para finalizar, es importante señalar que la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas debe incorporar una óptica regional, porque las regiones del país tienen distintas necesidades. Es el caso de la Región de Los Lagos, con alta participación de la industria salmonera, y de la Región del Biobío, preponderantemente forestal, por lo que necesitan infraestructura acorde a cada una de estas actividades productivas. Lo mismo ocurre con las regiones del Norte, vinculadas a la minería. Frente a ello, me parece que debe abrirse la posibilidad de que la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas tenga oficinas regionales en aquellos territorios donde su presencia sea necesaria, apoyando de esta manera una efectiva descentralización de Chile. Como señala el Ministro Undurraga, somos un país que en el Sur parece Finlandia, en el centro parece Europa y

en el Norte parece África. Esa diversidad debe reflejarse también en nuestra institucionalidad.

En síntesis, el proyecto de ley que crea la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas, actualmente en tramitación legislativa, fue aprobado en la Comisión de Obras Públicas de la Cámara de Diputados, quedando pendiente solo resolver la legítima demanda que tienen los funcionarios, de ser traspasados desde la actual Coordinación de Concesiones, a la futura Dirección General, sin sufrir menoscabo. Para ello, el Ministerio de Obras Públicas constituyó una mesa de negociación con la Asociación de Funcionarios.

Respecto al Fondo de Infraestructura, creo que permitirá dinamizar aún más el sistema actual, que ha obtenido grandes logros, pero que tiene un desafío mucho mayor para el futuro. Ello, en el sentido de incrementar el desarrollo de obras tan necesarias para el crecimiento del país como los embalses, ferrocarriles y hospitales, entre otros, donde necesitamos una infraestructura adecuada y suficiente para seguir construyendo el Chile moderno.

Jorge Sabag Villalobos

Es Diputado de la República, elegido por los periodos parlamentarios 2000/2010; 2010/2014 y 2014/2018.

Integra la Comisión de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones, además de las comisiones permanentes de Micro, Mediana y Pequeña Empresa, Superación de la Pobreza, Planificación y Desarrollo Social, entre otras.

En el sector privado se desempeñó como Ingeniero de proyectos en Inmobiliaria, Forestal e Inversiones Savi Ltda., y como Asesor jurídico de empresas familiares.

Es Ingeniero Civil de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Abogado de la Universidad del Desarrollo.

**DIÁLOGO SOBRE
INSTITUCIONALIDAD
PARA LA APP**

DIÁLOGO ENTRE PANELISTAS Y ASISTENTES AL TALLER SOBRE INSTITUCIONALIDAD PARA LA APP

Intervención 1

Si bien existe acuerdo en mejorar la institucionalidad a través de la Dirección General de Concesiones, me surgen dudas con respecto al Fondo de Infraestructura. Dice el MOP que está trabajando en un análisis de los requerimientos de inversión futura, a través de un convenio con la OECD. Pero, existe el riesgo de que el próximo gobierno tenga un signo distinto al actual. Entonces, ¿cómo podemos asegurar que estos estudios no serán modificados en lo que respecta a la zonificación, o división del país por tramos, que se ha hecho?

Segundo, y muy ligado a lo que expresó Lucas Palacios: creo que es fundamental asegurar los ingresos del Fondo de Infraestructura, porque podría ocurrir que una concesión próxima a terminar, financie proyectos de una región vecina que sean absolutamente competitivos, haciendo surgir intereses políticos locales que, por ejemplo, busquen inhibir o subir los precios de los peajes actuales para afectar dichos proyectos.

Lo tercero, es que no me queda claro si el Fondo de Infraestructura invertirá en concesiones una vez que ellas están adjudicadas,

desatando una competencia con otros fondos privados que tienen la misma intención.

Intervención 2

La Ruta 68, hoy bordea una demanda de 4.500 vehículos/hora, y es probable que colapse el año 2017 con entre 4.800 a 5.000 vehículos. Por otra parte, actualmente la entrada a Puerto Montt tiene un colapso importante entre Llanquihue y Puerto Montt. Existe la opción de hacer una tercera vía en este último caso y, en el caso anterior, está la opción de poner un tren de cercanía Santiago/Valparaíso. Mi pregunta es ¿quién toma la decisión al respecto mirando el interés del país? ¿La toma el Ministerio de Obras Públicas, que tiene formación y cultura caminera? Mi preocupación surge porque, hasta ahora, las autopistas han resuelto bien nuestra conectividad, pero, para satisfacer las demandas futuras y solucionar la congestión, parece necesario incorporar otro modo de transporte.

En otro aspecto, veo con cierta inquietud que el Fondo de Infraestructura diseñará y ejecutará proyectos, pero el Consejo de Políticas de Infraestructura, en abril de 2016, lanzó un documento muy interesante donde propone crear por ley un Consejo Nacional de Infraestructura, para ese fin. Esta entidad tendría el mérito de ser transversal e integrada por miembros nombrados por la Alta Dirección Pública, lo que me parece un mejor camino.

Intervención 3

Como representante de un gobierno regional, valoro enormemente la nueva institucionalidad de concesiones, pero más aún lo planteado por el Diputado Jorge Sabag, en torno a la regionalización. Creo

que el fortalecimiento de las regiones, desde el punto de vista de concesiones, es fundamental, porque es ahí donde existe la visión completa de la región y de los usuarios de sus obras públicas.

También valoro mucho la visión que tiene el Ministro de Obras Públicas en ese sentido, cuando habla de proyectos regionales ferroviarios, viales, aéreos, y embalses. En nuestra región tenemos una tremenda gama de proyectos muy buenos, muy rentables y que, evidentemente, podrían integrar la cartera, para ser liderados con mucha más fuerza desde el territorio.

Enrique Álvarez

Sobre la pregunta 1, el trabajo con la OECD lo estamos haciendo con una amplia participación de todos los actores involucrados en el tema. Asimismo, la Agenda 30/30 está siendo trabajada en diálogo con las universidades, en sus regiones. Además, hemos invitado a actores importantes de la infraestructura, como la Cámara Chilena de la Construcción, Copsa y CPI, con miras a conformar un comité estratégico, transversal políticamente, en torno a las decisiones. Lo anterior, sumado que es un ente externo quien suscribe el estudio sobre la infraestructura necesaria, permitirá que este instrumento tenga una gran validación, garantizando su permanencia y uso efectivo como carta de navegación, constituyéndose a la vez en una exigencia para los futuros gobiernos.

Sobre el aseguramiento de la inversión en la política de peaje: para traer a valor presente los ingresos futuros es necesario mantener su cobro, aunque tal vez a un valor diferente. Pero, el Fondo ya está castigado en un 50% en su valorización inicial, por los recursos necesarios para mantener la infraestructura. Por lo tanto, permite

también esa posibilidad, con el fin de asegurar el inicio de recursos de las futuras obras concesionadas. En las obras actualmente concesionadas, el mecanismo solo puede aplicarse cuando ellas son relicitadas. Aquí respondo también a la segunda intervención: la empresa pública Fondo de Infraestructura no será la encargada de diseñar, construir ni ejecutar. El proyecto de ley señala expresamente que esas funciones corresponderán a terceros, del ámbito privado, siendo el financiamiento el primer foco del Fondo.

En cuanto a coordinación interministerial relacionada con carreteras y transporte público, existe la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (Comycivyt), donde participan los ministros de Obras Públicas, Transporte y Vivienda, además de los Intendentes Regionales. Allí es donde se toman decisiones respecto a temas como la Ruta 68 o el ingreso a Puerto Montt, aplicando una mirada global e interministerial.

Con respecto a la intervención 3, si bien no estaba en el origen del proyecto de ley, el gobierno presentó una indicación, votada favorablemente, que permite nombrar representantes regionales de concesiones, traspasándoles facultades. Si bien no son directores regionales de concesiones, porque ello implica complejidades mayores, esto va en la dirección de descentralizar las decisiones respecto a los proyectos.

Por otra parte, aunque no está establecido por ley el desacoplamiento de la Dirección General de Concesiones y del Fondo de Infraestructura del ciclo político, lo estamos incorporando a través de la Dirección de Planeamiento, pidiendo a los Intendentes y Seremis de Obras Públicas u otras reparticiones, que presenten proyectos regionales con un horizonte de cinco años, que permitan hacer

conversar la necesidad de proyectos levantada por las regiones, con estas dos instancias legislativas.

Lucas Palacios

En Chile parece traicionarnos una cierta cultura feudal, que nos hace mirar y defender solo nuestro terreno, dificultando la coordinación con otros. Siguiendo la línea de lo planteado en la segunda intervención, en relación a la infraestructura hay diversas “haciendas”, entre las que se cuentan los ministerios de Obras Públicas, Vivienda y Transporte; además del Metro, entre otras. Son muchas instituciones las que se preguntan lo mismo: ¿qué infraestructura es necesaria para mejorar la calidad de vida de las personas y para que Chile sea un país más productivo? El problema es que en la solución no hay suficiente coordinación.

En torno a la vialidad también podemos ver dificultades de coordinación que nacen de divisiones territoriales y jurisdiccionales: Serviu y los municipios se endosan la responsabilidad sobre ciertas intervenciones en las ciudades. En nuestra cultura está instalado el hacerse cargo solo de lo que está directamente bajo nuestra responsabilidad, en circunstancias que se necesita una mirada más integral que me parece necesario forzar un poco institucionalmente. Al respecto, creo que la generación de un comité interministerial es insuficiente. Tanto el Plan de Infraestructura al 2020, de Gran Bretaña, como el de Australia, muestran que actualmente la infraestructura se está abordando en su globalidad, y un mero cambio cosmético dependiente de la voluntad de las autoridades no logrará la integración deseada.

La regionalización, mencionada en la intervención 3, depende de lo mismo. Mi impresión es que hay desconfianza desde el nivel central

respecto de la capacidad que tienen las regiones, tanto para coordinarse como para desarrollar y ejecutar proyectos complejos. Esa desconfianza nace de un prejuicio, pero también de un atraso en la contratación de más profesionales a nivel regional. Ahí hay un tema pendiente.

Un mecanismo que ha funcionado en las regiones, a lo que hace mención Enrique Álvarez, son los Convenios de Programación. Por ejemplo, en el caso del espejo del Transantiago, las regiones muchas veces no tenían proyectos para invertir tales recursos, o bien tenían proyectos muy grandes, que excedían el monto de los recursos recibidos. Frente a esa situación, una coordinación de los Gobiernos Regionales con el Ministerio de Obras Públicas, en una sociedad que dure varios años, permite una forma de articulación muy simple para sacar adelante proyectos de mutuo financiamiento: por ejemplo, la construcción de un camino en un plazo de cinco años, puede tener financiamiento ministerial los dos primeros años, mientras el Consejo Regional se compromete a financiar los años siguientes, ya sea con recursos de inversión regionales o provenientes del espejo del Transantiago. Así se desarrollan mejores proyectos y se hace un mejor uso de los recursos públicos. Están firmados muchos convenios de ese tipo que, a través de los incentivos correctos, han permitido el desarrollo de infraestructura regional.

Más allá del ejemplo concreto de los Convenios de Programación, tenemos que ser capaces de llevar adelante una regionalización empoderada, pero coordinada con el nivel central. Porque Chile es uno: tiene que haber un espacio de autonomía en la toma de decisiones y también un espacio de coordinación, y eso hay que institucionalizarlo, para que no dependa de la buena intención de quienes estén en un momento ejerciendo determinados cargos.

Intervención 4

Enrique Álvarez señalaba que el Fondo de Infraestructura invertiría en determinados proyectos ya licitados y adjudicados a través de *equity*, y me gustaría saber cómo eso competirá con fondos privados que también entran en esa etapa de los proyectos.

Enrique Álvarez

Es a través de participación directa de la concesionaria. No está explícito en el proyecto de ley un porcentaje, mínimo o máximo, pero el porcentaje por lo menos debe dar la posibilidad de tener un director; y se constituye con financiamiento directo, ya sea en una proporción del proyecto o para poder apalancar ciertos recursos de otras instituciones.

Luis Miguel De Pablo

Actualmente, cuando es necesario construir una obra, como un puente, por ejemplo, debemos interactuar con otras divisiones del MOP que se relacionan con el tema, lo que alarga los plazos. Por otra parte, con los 287 funcionarios que serán traspasados a planta, actualmente la Coordinación de Concesiones no tiene capacidad para asumir directamente esas responsabilidades. Entonces, ¿cómo operará la Dirección General?, ¿habrá duplicidad de funciones?

Enrique Álvarez

Claramente, duplicar funciones contrariaría uno de los principios fundamentales tras la creación de la Dirección General de Concesiones, como es agilizarla y darle mayor eficacia. Pasar la mayor

parte de los trabajadores a honorarios a planta o a contrata, dándoles estabilidad, y la creación de nuevas unidades, permitirá mejorar la coordinación con las otras direcciones del MOP. Operará como lo hace actualmente, pero mejorada, y con respaldo institucional. No queremos añadirle burocracia, sino que, a través de una dirección de planeamiento, como planteó Lucas Palacios, u otra, habrá interlocución directa con las demás direcciones.

Lucas Palacios

Me parece muy adecuada la pregunta. Ocurre que, de facto, la Coordinación de Concesiones ya está funcionando como debiera funcionar en materia de decisiones; es decir, el Ministro toma las decisiones respecto de los proyectos relevantes y no el Director General de Obras Públicas, como aparece en el Organigrama. Esto pasa porque las instituciones se van acomodando, pero con la creación de la Dirección General de Concesiones se institucionaliza. A mi juicio, lo que menciona Enrique Álvarez respecto a la coordinación interna del Ministerio, es algo que no está resuelto en la práctica, para lo cual resulta fundamental modificar los objetivos e injerencia de la Dirección de Planeamiento. Con una Dirección de Planeamiento fortalecida desaparecería la rivalidad que existe al interior del MOP. Habiendo profesionales empoderados, podrán definir *ex ante* cuando una obra debe o no ser concesionada; así como coordinar la agilización de trámites y autorizaciones de otras Direcciones y reparticiones del MOP para no entrapar proyectos en ejecución.

Otro tema que me parece fundamental, es que creo que el futuro de las concesiones radica mucho más en la iniciativa privada que en la iniciativa del Estado. Por lo tanto, deben generarse los incentivos correctos para que obras de interés privado puedan desarrollarse y

recibir el subsidio correspondiente si es que tienen beneficio social y son de interés público. Estamos atrasados en esta materia.

Enrique Álvarez

En ese aspecto, puedo agregar que la implementación del nuevo reglamento de iniciativas privadas se está conversando con la Dirección de Presupuestos y Contraloría. Concuero en hay que cambiar el paradigma, pero, para ofrecer al sector privado iniciativas que están en la cartera de proyectos y que son de su interés, porque inciden en su productividad. Hace años que rige la modalidad de recibir iniciativas originadas en el sector privado, que luego son discutidas para que el Consejo de Concesiones las declare de interés público, y ahora creo que debemos avanzar en la proactividad del sector público, para presentar iniciativas públicas con interés privado.

Intervención 5

Mi pregunta es acerca de la participación y nivel de deudas del Fondo de Infraestructura, ya que Enrique Álvarez señaló que uno de sus conceptos primarios es que no compite contra ninguno de los actores. También quisiera saber de qué manera evita favorecer a unos versus otros, sobre todo en lo que se refiere a deuda, ya que, para efectos de las licitaciones, todos los participantes recurrimos a los suministros actuales de financiamiento bancario que, de alguna manera, forman parte importante de nuestras respectivas propuestas de licitación.

Un tercer aspecto de mi pregunta es si el Fondo entregará una especie de línea: un monto máximo de deuda, con condiciones claras, iguales para todos los participantes, adjudicado al proyecto y

no al *sponsor*, que es donde pueden generarse las diferencias de participación de unos y otros. En Estados Unidos se da el caso de que estos fondos se asignan al proyecto en su mérito, y todos los participantes compiten en igualdad de condiciones. Dado que la deuda en concesiones es la parte más relevante del *equity*: ¿cómo esperan resolver ese potencial conflicto entre participantes en la etapa de licitación?

Enrique Álvarez

Para no interferir, y cumplir el principio de neutralidad competitiva, tanto con otros mercados de financiamiento o con *sponsors* que participen de los proyectos, esta deuda estará asociada directamente al proyecto, en igualdad de condiciones y porcentaje que lo que pueda entregar el mercado. Otro tema cuya solución está pendiente, es definir cómo hacemos la relación con la empresa concesionaria, si tenemos participación de *equity* con alguna reclamación de esa empresa al Estado.

Intervención 6

Problemas como ese me hacen pensar que es mucho más claro un fondo de garantía por la parte que realmente es activo del Estado, y que tiene capacidad de ser respaldado contablemente en el balance. Porque tampoco es una garantía sobre el tipo de operación, eso es riesgo a la empresa, que cada banco deberá tarificar, tanto en la capacidad de gestión como en los activos que tenga el mismo concesionario.

Si el Estado comienza a inmiscuirse en este ámbito a través de una de sus empresas, generará múltiples conflictos. Eso me hace temer

sobre el resultado final del Fondo de Infraestructura. Tenemos la institucionalidad para financiar; además, existe en el mercado la posibilidad de levantar recursos. Por ende, creo que hasta donde más lejos podemos llegar es en garantías que no signifiquen riesgo patrimonial del Estado futuro. Porque comprometer patrimonio futuro, a lo mejor no tendrá impacto fiscal inmediato, pero sí posterior, lo que impactará en el balance estructural. Entonces, pido pensar en una estructura mucho más operativa, como puede ser un fondo de garantías para aquellos proyectos que tengan cierto nivel de rentabilidad.

Luis Miguel De Pablo

Me parece indudable que los cambios que se producirán en la institucionalidad están muy bien intencionados y van en la dirección correcta. Aún estamos a tiempo de hacer las correcciones y modificaciones necesarias para lograr lo que todos esperamos: que estas iniciativas constituyan un real impulso a la asociación público-privada, de modo que podamos construir la infraestructura que permita cumplir el sueño de la Presidenta la República, expresada en la Agenda 30/30.

The background is a solid blue color with a network of white lines connecting various icons. The icons include: a mountain range, a crane, a car, a wheel, a suspension bridge, a barn, wheat stalks, a cloud, an airplane, a gear, and a control panel with three buttons. The text is centered in the right half of the page.

Capítulo 2
**APP EN
INFRAESTRUCTURA
SOCIAL**

PRESENTACIÓN

En el sector de la salud pública existe una demanda evidente y creciente de servicios y de infraestructura. Sin embargo, los cuestionamientos surgidos desde algunos sectores, llevaron al gobierno a descartar muy tempranamente la concesión de nuevos hospitales, lo que constituyó un error que muchas personas involucradas hoy reconocen.

La evaluación desde la entrada en operaciones de los primeros hospitales concesionados en Chile, así como la experiencia internacional, entregan evidencia contundente para desmentir todos los supuestos sobre los cuales se fundaron las críticas de los detractores del sistema de APP aplicado al sector salud. Ello abre una nueva oportunidad para que la industria concesionaria enarbole un nuevo planteamiento, que logre transversalidad, y que descarte definitivamente cualquier discusión de tipo ideológico.

INFRAESTRUCTURA SOCIAL HOSPITALARIA MEDIANTE ASOCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

JUAN CARLOS LATORRE C.

En el sector de la salud pública en Chile, existe una demanda evidente y creciente de servicios y de infraestructura. Los datos disponibles, al año 2015, muestran la existencia de 2,1 camas por cada mil habitantes, lo que es insuficiente para cubrir la demanda. En marzo de ese mismo año, la lista de espera para cirugía alcanzaba un total de 235.000 personas. De ellas, un 24% se encontraba en esa condición por más de dos años. A la vez, la lista de espera para otro tipo de atención supera en casi cuatro veces el número mencionado.

Estas cifras dejan en evidencia una demanda insatisfecha, y constituyen un llamado de atención a los encargados de diseñar políticas públicas, particularmente en el ámbito de la salud. La conclusión es evidente: hay una necesidad de inversión sectorial, sobre todo en lo que se refiere a infraestructura, instalaciones, maquinarias, equipamiento para atención GES y no GES, ambulancias, *leasing* y equipamiento médico.

Durante los últimos años, el gasto público en salud ha sido creciente, bordeando una tasa real anual del orden de un 9%. De hecho, entre 1990 y 2012 el monto de inversión en el sector se ha más

que duplicado. Sin embargo, un análisis comparado, particularmente con los países que integran la OECD, concluye que requerimos un esfuerzo adicional para acercarnos a las cifras que caracterizan a países desarrollados.

Entre los años 2009 y 2013, el gasto promedio de los países miembros de la OECD equivale a 3.453 dólares per cápita. El más alto lo tiene Estados Unidos, con alrededor de 8.700, y el más bajo lo tiene Turquía, con 943. Chile, en tanto, tiene una estimación de 1.600 dólares de inversión per cápita, sumando el aporte de los sectores público y privado, lo que es una cifra baja dentro del promedio.

Frente a esto, la Dirección de Presupuestos de nuestro país, ha señalado explícita y categóricamente que el aumento de la demanda y el gasto consecuente, obligan a modelos de proyección de largo plazo en el gasto público en salud.

La APP en salud durante la actual Administración

La Presidenta de la República, Michelle Bachelet, y el Ministro de Obras Públicas, Alberto Undurraga, coinciden en la conveniencia de mantener vigente el sistema de concesiones y fortalecerlo como política pública, proyectándolo en distintos ámbitos.

Como es sabido, la Ley de Concesiones se aplica exclusivamente a través del Ministerio de Obras Públicas, quien recibe el mandato de concesionar la construcción de infraestructura atingente a otros ministerios. Entonces, no basta con la opinión del MOP. Al respecto, durante el presente gobierno, se produjo una discusión que, si bien

no alcanzó altos grados de dureza, dejó en evidencia que no hay total acuerdo en que el modelo de concesiones se siga utilizando en el desarrollo de infraestructura social, particularmente en el ámbito de la salud.

La primera pregunta que surge, es si ese rechazo se fundamenta en argumentos objetivos que pudieran dar pie a una discusión entre contrapartes que aporten antecedentes válidos para justificar una u otra opinión. Asumo la responsabilidad de decir que creo que este tema se abordó sin una argumentación que sustentara, clara y nítidamente, la decisión que, en la práctica, está siendo adoptada por el gobierno, al no favorecer que este sistema pueda utilizarse en licitaciones ya programadas y en nuevas concesiones en el sector hospitalario.

En la respuesta a esta pregunta aún hay un esfuerzo pendiente, si bien algunos profesionales ya han realizado parte importante del estudio necesario para resolverla.

La segunda pregunta que surge, es si hay sesgos ideológicos en la oposición planteada. Estimo que esta respuesta debe darse en una mesa transversal. Yo me limito a testimoniar que, del diálogo sostenido con distintos sectores, incluyendo personas con responsabilidades en este ámbito en el Ministerio de Salud; otras, interesadas en fortalecer el desarrollo de la infraestructura hospitalaria; otras con un rol en la definición de políticas públicas; e incluso la Ministra de Salud, Carmen Castillo, quien ha expresado su opinión públicamente, puedo concluir que aquí no hay una discusión de carácter ideológico. Sin embargo, en la práctica esto no se ha traducido en un impulso al sector.

En síntesis, no existen evidencias para afirmar que en Chile hay

personas con responsabilidades políticas que, por razones ideológicas, sostengan que este sistema no debiera estar presente.

Además, es preciso recordar que, a pesar de lo ocurrido en el actual gobierno, el diseño, construcción, equipamiento y mantención de los hospitales concesionados, se licitó en el primer gobierno de Michelle Bachelet.

Cifras internacionales

La publicación británica IJOnline (*Infrastructure Journal and Project Finance Magazine*), difundió el análisis *Infrastructure UK 2014*. Este informa que los contratos de asociación público-privada en salud comenzaron a fines de la década del 90 y que, al año 2014, ya había aproximadamente 296 en el mundo, por un monto total de 76 mil millones de dólares. Un 67% de ellos estaba concentrado en cuatro países: Reino Unido, Canadá, Australia y España. A esa fecha, Chile tenía seis contratos, por aproximadamente 1.680 millones de dólares.

En el modelo de asociación público-privada para el sector salud, las responsabilidades son del proveedor y se le transfieren en el marco de un solo gran contrato que considera diseño, construcción, habilitación, puesta en marcha y mantenimiento. En algunos casos, además, se incorporan la provisión y mantención del equipamiento médico.

Su objetivo es asegurar la calidad y continuidad de los servicios industriales concesionados, no médicos. Ello incluye la operación continua de la infraestructura, de modo que los servicios médicos

puedan disponer, durante todo el periodo de concesión, de infraestructura de calidad para sus prestaciones.

Cuestionamientos en Chile

A continuación, enumero y respondo los cuestionamientos más recurrentes dados a conocer durante la discusión pública que se produjo en Chile en torno a las concesiones en salud:

1. *La infraestructura construida mediante asociación público-privada resulta más cara que la construida a través del modelo tradicional.*

Esta afirmación es desmentida, con fundamentos sólidos, en documentos elaborados por Copsa y otras instituciones.

2. *Los hospitales construidos vía asociación público-privada tardan más en estar a disposición de la comunidad que los levantados según el sistema tradicional.*

Al comparar con objetividad lo que ha ocurrido en la construcción mediante uno y otro modelo, es posible concluir que ha habido, en ambos, demoras de distinta naturaleza. Existen hospitales construidos a través del método tradicional, que han superado el plazo de entrega en un 60 o 70% del tiempo total previsto. En cambio, la demora de los únicos dos hospitales concesionados ya construidos y entregados, bordeó solo un 30%.

3. *La asociación público-privada es una forma encubierta de privatización.*

Respecto de esta afirmación, en la que se aprecia un cierto

sesgo ideológico, es posible afirmar categóricamente que quien desarrolló esta política pública nunca pensó en privatizar el sector. El Estado chileno tomó la decisión de desarrollarla, como un instrumento para abordar los desafíos del país, uno de los cuales es la salud pública, que requiere infraestructura y equipamiento. Nada justifica la afirmación de que esto sea un intento privatizador, especialmente cuando muchos de los servicios que actualmente utilizan los hospitales de la red pública para su buen funcionamiento, son contratados al sector privado. Existe argumentación sólida que la desmiente, vertida en documentos desarrollados por expertos de muy buen nivel, que da una respuesta clara a esa inquietud.

4. *La APP genera cesantía.*

Este argumento ha sido enarbolado básicamente por los gremios de la salud, quienes han visto en el sistema de concesiones un peligro para su estabilidad como funcionarios públicos. En realidad, los proyectos ya en desarrollo y aquellos que se prevé construir a través del sistema de concesiones, generan un aumento de los puestos de trabajo y no una disminución. Por lo tanto, la discusión sobre este punto tiene una connotación que escapa al ámbito de las concesiones.

Menos cuentos, más evidencias

Otros antecedentes que debieran tenerse en consideración al abordar cualquier análisis objetivo sobre lo que ocurre en el sector, están contenidos en el documento *Menos cuentos, más evidencia*, elaborado por cuatro expertos, al amparo del BID.

Este estudio detalla qué variables pueden ser mejor manejadas por la asociación-público privada, cuáles por el método tradicional y para cuáles el mecanismo es neutro.

Al respecto, cabe hacer la salvedad que ambos sistemas utilizan reglas de negocio diferentes, lo que debe asumirse al compararlos, para evitar incurrir en un error metodológico grave.

Como señala el documento, el método tradicional aborda los proyectos con una perspectiva de corto o mediano plazo, sin integración de servicios en un punto, con contratos sujetos a disponibilidad presupuestaria anual y la estabilidad de los equipos directivos, contratos más volátiles, con estándares de servicios parciales y un nivel de auditoría más limitada.

La asociación público-privada, en cambio, tiene una perspectiva de largo plazo, con integración de servicio, estabilidad de financiamiento y de las relaciones contractuales entre la empresa y el Estado. Sus niveles de servicios son auditados, además del Estado, por diversos *stakeholders*, lo que incluye a la propia empresa que desarrolla el proyecto, la comunidad y los financistas, entre otros.

Los autores del estudio toman categorías de variables cuantitativas y cualitativas y analizan cómo actúa cada una de ellas en función de las características que tienen ambos métodos para abordar el desafío de la construcción hospitalaria.

Entre las variables cuantitativas están: precio de la construcción, plazo de la construcción, variación del precio, variación del plazo, impacto en servicios, gasto en salud, eficiencia hospitalaria y costo de financiamiento.

Entre las variables cualitativas están: calidad de la empresa, calidad de servicios, calidad del diseño, innovación, satisfacción de los usuarios y satisfacción de los directivos.

El estudio llega a las siguientes conclusiones, que hago más:

La primera, es la fortaleza de la asociación público-privada, por el menor tiempo para la realización y puesta en funcionamiento de las infraestructuras.

Luego, el requerimiento de planificación y compromiso de largo plazo del sector público, tiene como efectos que aplica a los contratos de APP una exigencia no habitual en contratos tradicionales, lo que significa costos adicionales como los financieros y por concepto de seguros. El sector público tiene menos flexibilidad en el manejo del presupuesto, ya que las obligaciones deben ser pagadas a largo plazo. Esto es relevante, pues por un lado está la existencia de presupuestos públicos anuales y, por otro, la necesidad de asumir proyectos de largo plazo, como la construcción de hospitales.

Por otra parte, si bien las APP tienen mayor costo de financiamiento, ello no implica que el Estado pagará más por los mismos servicios o infraestructura.

En relación a la adecuada estructuración del contrato, cuando el sector público establece condiciones técnicas y financieras, incluye un nivel de transferencia de riesgo que el sector privado puede gestionar más eficientemente. Este tema, muy relevante, se relaciona con la naturaleza de los productos y los equipos técnicos que tengan que abordar cada uno de estos casos.

Las variaciones de precio están dadas por la inclusión de servicios que habitualmente cuentan con poco desarrollo en los esquemas tradicionales.

En materia de calidad, si los contratos de APP no cumplen los estándares exigidos, pueden sufrir multas y deducciones que amenacen su estabilidad financiera. El problema, como contrapartida, es que los métodos tradicionales no están obligados a cumplir estándares y sólo un número limitado de países y servicios cuentan con reglas similares para proyectos de ambas naturalezas, tanto de asociación público-privada como del método tradicional.

Las APP tienen un amplio espacio que debe ser aprovechado por la Administración para innovar en diversos ámbitos, que van desde técnicas y procesos constructivos hasta la mejora de la gestión clínica.

Por último, la asociación público-privada puede ser un potente instrumento para ampliar los servicios públicos; sin embargo, su selección debe fundarse en proyectos que permitan que el actor privado incorpore eficiencia en el proceso y que, a su vez, el nivel exigido sea sostenible.

Estas conclusiones nos invitan a una discusión necesaria para lograr que las autoridades tengan a la vista una opinión mucho más transversal para la toma de decisiones futuras. Creo que la experiencia reciente, que llevó al gobierno a descartar muy tempranamente el sistema de concesiones en el sector salud, constituyó un error que muchas personas involucradas hoy reconocen, lo que abre una nueva oportunidad para que, desde la industria de las concesiones, podamos nuevamente intentar un planteamiento que logre

transversalidad y que descarte definitivamente cualquier discusión de tipo ideológico.

Juan Carlos Latorre Carmona

Desde el año 2014 es miembro del Consejo Directivo del Sistema de Empresas Públicas, SEP.

Fue Diputado de la República por la Región de O'Higgins durante cuatro periodos (1990/1994; 1994/1998; 2006/2010 y 2010/2014). Le correspondió presidir las comisiones de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones y la de Minería y Energía. También integró la Comisión de Vivienda y Desarrollo Urbano, entre otras. Fue Subsecretario de Obras Públicas en los gobiernos de Eduardo Frei y Ricardo Lagos (1998/2003).

Ha sido académico de la Universidad de Chile, Gerente de Proyectos y Consultor de organismos internacionales, como Cepal y PNUD.

Es Ingeniero Civil de la Universidad de Chile y Máster en Planificación y Desarrollo Nacional de la Universidad de Karlsruhe, Alemania.

Fue Presidente del Partido Demócrata Cristiano entre 2008 y 2010 y actualmente preside la Organización Demócrata Cristiana de América (desde 2016).

COMENTARIO

La inversión del Grupo San José en las áreas de Concesiones y Servicios, como muestra el cuadro 1, llega actualmente a 1.165 millones de euros en cartera, lo que deja en evidencia la confianza de sus clientes en su capacidad de gestión.

Cuadro 1	CONCESIONES Y SERVICIOS
Datos en miles de euros	Junio 2014
Importe neto de la cifra de negocios (INCN)	21.812
Resultado bruto de explotación (EBITDA)	1.150
Margen EBITDA	5,3%
Resultado neto de explotación (EBIT)	1.125
Margen EBIT	5,2%
Resultado antes de impuestos de activ. continuadas	5.724
Cartera (en millones de euros)	1.165

Este texto, se refiere específicamente a la experiencia de dos años y medio en Chile, donde, en régimen concesional, la Sociedad Concesionaria San José Tecnocontrol S.A. construyó y opera los hospitales de El Carmen, situado en la comuna de Maipú, y Eloísa Díaz, ubicado en la Florida. La explotación se inició en el año 2014 y el plazo total de concesión es de 15 años. En ambos casos, la Concesionaria brinda servicios auxiliares (no clínicos).

Estos dos hospitales, de aproximadamente 400 camas cada uno, son los más modernos de la red pública sanitaria chilena y cuentan con sistemas de gestión de servicios de vanguardia.

La operación de ambos edificios abarca el mantenimiento, rope-ría, aseo, vigilancia y alimentación. El equipo multidisciplinar, que

incluye especialistas de todos los oficios, trabaja en turnos que cubren las 24 horas, todos los días del año. Los servicios están certificados bajo norma ISO9001 y constituyen el más moderno ejemplo de las actividades de mantención preventiva, correctiva y predictiva aplicadas al sector hospitalario.

Estimamos que los treinta meses que han transcurrido desde el inicio de la explotación de estos hospitales, constituyen un tiempo suficiente como para valorar dicha experiencia y sacar conclusiones que pueden ser muy valederas, sobre todo para los futuros hospitales concesionados; especialmente, considerando que tres de ellos entrarán próximamente en operaciones: Hospital de Antofagasta, Hospital Félix Bulnes y Hospital Geriátrico El Salvador.

Aunque es innegable que hemos tenido problemas, es necesario poner de relieve que estos se presentan habitualmente durante la puesta en marcha de cualquier edificio de estas dimensiones: 74.000m², con cerca de 400 camas, 20 pabellones quirúrgicos y una sala de urgencias, todo con alta demanda. Una obra de esta envergadura necesita un período mínimo de adaptación de seis meses para su puesta en marcha. Sin embargo, debido a la necesidad imperiosa de usar las instalaciones, dicho período de adaptación quedó reducido prácticamente a seis semanas. Al entrar de lleno a su pleno funcionamiento, el edificio quedó sometido de inmediato a un gran estrés, lo que dificultó su afinamiento. Pasado ese período, hemos entrado en una etapa de mejoramiento en los servicios.

En la asociación público-privada para el sector salud, intervienen fundamentalmente tres actores: el mandante (Ministerio de Obras Públicas); el usuario (Ministerio de Salud y sus Servicios); y, por

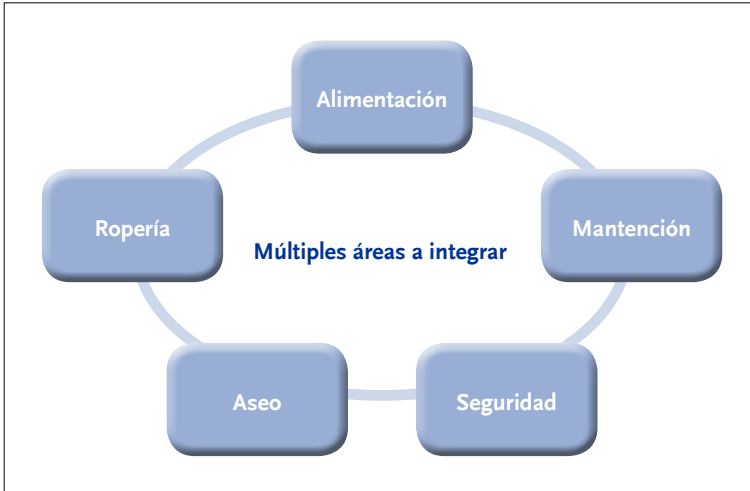
último, está el explotador (empresa que se encarga de dar un servicio de *facility management*).

Los servicios brindados

La definición de la norma europea para *facility management* es que se trata de una disciplina que engloba diversas áreas, con el fin de asegurar y gestionar el mejor funcionamiento de los inmuebles y sus servicios asociados, mediante la integración de personas, espacios, procesos y las tecnologías propias de los inmuebles. No es algo novedoso en el sector de los servicios, pues hay empresas que lo prestan a edificios de oficinas y centros comerciales, por ejemplo. Tampoco es novedoso dentro del entorno de un servicio público, ya que la mayoría de los hospitales públicos de Chile y de todo el mundo, tienen subcontratados muchos de estos servicios, incluso en ámbitos como el equipamiento clínico, por ejemplo, donde se requiere una gran experiencia en gestión, y que el sector público delega a empresas especializadas.

Las ventajas del *facility management* en hospitales son: integración de tecnologías y servicios; estandarización de los niveles de calidad; disminución del riesgo económico para el mandante; mejora tecnológica continua; capacitación; riesgos laborales externalizados; y planificación de largo plazo.

Como se aprecia en la lámina 2, entre las áreas que puede integrar el *facility management* están: alimentación, mantención, seguridad, aseo y ropería.

Lámina 2 | **ÁREAS INTEGRABLES**

En el caso de nuestra concesión, los servicios básicos prestados, no incluyen los servicios de apoyo al equipamiento clínico y al equipamiento médico. Tampoco brindamos servicios clínicos ni de relación directa con el paciente. Por lo tanto, se trata de un modelo mixto de explotación, con una reducida injerencia dentro del desarrollo habitual de un hospital público.

La experiencia comparada a nivel mundial, muestra modelos mucho más avanzados, y que provocan una mayor ocupación del hospital. Estos modelos son los que se han adaptado para los hospitales concesionados que próximamente entrarán en funciones en Chile, los que incluirán el equipo médico, que es una parte importantísima de la infraestructura y de la inversión necesaria para poner en marcha un hospital. Incluso, hay un modelo ya implantado, donde se delega totalmente el cuidado de la salud del paciente en

manos de una empresa externa que, además de los servicios ya señalados, proporciona también los servicios clínicos. Es decir, aporta los médicos, enfermeros, paramédicos, personal auxiliar, imagenología, y todo aquello que se requiere para brindar atención directa a los pacientes.

El modelo que se adoptó para los hospitales donde participamos, fue bastante cauto, teniendo en cuenta que se trataba de la primera experiencia en concesión de hospital en Chile.

Reflexiones sobre la experiencia

Al reflexionar sobre esta experiencia, la primera pregunta que surge es si las necesidades que se nos encomendaron fueron cubiertas. La respuesta es que sí: en treinta meses de operación hemos prestado servicios a un millón y medio de usuarios potenciales y a 3.500 funcionarios. En ese lapso hemos repartido 3 y medio millones de colaciones y hemos otorgado servicios de ropería, alimentación y aseo para 20 mil urgencias y 30 mil pacientes que han egresado de los hospitales. Todos estos datos reflejan que, para poner en marcha ambos hospitales de forma ágil y eficiente, ha sido necesario el compromiso tanto del Ministerio de Salud, como de la empresa privada.

Sin esta necesaria reflexión, los hospitales concesionados que entrarán en operaciones a futuro, por la falta de adecuación a la realidad, que ya hemos sufrido, pueden repetir nuestros errores. Para contribuir a este aprendizaje, actualmente estamos repensando, de manera conjunta con el Ministerio de Obras Públicas y con los servicios clínicos de los hospitales, las reformas que es necesario llevar

a cabo para mejorar la experiencia y para adecuarla a los cambios ocurridos desde que esta obra fue planificada.

Sin duda esta reflexión conjunta desembocará en una renegociación de las fórmulas para hacer viable esta asociación público-privada; para garantizar que otros inversores también puedan sentirse llamados a esta colaboración; y, por último, para que se vaya integrando a la cultura del país, que la APP es un aporte en el ámbito de la salud.

Estoy seguro de que cuando se puso en marcha la primera autopista concesionada en Chile, los usuarios sintieron desagrado porque no estaban acostumbrados a pagar peaje por transitar en una carretera. Pero, supongo que hoy nadie pondrá en duda la legitimidad de ese cobro a cambio de los beneficios recibidos, que consisten en el uso de una fantástica red de infraestructura vial. La gente podrá quejarse de que el precio es alto, o injusto, porque se cobra igual a automóviles de distinto tamaño, etc. Pero, se asentó en la cultura ciudadana que los servicios, de una forma u otra, hay que pagarlos.

La misma lógica debiera darse en relación a las concesiones hospitalarias, que también constituyen un servicio. Los hospitales concesionados tienen, por contrato, la obligación de mantenerse en perfecto estado de funcionamiento y entregarse al final de su concesión tal como fueron aprobados y puestos en marcha. Esto provoca una repercusión positiva en el negocio, entendido como planificación financiera del hospital, ya que permite una amortización de los activos, manteniendo su vida útil. Es decir, cualquier anomalía y evento catastrófico, así como requerimientos de nuevas implementaciones o nuevas tecnologías, serán resueltos a través de un presupuesto reservado a ese fin. Esto representa una gran

diferencia con los hospitales públicos que, generalmente, se rigen por presupuestos anuales o bianuales y como máximo de cinco años, lo que impide hacer una planificación de mediano plazo. Eso obliga a los hospitales públicos a decidir entre destinar recursos al equipamiento para la atención de pacientes o al mantenimiento de la infraestructura, provocando su paulatino deterioro.

Entre las ventajas que tienen las concesiones en el ámbito hospitalario, están las siguientes:

- Menor tiempo de construcción.
- Se garantiza la entrega de la obra en plazo.
- Evita las desviaciones en el presupuesto.
- El sector privado aporta su experiencia en la dirección de proyectos, con una visión innovadora y especializada.
- Hay una importante transferencia de riesgos desde el sector público a la empresa privada.
- Se liberan recursos públicos para acometer otros proyectos de inversión.
- Permite la programación económica de los sistemas sanitarios, eliminando los déficits históricos.

Debido a que nos importa la calidad de vida de nuestros usuarios y la relación con las comunidades circundantes, hemos hecho un esfuerzo especial para que los hospitales de Maipú y de La Florida tengan un entorno agradable y una arquitectura moderna, que constituya un aporte al paisaje urbano y los haga fácilmente reconocibles.

Además, estos hospitales se han diseñado con particularidades técnicas bastante evolucionadas, que comparten otros hospitales

concesionados que pronto entrarán en funcionamiento, Por ejemplo, poseen aisladores sísmicos preparados para absorber movimientos telúricos de hasta de 9 grados. De hecho, se han comportado perfectamente durante los sismos que han afectado a la Región Metropolitana en estos 30 meses.

En resumen, nuestra evaluación es positiva: hemos cumplido con la misión que se nos encomendó; estamos trabajando en mejorar el modelo en conjunto con nuestro mandante y nuestros usuarios; y los aprendizajes que hemos recogido hasta ahora están a disposición de todos los hospitales concesionados, que esperamos continúen siendo actores coadyuvantes del sistema público de salud, aportando toda su experiencia y su saber específico en el campo del *facility management*.

Adolfo Nobre Godoy

Actualmente es Gerente General de la Sociedad Concesionaria San José Tecnocontrol S.A.

Su carrera en la empresa Constructora San José S.A. se inició en 1994, como Jefe de Instalaciones en Andalucía Central (España). Posteriormente ocupó los cargos de Director Regional de Instalaciones en Madrid y Andalucía y Delegado del Sector Industrial en Andalucía. En 2012 se trasladó a Chile, para acometer la externalización de la empresa en el ámbito industrial y posteriormente fue nombrado en su cargo actual, al frente del negocio concesional en el país.

Es Ingeniero Técnico Industrial de la Universidad de Granada y post graduado en Gestión Empresarial de la misma casa de estudios. Además, tiene un postgrado en Administración de Empresas por la Universidad Politécnica de Madrid.

**DIÁLOGO SOBRE APP
EN INFRAESTRUCTURA
SOCIAL**

DIÁLOGO ENTRE PANELISTAS Y ASISTENTES AL TALLER SOBRE APP EN INFRAESTRUCTURA SOCIAL

Domingo Jiménez

Desde Copsa, nos parece muy oportuno abrir una reflexión sobre el futuro de la asociación público-privada en el ámbito de los hospitales. Asociado al mayor desarrollo económico que vive Chile, los usuarios aumentan sus exigencias respecto a los servicios que se les entregan, lo que es particularmente notorio en los servicios de salud. Juan Carlos Latorre, en la presentación de este tema, hace mucho hincapié en que, si bien no hay diferencias de plazos y costos comparando los hospitales públicos versus los concesionados, el usuario percibe que sí las hay. En contraste, durante el seminario *Infraestructura hospitalaria: desafíos y alternativas de desarrollo*, organizado por la Cámara Chilena de la Construcción y el Colegio Médico, conocimos una encuesta efectuada por Cadem, cuya conclusión es que los usuarios valoran positivamente los hospitales concesionados. Quisiera pedir la opinión de los panelistas sobre este tema.

Adolfo Nobre

Si bien aún son escasos los estudios de percepción y las encuestas en esta materia, no cabe duda que el debate sobre las prestaciones

sanitarias ocupará a futuro un lugar privilegiado, debido a la conciencia creciente de los usuarios de la salud pública respecto a su derecho a exigir un mejor servicio. La encuesta Cadem efectivamente arroja que los hospitales concesionados tienen un porcentaje de aprobación bastante elevado: la aprobación de la infraestructura llega al 82%, mientras el acondicionamiento alcanza al 79%. La cifra es menor cuando se pregunta por los servicios clínicos, que otorga el Ministerio de Salud, donde la aprobación llega al 58%. Lo curioso es que, a pesar de ello, un 46% de las personas encuestadas está en desacuerdo con que el hospital donde se atienden sea concesionado. Es decir, la ciudadanía aún no distingue claramente entre las funciones, atribuciones y responsabilidades de los servicios prestados por la empresa concesionaria y aquellos que dependen de los Servicios de Salud, y por lo tanto no puede comparar ni discriminar entre ambos.

Actualmente solo hay dos hospitales concesionados, y yo creo que conforme se sigan abriendo otros, al ver que se repite el alto estándar de infraestructura, crecerá su valoración, tal como pasó con las autopistas en su día.

Por otra parte, a mí personalmente, no me gusta la palabra concesionado para este tipo de servicio, porque evoca el pago de un peaje, como en el caso de las autopistas, en circunstancias que el usuario paga lo mismo en un hospital concesionado y en un hospital público. Quizás deberíamos dejar de llamarlos hospitales concesionados, porque ese nombre provoca recelos, que no tienen justificación.

Juan Carlos Latorre

Insisto en que se trata de un tema sobre el que hay que seguir predicando: el sistema de concesiones es una política pública, creada

a través de una ley por el Estado chileno, que ha sido exitosa y ha contribuido al desarrollo del país. Nunca debe relacionarse con una confrontación o contraposición entre el sector público y el sector privado, pues eso es lo que puede dar un sesgo ideológico a la discusión.

Los usuarios no tendrían por qué captar cuándo un hospital es concesionado y cuándo es público. Cuando una persona llega al hospital, solo quiere una atención rápida, digna y respetuosa. Y eso los hospitales concesionados lo van a lograr muy bien.

Los hospitales que se están construyendo hoy, a través del método tradicional, y los concesionados, son muy parecidos. Un ejemplo, es el Hospital de Rancagua, que ya tiene recepción provisoria. Sus grandes dimensiones dan cuenta del esfuerzo del Estado para sacar adelante una infraestructura de esa naturaleza. Lo que debemos evitar es que las autoridades aborden este tema con sesgos ideológicos. Eso lo debemos erradicar categóricamente de la discusión, en un esfuerzo mancomunado entre el sector privado y el sector público.

Intervención 1

Si bien los decisores políticos pueden ser neutrales frente a este tema, tal vez reciban influencia directa o indirecta de la ciudadanía, que sí puede tener un componente ideológico en su rechazo. Mi pregunta es si se está tomando o se piensa tomar alguna medida; si se esperará a que la percepción de la ciudadanía comience a cambiar cuando vea la buena infraestructura y los buenos servicios provistos por los hospitales concesionados; o si se piensa que la clase política debe tomar una responsabilidad más prominente en cambiar esa percepción.

Juan Carlos Latorre

Yo creo que la pedagogía es clave, no solamente con la ciudadanía en general, sino que también con el mundo parlamentario, que conozco bien por haber sido Diputado durante dieciséis años. Y la verdad es que cuando un colega dice: “No estoy dispuesto a permitir que los hospitales cobren por los estacionamientos”, me parece que muestra una desinformación respecto del tema que es lamentable. Por lo tanto, hay que hacer una pedagogía general, y también otra dirigida hacia determinados sectores.

Nunca le hemos hecho ver al ciudadano que el concepto “el que usa paga”, que subyace al peaje en las autopistas concesionadas, es una medida de equidad, porque no puede ser que los habitantes de Coyhaique paguen por la autopista que utilizan los santiaguinos. Y eso es lo que ha conseguido este sistema. Ha logrado un concepto de equidad que es indiscutible respecto de lo que representa el desarrollo de la infraestructura.

Muchas veces se destaca que la inversión privada en las concesiones, libera recursos públicos para atender otras necesidades. Describir los programas e iniciativas que han sido posibles gracias al ahorro que representa para el Estado la APP, y el aporte directo que esta ha hecho, permitiría escribir un libro.

Si analizamos nuestra historia antes de 1990, cuesta entender por qué nuestro país no tuvo una gran inversión en infraestructura. En cambio, a partir de la introducción del sistema de concesiones, ocurre un fenómeno notable: los presupuestos que el Estado destina a obras públicas, en vez de disminuir, aumentan. Una de las razones para ello, es que la variable política respecto del

sector mejora sustancialmente, y la obra, que antes se veía como algo muy difícil de concretar, pasa a ser una obra posible de ser lograda.

Creo que debemos reivindicar categóricamente el sistema de concesiones en Chile, incluyendo su utilización en el sector de infraestructura social, particularmente en el ámbito hospitalario, y para ello, convocar a un encuentro a todos los expertos que hoy día están cumpliendo distintos roles, tanto en el sector público como en el sector privado, de modo que puedan sacar conclusiones que refuercen esta política pública en ese ámbito.

Intervención 2

Pertenezco a la sociedad concesionaria del Hospital de Antofagasta y trabajé en el proyecto de Alzira, el primer hospital concesionado de España, en 1999. En ese caso, los primeros indicadores sobre la eficiencia del servicio que se daba en el hospital, aparecieron seis años después. De hecho, los datos incorporados respecto a este hospital en el estudio del BID citado por Juan Carlos Latorre, son de 2011. Por lo tanto, si bien la evidencia es lo más importante para demostrar la bondad de estos modelos, las cifras comparativas tardan más de doce años en salir. Me gustaría conocer la opinión de los expositores a este respecto.

Adolfo Nobre

Efectivamente, hacer una valoración extensa y definitiva, lleva más de una década. Eso es innegable. La evaluación de un proyecto de infraestructura hospitalaria requiere un mínimo de quince años de datos acumulados; y sacar conclusiones sobre

una infraestructura mayor, como por ejemplo una gran autopista o un embalse, puede llevar veinte o más años. Pero no hay tiempo. Desgraciadamente, hay una deficiencia de camas por habitante en Chile, como decía Juan Carlos Latorre, y hay que hacer más hospitales. Entonces, la decisión a la que se ven enfrentadas las autoridades es: construir hospitales con recursos del Estado, lo que requiere una gran inversión, para lo cual será necesario emitir deuda, aumentar impuestos o echar mano a las reservas; o aplicar un modelo concesional, en el cual la integración, como he comentado antes, puede ser mixta, es decir la construcción más la explotación de los servicios mínimos; o incorporar la gran inversión que suponen los equipos clínicos; o, incluso, incorporar los servicios médicos.

Y no hay más experiencias en el mundo sobre cómo se debe gestionar una nueva infraestructura de salud pública. Entonces, hay que elegir, y en ello influye el momento coyuntural que atraviesa cada país, sobre todo la variación en su curva de evolución económica, y en función de ella habrá que elegir un modelo, o a lo mejor una combinación. Ese es el momento al que hoy se enfrenta Chile, según mi opinión, y el debate no puede esperar los quince años necesarios para evaluar totalmente la marcha de los hospitales concesionados. Hay que tomar medidas inmediatas y, frente a esa urgencia, tras dos años y medio transcurridos desde las dos primeras concesiones en explotación, como indiqué, ya puede haber conclusiones. Nosotros las tenemos muy claras: han salido treinta mil pacientes de esos hospitales, luego, el sistema es eficiente. Podrá haber muchos debates, pero lo innegable es que los usuarios de Maipú, Cerrillos y La Florida han tenido un hospital a su disposición en un plazo relativamente breve, con una puesta en marcha meteórica.

Intervención 3

La cartera de hospitales concesionados comenzó a desarrollarse en el gobierno del Presidente Ricardo Lagos. Luego, fue modificado el Plan de Concesiones en el primer gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet y, como consecuencia del terremoto, se sacaron algunos hospitales y se incorporaron otros. Específicamente, a principios de 2010 se incorporó la red Maule, Curicó, Linares y Chillán; y el Hospital Biprovincial Quillota-Petorca. A la vez, se continuó con el programa de concesiones de la Región Metropolitana.

Creo que, efectivamente, durante los primeros seis meses de esta Administración, hubo un sesgo ideológico profundo respecto a la asociación público-privada, lo que llevó a detener proyectos sin un análisis fundamentado, ya que la evidencia posterior ha permitido desmentir cada una de las afirmaciones hechas en ese momento. Una de las detenciones más lamentables, fue la del Hospital Sótero Del Río, cuyo edificio tiene casi ochenta años, y hace treinta que está fuera de estándar. Con recursos enteramente públicos, este hospital con suerte podrá comenzar a construirse el año 2020. Ello retrasa la demanda de una de las zonas más populosas del país, que reúne a las comunas de La Florida y Puente Alto, con un millón y medio de habitantes, y donde el número de camas está al debe. Aunque esta situación se mitigará en parte con el Hospital de Puente Alto, el Sótero del Río es un hospital base de referencia y que, además, sirve como campo clínico para la Facultad de Medicina de la Universidad de Chile, que tiene ahí más de ciento cincuenta académicos trabajando en condiciones que podrían mejorar muchísimo luego de la construcción del anhelado nuevo edificio.

El tercer aspecto importante de abordar, son los hospitales actualmente concesionados y los contratos. Me parece muy necesario hacer un levantamiento de las fortalezas y las debilidades que se han manifestado. Creo que el público en general no tiene claridad absoluta sobre lo que significa la asociación público-privada, pero acepta y valora muchísimo estos hospitales, porque le ofrecen la atención clínica necesaria, con servicios auxiliares de calidad. Eso yo lo he escuchado muchas veces.

El problema, a mi juicio, está en los contratos de servicios, que será necesario mirar con algún grado de detalle a futuro, adecuándolos a instrumentos de medición más modernos, como estadías brutas, estadías y egresos por GRD (grupo relacionado por el diagnóstico) quirúrgico, GRD médico. Es decir, alinear los niveles de servicios a la nomenclatura y a los instrumentos financieros presupuestarios que, en el futuro, debiesen regir en los hospitales.

Otro aspecto de importancia, es el inspector fiscal del Ministerio de Obras Públicas, pero que es mandado por el Ministerio de Salud. Actualmente, si se presenta alguna dificultad de servicio, el hospital tiene que informar al inspector fiscal, quien a su vez debe comunicarse con el representante de la empresa concesionaria. Esa cadena alarga el tiempo de respuesta, lo que puede ser muy deletéreo para la imagen del hospital. Entonces, parece necesario revisar la situación de inspector fiscal del MOP y su relación con el hospital propiamente tal, su nivel de dependencia, su formación y su capacitación. Porque los inspectores fiscales sin duda tienen muchos conocimientos técnicos propios de la ingeniería, pero no manejan las nociones de salud pública indispensables para desempeñarse en esta área específica de las concesiones.

Juan Carlos Latorre

La reflexión anterior me parece muy válida. Por ejemplo, el tema de los inspectores es muy importante y lo he conversado con personas que actualmente tienen responsabilidades en el Ministerio de Salud.

Dado el tiempo escaso, solo me referiré a una parte de la intervención: me niego a darle el carácter ideológico a una reacción de gente que no utilizó argumentos rigurosos en la discusión del sistema de concesiones para el ámbito de los hospitales. Cuando afirmo que no hay un sesgo ideológico, no digo que no hay gente que lo tenga, sino que en la argumentación utilizada él no está presente. Es más, esas personas que en su momento llevaron sus argumentos incluso al Congreso, hoy reconocen que fue un error. Por lo tanto, me rehúso a darle el carácter de ideológico a la ignorancia implícita en determinados argumentos.

Adolfo Nobre

Efectivamente hay que adecuar los niveles de servicio a la realidad. Las bases de licitación que se formularon inicialmente, tomaron como modelo las bases establecidas para otro tipo de asociaciones público-privadas, como cárceles o autopistas, cuyas singularidades son distintas a las de los hospitales. Entonces, a nuestro parecer los indicadores de calidad del servicio no son útiles, porque están pensados para otro tipo de negocio y deben repensarse. También es necesario contar con un sistema de reclamos y de multas, así como de incentivos, y generar un ranking de hospitales concesionados. Esos indicadores de calidad, a mi manera de ver, deberían ser novedosos e incorporar, como factor principal, la apreciación del

usuario. Dichas encuestas deberían tener un valor primordial y, paralelamente, debiéramos tener parámetros objetivos, que puedan incorporar indicadores como utilización de días/cama; tiempo de respuesta para resolver problemas y hacer reparaciones, etc. Estos parámetros actualmente no están bien definidos en las bases de licitación nuestras, ni en las de los nuevos hospitales licitados. Por eso, apremio a hacer ese debate ahora, primero como parte interesada; y, segundo, porque es el momento adecuado, ya que pronto entrarán en funciones nuevos hospitales licitados.



Capítulo 3
**FINANCIAMIENTO
DE OBRAS PÚBLICAS
CONCESIONADAS**

INTRODUCCIÓN

CARLOS KATTAN S.

Para la Asociación de Concesionarios de Obras Públicas, de la cual soy director, el tema de este capítulo tiene una especial importancia. Por esa razón hemos convocado a reflexionar a este respecto a representantes de los sectores público y privado, con miras a compartir puntos de vista que nos permitan avanzar en esta materia.

En su discurso, reproducido al inicio de este mismo libro, la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, ya adelanta novedades respecto a los proyectos de ley que actualmente se encuentran en tramitación parlamentaria, en relación a la industria de las concesiones, y en particular aquello que dice relación específicamente con su financiamiento. Sobre este punto, nos merece especial atención la posibilidad de que puedan intervenir, además de los bancos, que han jugado un importante papel en estos años, otros actores, como son las compañías de seguros y los fondos de pensiones.

Yo formo parte de Sacyr Concesiones, empresa que en noviembre de 2016 cumple veinte años en Chile, participando en proyectos de asociación público-privada. Dado que mis responsabilidades abarcan otros países de Latinoamérica, he podido conocer las realidades de la industria concesionaria en Colombia, Perú, Paraguay y

Uruguay, entre otros. Si bien aún ellos reconocen y valoran la experiencia de Chile en esta área, algunos están avanzando con mayor rapidez que nosotros. Por lo tanto, veo que necesitamos retomar muchos de estos temas, y el Fondo de Infraestructura anunciado por el gobierno, es uno de aquellos que necesitamos abordar.

En Uruguay, donde también Sacyr está presente, los fondos de pensiones participan activamente en nuestra industria. Además, la Corporación Andina de Fomento (CAF) acaba de poner en vigencia un Fondo de Deuda para Infraestructura, de casi quinientos millones de dólares, cuyo objetivo es canalizar recursos de inversionistas institucionales, las Administradoras de Fondos de Pensiones y otros, al financiamiento de infraestructura, mediante instrumentos de deuda senior a largo plazo.

Por lo tanto, hay experiencias interesantes, algunas ya probadas y otras en desarrollo, que pueden ampliar nuestras perspectivas al respecto.

Carlos Kattán Said

Es Director de Financiación y Administración para Latinoamérica, de Sacyr Concesiones S.L.

Anteriormente fue Gerente de Finanzas y Gerente General de Autopista Vespucio Sur.

También fue Subgerente del Área Inmobiliaria del Banco de Santiago.

Es Ingeniero Comercial de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

PRESENTACIÓN

La Sociedad Anónima del Estado, Fondo de Infraestructura S.A., es una iniciativa que agrega financiamiento y gerenciamiento de los recursos de explotación de infraestructura.

A la vez, su gobernanza es plenamente compatible con los principios suscritos por Chile al ingresar a la OCDE. Por último, se trata de una entidad que actúa en coordinación con la planificación de infraestructura pública, y con pleno respeto de la regla fiscal.

En su base están los principios de Responsabilidad Fiscal, Gobernanza de Empresas Públicas y Gobernanza de Infraestructura.

PROYECTO DE LEY FONDO DE INFRAESTRUCTURA S.A.

JOSÉ PABLO GÓMEZ M.

En el V Congreso Nacional de Concesiones, efectuado en el año 2016, me correspondió presentar el esbozo preliminar del Fondo de Infraestructura.

Luego de un año de trabajo técnico entre el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Obras Públicas, y donde también han participado equipos asesores de organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Monetario Internacional (FMI), y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), estructuramos un proyecto de ley que ingresó al Congreso Nacional en mayo de 2016, para iniciar su tramitación legislativa.

El primer artículo de dicho proyecto, autoriza al Estado para iniciar actividades empresariales en materia de infraestructura a través del financiamiento. Esta autorización constituye una obligación constitucional ineludible. Es ella la que permite el segundo paso al que apunta el proyecto de ley, que es la creación de una Sociedad Anónima del Estado constituida por el Fisco en un 99% y por la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo), en un 1%.

Para formar los capitales de esta empresa, el Fisco aportará bienes fiscales y nacionales de uso público, como carreteras; mientras Corfo aportará capital social, de acuerdo a su participación accionaria. El aporte de bienes fiscales y nacionales de uso público, toma como ejemplo el modelo de las concesiones sanitarias, donde se usó un mecanismo similar para crear Econssa.

El primer objeto del Fondo es: construir, ampliar y mantener la infraestructura; y, en segundo lugar, hacer la inversión referida a los respectivos proyectos, incluidos los servicios anexos.

Además, con su capital propio, el Fondo puede levantar capital para otros proyectos de infraestructura, transformándose en una nueva fuente de financiamiento. Esto permite superar las restricciones fiscales habituales y, de alguna manera, constituye el corazón de este proyecto de ley.

Atribuciones y principios del Fondo de Infraestructura S.A.

En términos de las atribuciones establecidas:

- El Fondo podrá construir, ampliar, reparar, conservar, explotar o desarrollar a través de terceros, proyectos de infraestructura sobre bienes cuya administración sea de su competencia.
- El Fondo podrá realizar gastos o inversiones de carácter físico o financiero para nuevos proyectos, fomentando su construcción y desarrollo. También velará por mantener la solvencia de la empresa. El financiamiento que se pueda levantar en el mercado, se pagará con los retornos esperados por

concepto de la explotación de las obras que este administre (a través de las sociedades que constituya).

- El Fondo podrá constituir sociedades anónimas, filiales o coligadas, para cumplir su objeto. En todo caso, solo podrá construir, ampliar, reparar, conservar, explotar o desarrollar proyectos de infraestructura a través de terceros, por medio de concesiones o la suscripción de contratos.

Por otra parte, el proyecto de ley presentado al Congreso, compatibiliza tres principios que, en nuestra opinión, son sumamente relevantes:

El primero, es el *principio de Responsabilidad Fiscal*. Ello significa que la sociedad anónima del Estado, Fondo de Infraestructura S.A.(FDI) debe ser solvente, mostrando sostenibilidad financiera y produciendo utilidades anuales.

El segundo es el *principio de Gobernanza de Empresas Públicas*. En este punto el proyecto de ley sigue recomendaciones de la OCDE para el gobierno corporativo de las empresas del Estado. De acuerdo a esto, las empresas públicas no deben verse eximidas de aplicaciones de leyes y regulaciones de carácter general. Por lo tanto, la sociedad anónima FDI estará sometida a la supervisión de la Superintendencia de Valores y Seguros, y deberá cumplir con todos los estándares vigentes en materia laboral, comercial y de libre competencia, entre otros.

En tercer principio que regirá al FDI es la *Gobernanza de Infraestructura*. Esta significa que el Fondo, desde su génesis hasta su operatoria, funcionará en el marco de un plan de negocios quinquenal, coordinado con el MOP, y sujeto a una revisión anual. Esto no quiere

decir que la empresa no pueda desarrollar sus propios negocios. Por el contrario, se estimula que lo haga, pero actuando en coordinación con el MOP para no duplicar iniciativas.

Gobernanza y plan quinquenal

En términos de gobernanza, el Fondo tendrá un gobierno corporativo que contempla una Junta de Accionistas y un Directorio, siguiendo una figura bastante habitual en la arquitectura que tienen las empresas públicas.

La Junta de Accionistas estará integrada por los ministros de Hacienda y de Obras Públicas, como representantes del Fisco, y un representante de Corfo.

El Directorio tendrá cinco miembros, todos nombrados por el Presidente de la República; tres de ellos a partir de ternas propuestas por el Consejo de Alta Dirección Pública, y dos a partir de quinas propuestas por el Ministro de Obras Públicas.

El plan de negocios quinquenal debe ser elaborado cada año por el Directorio de la empresa y puesto en conocimiento del MOP, el que emitirá un informe técnico que posteriormente será presentado ante la Junta de Accionistas. Dicho plan debe ser bastante exhaustivo respecto de algunos objetivos de la empresa.

En primer lugar, debe detallar los objetivos de rentabilidad de la sociedad, así como sus planes de inversión y desarrollo. Naturalmente, los objetivos de rentabilidad que pueda tener la empresa, se basan en sus planes de inversión.

En segundo lugar, el plan señalará cuál es la política y necesidad de endeudamiento de la empresa, lo que implica aclarar qué tipo de financiamiento tendrá y cómo lo va a conseguir.

En tercer lugar, si el plan aborda proyectos sin rentabilidad privada, pero con rentabilidad social, debe declarar en qué medida y en qué momento requiere transferencia fiscal, a modo de subsidio.

En cuarto lugar, debe especificar el modo de ejecución.

Vale destacar que el proyecto de ley señala que el Fondo utilizará prioritariamente el marco de la actual Ley de Concesiones, sin perjuicio de que quien firma el contrato es el Fondo de Infraestructura. Pero, además, podrá utilizar licitación para proyectos determinados, con autorización de la Junta de Accionistas. Actualmente, el formato del plan de negocios del FDI está siendo estructurado con asesoría del BID.

Responsabilidad fiscal

Respecto a la responsabilidad fiscal, hay tres planos que para el Ministerio de Hacienda tienen una alta relevancia.

El primero, es la relación con la regla fiscal; el segundo, es cómo se relaciona esta empresa con la Ley de Presupuestos; y, el tercero, qué tipo de control presupuestario y fiscal tendrá el FDI.

Respecto del primer punto, es necesario recordar que la regla fiscal se aplica sobre el Gobierno Central o el Fisco, siguiendo las directrices entregadas por el Fondo Monetario Internacional.

Para la correcta administración de esta regla, cuyo instrumento es el balance cíclicamente ajustado, o balance estructural, la gobernanza del FDI debe estar separada del ciclo político. Es decir, puede haber contradicción, y sería sano que la hubiera, entre la administración de la empresa y el Estado, respecto a los proyectos propuestos por una y otra parte, de modo que haya una real cautela de que aquellos que se lleven a cabo, efectivamente son necesarios para el desarrollo de la empresa y la mantención de su patrimonio.

El segundo principio para la correcta administración de la regla fiscal, es que el financiamiento de todas sus actividades debe provenir de sus operaciones.

El tercero es que, en la proyección de ingresos y gastos fiscales, solo se debe considerar las transacciones entre el Fisco y la empresa pública, los que incluyen subsidios, aportes de capital y retiro de utilidades.

Por lo tanto, los balances y resultados de la sociedad anónima Fondo de Infraestructura, no consolidan en la categoría de Gobierno Central, sino que exclusivamente a nivel de Gobierno General, de modo que no se afecta la regla fiscal.

Sobre el FDI y la Ley de Presupuestos, es importante señalar que el informe financiero que acompañó el inicio de la tramitación del proyecto de ley, hizo las siguientes salvedades que conviene tener en cuenta:

El traspaso de bienes fiscales o nacionales de uso público al Fondo, no tiene un correlato directo con la Ley de Presupuestos del sector público, pues esta considera flujos.

Sin embargo, en el periodo actual se anticipa un aporte de capital de Corfo, correspondiente al 1% del valor de los activos traspasados por el Fisco al Fondo, el que deberá estar disponible financieramente.

También debe considerarse que la empresa cuente con otras fuentes de ingreso, como los peajes futuros, y los subsidios que reciba la empresa por aquellos proyectos que, siendo socialmente necesarios, carecen de rentabilidad privada.

Como ocurre en cualquier empresa pública, tanto los aportes que se le realicen, así como las utilidades que se le retiren, deben ser incluidas en la Ley de Presupuestos, para ser sometidos a la aprobación del Congreso Nacional.

El último aspecto relevante en lo que se refiere a la responsabilidad fiscal, es el control fiscal para el FDI. En este sentido, las operaciones que impliquen, directa o indirectamente, requerimientos de aporte fiscal, deberán contar con la autorización del Ministerio de Hacienda, otorgada por medio de un informe técnico. Esto se aplica a proyectos con rentabilidad social, pero sin rentabilidad privada suficiente para el FDI S.A.

Además, como ocurre con todas las empresas públicas y sociedades del Estado, la formación de sociedades con terceros requerirá autorización previa.

También se exige un presupuesto anual de caja y de inversiones, que va más allá de los requerimientos de la SVS, en términos de presentación de balance y estados de resultados.

Finalmente, el FDI debe contar con autorización del Ministerio de Hacienda para contraer deudas o compromisos de crédito.

En síntesis, el Fondo de Infraestructura es una iniciativa que agrega financiamiento y gerenciamiento de los recursos de explotación de infraestructura. A la vez, su gobernanza es plenamente compatible con los principios suscritos por Chile al ingresar a la OCDE. Por último, se trata de una entidad que actúa en coordinación con la planificación de infraestructura pública, y con pleno respeto de la regla fiscal.

José Pablo Gómez Meza

Es Jefe de la División de Finanzas Públicas de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Fue Superintendente de Isapres y estuvo a cargo de la División de Estudios del Ministerio de Salud, siendo uno de los redactores de la Ley Fonasa.

Ha sido consultor del Banco Mundial, la Organización Panamericana de la Salud, la Cepal, el BID y el gobierno de Uruguay.

Es Ingeniero civil industrial de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Máster en Economía por Ilades/Universidad de Georgetown.

COMENTARIOS

FINANCIAMIENTO DE INFRAESTRUCTURA: PERSPECTIVA DE LA AACH

JORGE CLAUDE B.

Mercado asegurador chileno

Históricamente, las compañías de seguros han jugado un papel protagonista en el desarrollo de Chile, ya que además de proteger en forma directa a las familias y a diversos sectores económicos, son uno de los principales inversionistas institucionales.

Chile es actualmente el país líder en América Latina en materia de penetración de seguros. Con 18 millones de habitantes, existen alrededor de 62 millones de seguros contratados, es decir, en promedio cada chileno tiene 3,5 seguros. En su conjunto, la industria aseguradora da cuenta del 4,7% del PIB del país, mientras la minería, que es el mayor sector productivo, bordea el 9%. Además, la industria aseguradora exhibe una importante tendencia al crecimiento. Este, en el año 2015 superó el 10%, y las proyecciones continúan siendo auspiciosas.

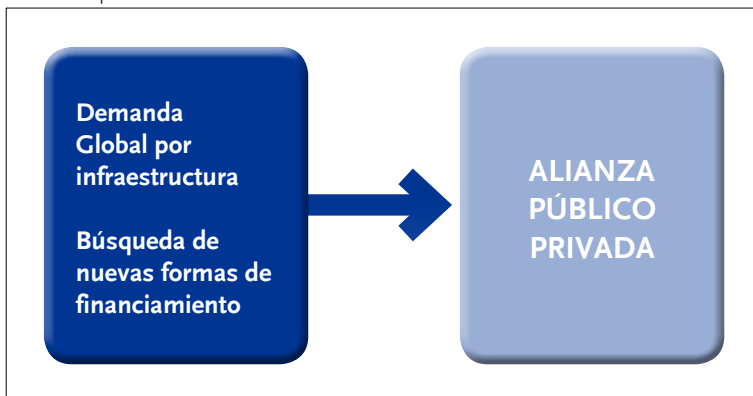
Además, al año 2015, un total de 527 mil personas reciben mensualmente el pago de una pensión en UF a través de la modalidad de renta vitalicia, la que es ofrecida por algunas compañías de seguros. Esto representa una gran responsabilidad, porque la renta vitalicia

constituye un compromiso de muy largo plazo que, en el caso de las mujeres, su tasa de sobrevivencia después de jubilación puede llegar a treinta años. Por razones normativas, las compañías de seguros necesitan constituir reservas técnicas que garanticen la capacidad para cumplir con dicho contrato. Tales reservas técnicas, que son un pasivo, deben estar, a su vez, respaldadas por inversiones. Dadas las características de las pensiones, dichas inversiones deben operar en buena medida a través de instrumentos de muy largo plazo, ojalá renta fija y en UF.

Participación de las aseguradoras en infraestructura

En la actualidad las aseguradoras participan en proyectos de concesiones mediante diversos tipos de seguros, entre los que se cuentan: garantía de fiel cumplimiento; todo riesgo de construcción; maquinarias y equipos; ingeniería; responsabilidad civil; accidentes personales, entre otros.

Lámina 1 |



Como muestra la lámina 1, el mayor desarrollo económico de Chile, con un PIB per cápita creciente, trae consigo una demanda global por infraestructura, lo que a su vez lleva a la búsqueda de nuevos financiamientos, generando oportunidades para la alianza público-privada.

En sus veinte años de historia, el modelo de concesiones ha permitido transformar la estructura de Chile, con 82 contratos en distintas fases; 3.000 km de autopistas; 11 terminales aeroportuarios; una red de centros carcelarios y últimamente, dos modernos hospitales. Pero, para seguir avanzando, y cumplir metas como la contenida en la Agenda Chile 30/30, que espera alcanzar al año 2030 un ingreso per cápita de 30 mil dólares, es esencial acentuar la inversión en infraestructura.

Tradicionalmente, la infraestructura se financió con el presupuesto público. Pero, dadas las múltiples necesidades existentes, se ha buscado otros mecanismos, entre los que está la asociación público-privada.

Entre los grandes inversores privados, tradicionalmente han estado los bancos, que son financistas naturales de corto plazo, y que generalmente intervienen durante el periodo de construcción de la obra. Debido a las normas de Basilea, para un banco es muy difícil invertir o prestar a un plazo superior a siete años. Adicionalmente, el financiamiento bancario es a tasa flotante, debido a que el costo de fondo del banco se va modificando, lo que provoca un riesgo en el financiamiento, porque los proyectos de infraestructura tardan más de siete años en su desarrollo. Por último, habitualmente los créditos van unidos a un derivado. La razón es que, para obtener una tasa fija, que es la deseada por el deudor, la tasa variable suele

combinarse con un derivado. Este procedimiento evidentemente tiene un costo.

Otro grupo de grandes inversores privados son las AFP y las compañías de seguros de vida (CSV). Estas han sido financistas naturales de largo plazo, a tasa fija y preferentemente en UF. No presentan problemas de calce de plazo, por lo que no hay riesgo de refinanciamiento ni instrumentos derivados. Como contrapartida, tienen una menor experiencia en el manejo de este tipo de proyectos, en particular durante el periodo de construcción. Pero, una vez que el proyecto está en operación, y cuando los flujos ya son conocidos, los financistas a largo plazo tienen importantes ventajas comparativas que ofrecer.

Existen básicamente tres fuentes de financiamiento privadas en las cuales las compañías de seguros han estado participando. Podría haber una cuarta, ya que los bonos son un instrumento muy atractivo para las compañías de seguros, pero, en la práctica, hace ya casi diez años que no se emiten. Además, las compañías de seguros, y también las AFP, son inversionistas a término. Por lo tanto, estos instrumentos tienen muy poco mercado secundario, pues aquellos ya emitidos no vuelven a entrar al mercado.

Las tres fuentes de financiamiento privadas, actualmente en uso, son las siguientes:

Créditos sindicados

Estos tienen una estructuración a medida, con garantías reales. Se trata de un instrumento utilizado crecientemente por las compañías de seguros de vida, desde que la ley les autorizó invertir en

ellos. Sin embargo, esta participación ocurre dentro de un límite legal muy ajustado, que es necesario flexibilizar; se estima capacidad para invertir solo por dos años más.

Acciones de infraestructura

Hasta ahora solo las AFP podían invertir en estos instrumentos de renta variable, pero la Ley de Productividad, recién promulgada, permite a las compañías de seguros incorporarse a esta modalidad, al modificar normas sobre reservas técnicas que dificultaban su participación hasta el punto de hacerla inviable. Específicamente, la Ley de Productividad considera la eliminación de las restricciones de prendas de acciones cuando se invierta en infraestructura de uso público. Por lo tanto, las compañías podrán participar directamente como accionistas en las futuras empresas concesionarias. No obstante, aún sería conveniente una nueva modificación, consistente en subir el límite de propiedad de una sociedad concesionaria del 13% al 20%.

Fondos de Inversión dedicados a Infraestructura

Al igual que las AFP, las compañías de seguros están activas a través de estos instrumentos, aun cuando no existe una gran oferta de ellos. Se trata de instrumentos de renta variable, algunos de los cuales se encuentran más orientados a las compañías de seguros, mientras otros están más orientados a las AFP. Estos fondos de inversión constituyen una oportunidad para que las compañías de seguros participen en el financiamiento, a través de la toma de posesión en la propiedad de la concesionaria, o en el financiamiento de su deuda.

Gráfico 1 | TIPOS DE FINANCIAMIENTO EN CONCESIONES
Miles de UF

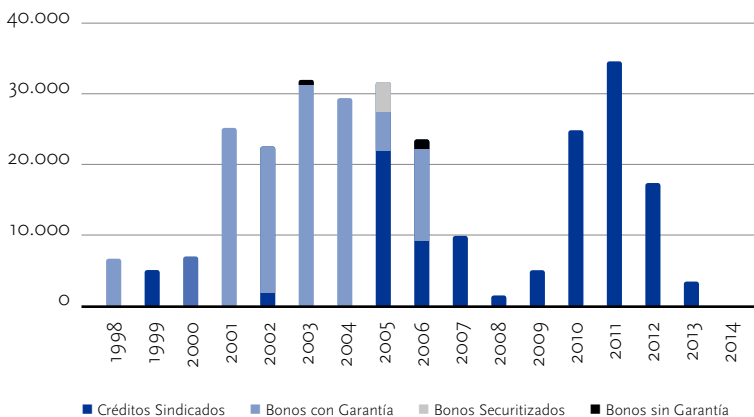
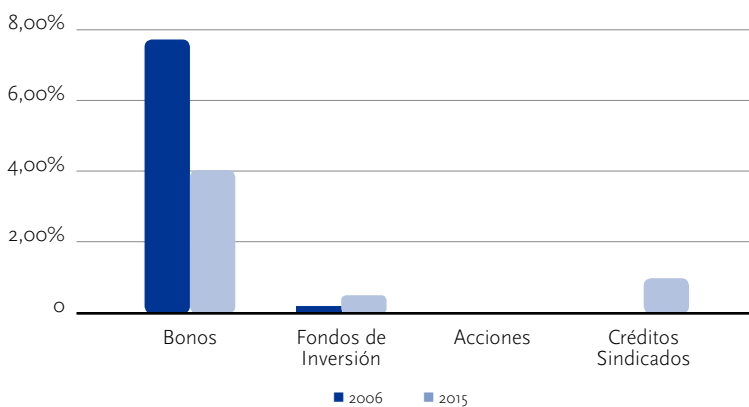


Gráfico 2 | INVERSIONES DE COMPAÑÍAS DE SEGUROS DE VIDA EN INFRAESTRUCTURA



Cuadro 1						PARTICIPACIÓN SOBRE LA CARTERA TOTAL DE LAS COMPAÑÍAS				
Compañía	2006					Bonos				
	Bonos	Fondos de inversión	Total Infraestructura	Bonos						
C1	17,00%	0,00%	17,00%	6,91%						
C2	9,40%	0,00%	9,40%	3,88%						
C3	8,85%	0,01%	8,86%	3,34%						
C4	9,96%	0,02%	9,98%	5,45%						
C5	8,11%	0,00%	8,11%	3,67%						
C6	1,85%	0,00%	1,85%	0,61%						
C7	4,95%	0,00%	4,95%	5,73%						
C8	5,85%	0,23%	6,08%	3,21%						
C9	3,64%	0,00%	3,64%	3,79%						

Fuente: Elaboración propia con datos de la SVS (Circular 1835).

Cuadro 2						HOLGURAS DE ACUERDO A LÍMITES ACTUALES Y A LEY DE PRODUCTIVIDAD				
Compañía	Límites Actuales (Holgura)				Total					
	Créditos Sindicados (5%)	Fondos de Inversión (20%)	Acciones de Infraestructura (13% límite por emisor)							
C5	226,7	52,1	-	278,8						
C8	77,2	45,9	-	123,1						
C6	140,1	34,5	-	174,6						
C3	143,4	33,1	-	176,4						
C4	86,8	31,0	-	117,8						
C2	118,8	24,0	-	142,8						
C1	106,4	20,6	-	127,0						
C9	30,8	10,5	-	41,3						
C7	-	10,3	-	10,3						
	930,0	262,2	-	1.192,1						

2015					
	Fondos de inversión	Acciones	Créditos Sindicados	Total Infraestructura	Variación
	0,38%	0,00%	0,00%	7,28%	-9,72%
	0,00%	0,00%	0,28%	4,16%	-5,24%
	0,01%	0,00%	0,47%	3,83%	-5,03%
	0,65%	0,00%	0,33%	6,43%	-3,55%
	0,00%	0,00%	0,92%	4,59%	-3,52%
	0,54%	0,00%	1,17%	2,32%	0,47%
	0,10%	0,00%	0,00%	5,83%	0,88%
	0,34%	0,00%	3,74%	7,29%	1,21%
	2,59%	0,00%	1,25%	7,62%	3,98%

(Cifras en MM\$US)

Límites Propuestos				
	Créditos Sindicados (5%)	Fondos de Inversión (20%)	Acciones de Infraestructura (13% límite por emisor)	Total
	226,7	156,3	295,3	678,3
	77,2	137,7	280,0	494,9
	140,1	103,5	198,8	442,5
	143,4	99,2	185,1	427,7
	86,8	93,1	183,3	363,2
	118,8	72,1	147,1	338,0
	106,4	61,9	132,7	301,0
	30,8	31,5	140,1	202,3
	-	31,0	66,5	97,5
	930,0	786,5	1.628,9	3.345,3

Como muestra el gráfico 1, previo al año 1998 el financiamiento de las concesiones fue netamente bancario.

El periodo que media entre 1998 y 2006 se caracterizó por el financiamiento con bonos, gracias a la presencia de los *monoliners*. Estos aseguraban el pago a los bonistas, mejorando los ratings y disminuyendo los spreads de financiamiento. Con la crisis *subprime* desaparecieron los *monoliners*, lo que detuvo la emisión de bonos. Debido a lo anterior, últimamente el financiamiento de las concesiones se produce principalmente a través de créditos sindicados.

Por último, aún persiste la necesidad de comprar derivados de tasas.

Como se aprecia en el gráfico 2, en el año 2006 las inversiones en infraestructura se concentraban en bonos de autopistas. Hoy, después de una década, las compañías han diluido su participación en bonos de infraestructura y han buscado compensar con otros instrumentos, como fondos de inversión, créditos sindicados y acciones.

Al año 2006, una compañía de seguros tenía un 17% de su cartera invertida en bonos de infraestructura, cifra que ha descendido al 6,9%. Se trata de una variación importante, que en parte obedece a un cambio en el tipo de financiamiento y, en parte, a la ausencia de una demanda importante por financiamiento de infraestructura, tal como lo hubo en la década pasada. Las compañías han ido disminuyendo su porcentaje de inversión en estos instrumentos porque, obviamente, los bonos se han ido pagando, se han ido cortando los cupones y no hay nuevas emisiones. Además, la participación de otro tipo de estructura de financiamiento todavía deja espacios importantes para que todos puedan invertir.

El cuadro 2 presenta las holguras, con los límites actuales, y con la implementación de las 22 medidas de productividad impulsadas por el Ministerio de Economía.

Considerando las nueve compañías más activas en inversión de infraestructura, la disponibilidad de recursos para invertir en activos de infraestructura de uso público aumentará en más de US\$ 2.100 MM. Ello, teniendo en cuenta que se mantiene el límite en crédito sindicado (5%); se aumenta la proporción de los fondos de inversión (FIP) del 20% al 30%; y, con la liberación de prenda y aumento del límite por emisor de un 13% a un 20%, se supone que un 5% de las acciones se invertirá en infraestructura.

Conclusiones

El gobierno de Chile está impulsando la inversión en infraestructura del país. Los requerimientos de inversión, de acuerdo a la Cámara Chilena de la Construcción alcanzan a MM US\$ 58.115 para el periodo 2014-2018; y a MM US\$ 112.588 para el periodo 2014-2023.

Las compañías de seguros cuentan con características que las hacen atractivas como financistas, precisamente porque necesitan calzar su flujo de futuro a muy largo plazo y eso es muy compatible con un proyecto de infraestructura que también es de largo plazo.

Obviamente, se requiere una gran cooperación público-privada. Creemos que todos los actores estamos disponibles para eso.

Las ventajas que ofrecen las compañías de seguros, tal como lo he mencionado, están justamente en la estructura de largo plazo de

sus pasivos, lo que las obliga a buscar instrumentos de largo plazo en sus activos.

Jorge Claude Bourdel

Es Vicepresidente Ejecutivo de la Asociación de Aseguradores de Chile, y miembro de los directorios de Banvida y Depósito Central de Valores. También es profesor de la Escuela de Negocios de la Universidad de Los Andes.

Ha sido Decano de la Facultad de Economía y Vicerrector Académico de la Universidad Católica del Norte, Gerente de Finanzas de Banmédica y de Banrenta Compañía de Seguros; Presidente del Comité de Finanzas de la Asociación de Aseguradores; Director y profesor de la carrera de Ingeniería Comercial de la Universidad de Los Andes y Director Académico del ESE Business School de la Universidad de Los Andes. También ha sido miembro del directorio de Clínica Dávila; asesor del directorio de Clínica Santa María; miembro titular de la Comisión Clasificadora de Riesgos y miembro del directorio de Pucobre S.A.

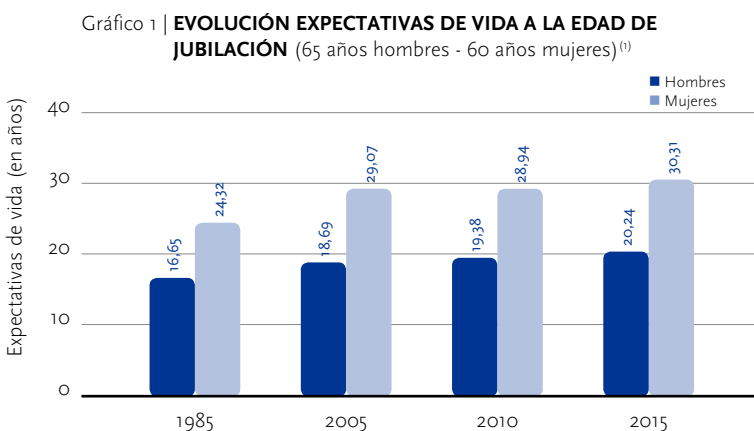
Es Ingeniero Civil de la Universidad de Chile y MBA por el IESE de la Universidad de Navarra.

INVERSIONES DE LOS FONDOS DE PENSIONES EN PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA

OSVALDO MACÍAS M.

Análisis de contexto

En los últimos meses, el sistema de pensiones ha copado la agenda pública del país. Al analizar su contexto, uno de los elementos importantes de diagnóstico, es la evolución de las expectativas de vida de la población chilena luego de cumplir su edad legal para jubilar. Esta, en el caso de las mujeres, es a los 60 años y, en el caso de los hombres, a los 65 años.



(1) Año 1985 con tabla RV 1985, año 2005 con tablas RV 2004, con FM al 2005, año 2010 con tablas RV 2004, con FM al 2010 y año 2015 con tablas RV 2014 con FM al 2015.

Como muestra el gráfico 1, en 1985 la expectativa de sobrevivencia para un hombre que jubilaba a los 65 años era de 16,65 años, mientras que en la actualidad es de 20,24 años. Para las mujeres de 60 años, hace tres décadas la expectativa de sobrevivencia era 24,32 años y hoy día alcanza a 30,31 años. Eso significa que, tanto los hombres como las mujeres, tendrán que financiar, con el mismo ahorro, un tiempo más prolongado de pensión. Ello impactará negativamente en sus jubilaciones, pues un año de aumento en la expectativa de vida implica que el monto de pensión disminuye en un 3,5% en el caso de los hombres, y en un 1,9% en el caso de las mujeres.

Un segundo elemento de contexto es la densidad de cotizaciones, equivalente al tiempo durante el cual las personas aportan fondos para sus pensiones mientras están afiliadas al sistema previsional.

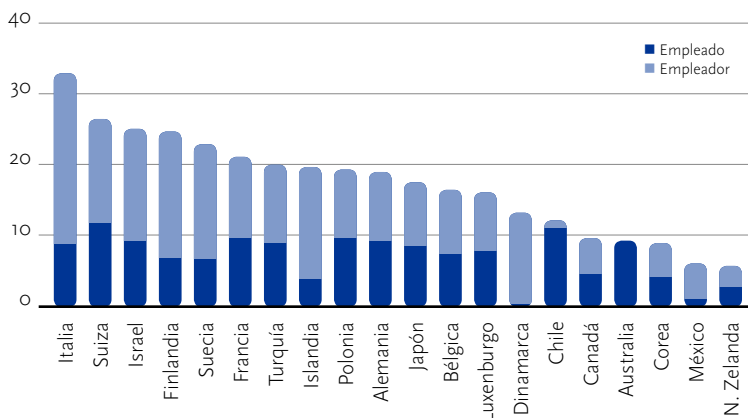
Cuadro 1 DENSIDAD DE COTIZACIONES			
Nº de periodos cotizados / Nº de periodos desde la afiliación			
	Densidad promedio	% de la población con densidad mayor o igual a 90%	% de la población con densidad mayor o igual a 75%
Hombres	57,8%	19%	37%
Mujeres	46,8%	15%	26%
Total	52,6%	17%	32%

Los datos del cuadro 1 indican que, en promedio, las personas cotizan durante un 52,6% del periodo en que permanecen afiliadas. Si lo vemos a la inversa, el 47,4% del tiempo las personas no cotizan, constituyendo las denominadas lagunas previsionales. Obviamente, mientras más lagunas previsionales tiene una persona, menos

ahorros acumula y, por lo tanto, se reduce la pensión que recibirá. Esta brecha, sin duda alguna, impacta en forma importante a las pensiones.

Un tercer punto relevante, es la tasa de cotización obligatoria. En Chile, esta alcanza al 10%, que se incorpora a las cuentas individuales; más un porcentaje de cargo del empleador, destinado a financiar un seguro de invalidez y sobrevivencia.

Gráfico 2 | **TASAS DE CONTRIBUCIÓN OBLIGATORIAS DE SISTEMAS DE PENSIONES EN PAÍSES OCDE, 2014⁽¹⁾**



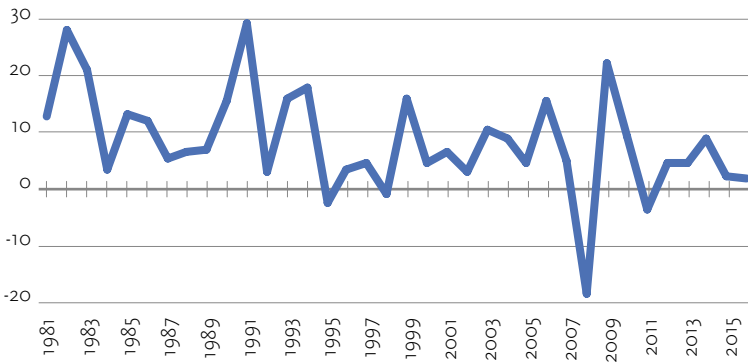
(1) Trabajador ingreso promedio (% renta imponible). Incluye tasa de contribución en sistemas públicos privados.
Fuente: Pensions at a Glance 2015.

El gráfico 2 muestra que, en promedio, los países OCDE tienen un 18% de cotización obligatoria para pensiones. Chile, por tanto, se encuentra bajo los estándares internacionales en esta materia.

Un segundo aspecto, es que en los países OCDE la mayor parte de la cotización es aportada por el empleador. Chile, recién a contar del año 2008, incorporó una cotización del empleador, pero solo para financiar los seguros de invalidez y sobrevivencia. O sea, tenemos tasas bajas de cotización y escaso aporte del empleador.

Un tercer aspecto que se requiere abordar son las rentabilidades.

Gráfico 3 | **RENTABILIDAD REAL ANUAL DEL FONDO C (DEFLACTADA POR UF EN %)**



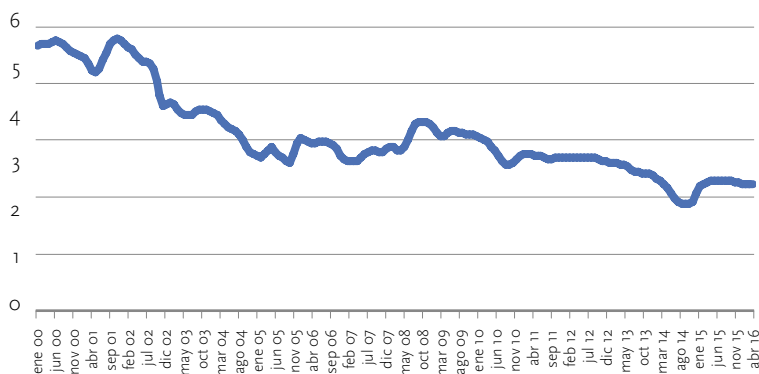
Como indican los datos del gráfico 3, desde 1981, cuando empezó a operar el sistema de pensiones, hasta el año 2015, la rentabilidad promedio anual era de UF + 8,37%, que es una de las mejores rentabilidades a nivel mundial obtenidas por algún fondo de pensiones. Por lo tanto, en esta materia ha habido un buen trabajo de parte de las administradoras de fondos de pensiones, que han logrado obtener buena rentabilidad de los recursos que administran.

Sin embargo, la rentabilidad real promedio de los últimos diez años, desciende a UF + 4,47%. Este promedio considera rentabilidades muy altas al principio, que van declinando después. En los últimos cinco años, las rentabilidades reales promedio descienden aún más, llegando a UF +3,25%. Es decir, las rentabilidades de nuestros fondos de pensiones muestran una tendencia a la baja.

Este elemento es clave, pues si una persona cotiza durante toda su vida laboral, estimada en 40 años, un punto de rentabilidad tendrá un impacto en un 25% de su pensión.

Además, como es sabido, al momento de jubilar una persona debe elegir una alternativa de pensión, que puede ser un retiro programado en su AFP, o bien, una renta vitalicia ofrecida por una compañía de seguros. Las rentas vitalicias son pensiones en unidades de fomento, que protegen a las personas del riesgo de longevidad y de inversión. Por lo tanto, la persona traspasa todo ese riesgo a la compañía de seguros de vida.

Gráfico 4 | **EVOLUCIÓN TASA DE RENTAS VITALICIAS DE VEJEZ
PROMEDIO TRIMESTRAL ENERO 2000 - AGOSTO 2016**



Sin embargo, la compañía de seguros de vida, para ofrecer una pensión en modalidad de renta vitalicia, debe comprar un instrumento financiero de largo plazo, también en unidades de fomento, para calzar sus obligaciones. Dado que esos instrumentos también han visto disminuir sus tasas de interés, las compañías de seguros, para un mismo nivel de ahorro, deben ofrecer hoy una pensión inferior a la que hubieran podido brindar hace algunos años. Si al año 2000 la tasa de renta vitalicia era de 5,6% anual, a mayo del año 2016 es de 2,68%, o sea, ha bajado tres puntos porcentuales, en circunstancias que un punto de variación impacta en un 11% en la pensión. Entonces, también las pensiones en modalidad de rentas vitalicias han descendido.

Como resultado de la combinación de factores descritos, la tasa de reemplazo en Chile es de 40%, tal como muestra el cuadro 2. Dado que dicha tasa de reemplazo corresponde al porcentaje que representa la primera pensión obtenida en relación a la última remuneración percibida, una persona que ganaba un millón de pesos, jubila con cuatrocientos mil pesos. Ello provoca una brecha de expectativas en las personas que piensan que jubilarán con un monto similar al que percibían cuando estaban en la vida activa.

Cuadro 2		TASA DE REEMPLAZO EFECTIVA PENSIONADOS 2007 Y 2014		
TR mediana del último ingreso				
	Mujer	Hombre	Total	
Total	29%	52%	40%	

La brecha mencionada está provocada por las mayores expectativas de vida, por las bajas tasas de cotización, la poca densidad de cotización y las menores rentabilidades que han ido obteniendo los fondos de pensiones en el último tiempo, todo lo cual determina las bajas pensiones.

Elementos de diagnóstico

Dada la realidad descrita, el diagnóstico es bastante claro. Uno de los puntos importantes a abordar es la rentabilidad. La manera de acometerlo es otorgar más alternativas de inversión a los fondos de pensiones, para que puedan mitigar esta caída de rentabilidad y retomar la trayectoria que tenían anteriormente. En suma, se evidencia la necesidad de permitir que los fondos de pensiones inviertan en instrumentos que permitan alcanzar una mejor combinación de riesgo y retorno, para que de esa manera puedan mejorar la pensión final.

Aunque los fondos de pensiones tienen un portafolio de inversiones muy abierto, se requiere darles la posibilidad de invertir en activos alternativos. Actualmente, un 41% de ellos está invertido en el extranjero. En Chile, si bien pueden invertir en una amplia clase de activos, están excluidos los denominados activos alternativos. Estos son acciones y bonos de empresas cerradas, que no se transan públicamente en bolsa, dentro de los cuales están los proyectos de infraestructura en forma directa.

Los fondos de pensiones pueden invertir en proyectos de infraestructura, mediante dos instrumentos: bonos emitidos por sociedades concesionarias (cuadro 3), que permiten la inversión directa, y

fondos de inversión locales (cuadro 4), que son una forma de inversión indirecta.

Cuadro 3 | **BONOS DE SOCIEDADES CONCESIONARIAS**



Como se aprecia en el cuadro 3, a junio de 2016, los fondos de pensiones tenían invertido en bonos emitidos por las sociedades concesionarias, un stock de mil millones de dólares, que equivale a menos del 1% de los fondos totales acumulados.

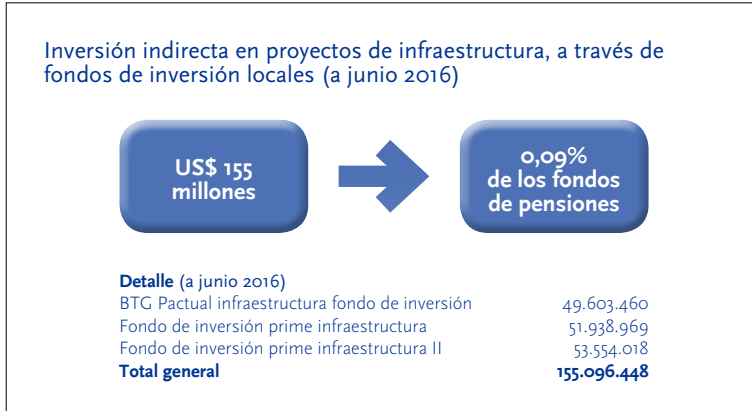
Como se aprecia en el cuadro 4, las inversiones directas de los fondos de pensiones en proyectos de infraestructura, a través de bonos de sociedades concesionarias, corresponden a 17 emisiones distintas, todas las cuales financian autopistas. Su retorno, en los últimos cinco años, alcanza al 9% nominal. Es decir, se trata de una buena rentabilidad. Hasta ahora, han demostrado ser instrumentos bastante seguros y rentables, que las administradoras de fondos de pensiones han podido comprar solamente en la etapa del desarrollo de la infraestructura, careciendo de la posibilidad de comprar directamente instrumentos de renta variable, lo que está prohibido por ley.

Cuadro 4 | BONOS DE SOCIEDADES CONCESIONARIAS

Detalle inversión directa a junio 2016

Emisor	Retorno 5 años	Retorno anual nominal	Inversión USD	Clasific. de riesgo
Autopista del Maipo SC S.A.	55,3%	9,2%	31.313.061	A
	62,0%	10,1%	236.165.526	A
Ruta del Bosque SC S.A.	44,1%	7,6%	55.933.045	A
	8,7%	1,7%	559.738	A
SC Autopista Los Libertadores S.A.	45,2%	7,7%	151.380	A
	52,3%	8,8%	32.863.390	A
SC Vespucio Sur S.A.	54,4%	9,1%	55.713.682	AA
SC Rutas del Pacífico S.A.	45,7%	7,8%	1.229.497	AAA
	46,9%	8,0%	104.331.611	AAA
SC Vespucio Norte S.A.	55,4%	9,2%	136.892.398	A
SC Autopista Central	54,1%	9,0%	284.860.424	AA
SC Autopista del Sol S.A.	41,75%	7,23%	8.193.210	AAA
	41,75%	7,23%	2.056.663	AAA
	41,75%	7,23%	8.956.396	AAA
SC Costanera Norte S.A.	51,75%	8,70%	1.168.186	AA
	51,70%	8,69%	96.150.637	AA
San José - Tecnocontrol		7,98%	10.476.681	AAA
Total			1.067.015.525	
Rentabilidad Promedio ponderada			9,04%	

La segunda opción que tienen los fondos de pensiones para invertir en proyectos de infraestructura, es a través de los denominados fondos de inversión, que muestra el cuadro 5. En este caso se trata de una inversión indirecta y la cifra acumulada a junio del año 2016 es muy pequeña: 155 millones de dólares, menos del 0,09% de los fondos. Son tres los fondos de inversión a través de los cuales se están canalizando actualmente esas inversiones.

Cuadro 5 | **PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA**

Los mencionados, son los dos únicos vehículos que existen en la actualidad para que los fondos de pensiones puedan canalizar sus recursos hacia proyectos de infraestructura, los que han sido utilizados de manera muy minoritaria.

Experiencia internacional

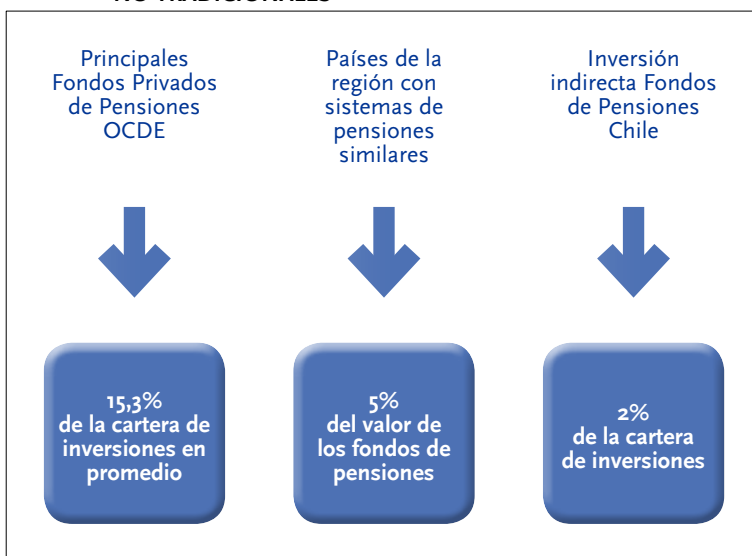
El fondo canadiense *Ontario Teachers Pension Plan*, a diciembre de 2015 poseía un portafolio de US\$ 11 billones (correspondiente al 9,3% del total) invertido en activos de infraestructura. Este fondo tiene en Chile inversiones directas en los sectores de electricidad (Saesa) y agua (Essbio, Esval y Nuevosur).

Una acotación al respecto, es que resulta curioso que fondos de pensiones extranjeros puedan realizar estas inversiones, pero no los nacionales.

Por su parte, la inversión en infraestructura del *California Public Employees Retirement System*, alcanza los US\$ 2,6 billones (0,9% del portafolio reportado a junio de 2016), repartidos en los sectores de energía, agua y transporte.

Por último, según una encuesta de la OCDE, los fondos de pensiones de Australia y Canadá son líderes en inversión directa en infraestructura, mediante títulos de capital que no cotizan en bolsa y bonos de proyectos. Tienen, en promedio, un 5% de sus activos totales dedicados solamente a infraestructura.

Cuadro 6 | **EXPOSICIÓN DE FP INTERNACIONALES EN ACTIVOS NO TRADICIONALES**



Si tomamos los activos no tradicionales completos, incluido infraestructura, podemos ver, en el cuadro 6, que el 15% de los fondos de pensiones de los países OCDE está invertido en este tipo de activos. En Chile llega al 2%, incluido infraestructura, mientras que Perú, Colombia y México tienen el 5% invertido en este tipo de activos alternativos.

Otro importante inversionista institucional, representado por las compañías de seguros de vida, tiene inversiones en el sector inmobiliario a través de mutuos hipotecarios, bienes raíces y letras hipotecarias, por US\$ 12.100 millones, lo que representa un 23,9% de su cartera de inversiones a agosto de 2016.

Cuadro 7	CARTERA DE INVERSIONES DE LAS COMPAÑÍAS DE SEGUROS
	Porcentaje
Instrumentos del Estado	2,8
Depósitos a plazo	5,0
Bonos bancarios	13,4
Inversiones inmobiliarias	13,9
Mutuos hipotecarios	8,6
Letras hipotecarias	1,4
Bonos y debentures	31,2
Acciones de Sociedades Anónimas	1,4
FM y FI	6,0
Inversión en el extranjero	12,9
Otros	3,4
Total	100

Opciones que ofrece la Ley de Productividad

La Ley de Productividad vino a resolver el rezago que afectaba a la regulación de inversiones en el país. Este cuerpo legal ofrece nuevas alternativas de inversión a los fondos de pensiones, permitiéndoles diversificar el portafolio, con el fin de obtener una mejor combinación de riesgo y retorno y con ello mejorar las pensiones.

Los fondos de pensiones son autorizados por la Ley de Productividad a invertir en: activos no tradicionales (deuda o capital privados, activos inmobiliarios); acciones de sociedades concesionarias de obras de infraestructura (también considerado activo no tradicional) y bonos de fondos de inversión.

Además, la Ley de Productividad elimina trabas relativas a contratos de promesa de suscripción de cuotas de fondos de inversión; aumenta el límite por emisor aplicable a las cuotas de fondos de inversión nacionales y facilita la adquisición de instrumentos nacionales en el extranjero.

Esta ley también fortalece el proceso de fiscalización de la Superintendencia de Pensiones.

Algunas de las características que tiene la Ley de Productividad, son las siguientes:

- Límite propuesto para activos no tradicionales: no podrá ser inferior al 5% ni superior al 15% del valor de los fondos de pensiones, debiendo el Banco Central establecer el límite máximo definitivo. El régimen de inversión podrá,

eventualmente, fijar límites específicos según activo (acciones de infraestructura, inmobiliario, etc.).

- Inversión máxima potencial (a septiembre de 2016): considerando el rango para el establecimiento del límite máximo en activos no tradicionales, estos podrían llegar a invertir desde US\$ 8.828 millones a US\$ 26.483 millones en todos los activos alternativos.
- La ley establece que los cambios al sistema de pensiones en materia de inversiones comenzarán a regir el primer día del décimo tercer mes siguiente a su publicación en el Diario Oficial, lo que ocurrirá el 1 de noviembre del año 2017. A esa fecha deberán estar publicadas las nuevas disposiciones que sobre la materia establezca el Régimen de Inversión de los Fondos de Pensiones y la normativa complementaria.

Desafíos regulatorios

Dado que la Ley de Productividad abre para los fondos de pensiones la posibilidad de inversión en activos no tradicionales y acciones de sociedades concesionarias, se presentan desafíos regulatorios en los siguientes ámbitos: definición de los tipos de activos; liquidez; valorización; administradores autorizados; regulación y fiscalización; capacidades técnicas de las administradoras de fondos de pensiones y de la Superintendencia de Pensiones; transparencia y gradualidad de la aplicación.

Es necesario señalar que no es fácil invertir en activos alternativos. Actualmente los fondos de pensiones solo invierten en títulos que

se transan en bolsa y que, por lo tanto, no son difíciles de valorar y de controlar.

Para la Superintendencia de Pensiones, como regulador, esto implicará extenderse hacia activos ilíquidos, lo que es un ámbito de mayor complejidad. Las administradoras de fondos de pensiones, por su parte, deberán generar una nueva *expertise*, para adentrarse en el mundo inmobiliario y en el mundo de la infraestructura.

Uno de los primeros desafíos para la Superintendencia será definir el tipo de activo en el que se permitirá invertir inicialmente. Al mismo tiempo, deberá examinar la liquidez, que es un factor de mucha importancia, debido a que permite valorizar adecuadamente los fondos de pensiones y controlar las transacciones.

Por otra parte, a la Superintendencia de Pensiones le corresponderá determinar a los administradores autorizados, estableciendo requisitos mínimos que deberán cumplir para que los fondos de pensiones puedan ingresar con sus recursos.

Para enfrentar estos importantes desafíos en materia de regulación y fiscalización, la Superintendencia deberá reforzar sus competencias. Por otra parte, hay otros desafíos que corresponderá asumir a las administradoras de fondos de pensiones, ya que, para incursionar en esta nueva categoría de inversión, deberán cumplir con ciertos requisitos, los que serán fijados en su momento.

Todo el proceso deberá desarrollarse en un marco de mucha transparencia, y su aplicación debe ser gradual. Ello evitará que un actuar precipitado cause problemas que pongan en tela de juicio el nuevo mecanismo. De su éxito dependerá que las cuentas individuales

de las personas puedan tener rentabilidades mayores, aumentando sus pensiones futuras, que es nuestro gran objetivo.

Oswaldo Macías Muñoz

Es Superintendente de Pensiones.

Anteriormente ocupó el cargo de Intendente de Seguros en la Superintendencia de Valores y Seguros. También fue Jefe de las divisiones de Estudios y de Análisis y Control Financiero de Superintendencia de AFP.

Como experto, ha sido consultor del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en temas de fiscalización y regulación en materias previsionales y de seguros.

Es Ingeniero Comercial, licenciado en Ciencias de la Administración de la Pontificia Universidad Católica de Chile, y Magister en Dirección de Empresas de la Universidad Adolfo Ibáñez.

**DIÁLOGO SOBRE
FINANCIAMIENTO
DE OBRAS PÚBLICAS
CONCESIONADAS**

DIÁLOGO ENTRE PANELISTAS Y ASISTENTES AL TALLER SOBRE FINANCIAMIENTO DE OBRAS PÚBLICAS CONCESIONADAS

Carlos Kattan

A modo de recuento, los fondos de pensiones y compañías de seguros, pueden participar de tres maneras en el financiamiento de proyectos de infraestructura: *equity*, deuda y garantía. Respecto al Fondo de Infraestructura, frecuentemente he escuchado preguntar si es de deuda o de *equity*, porque se trata de mecanismos bien distintos. Como grupo Sacyr, hemos participado con fondos de inversión, que son nuestros socios en varios proyectos. Si bien el financiamiento a través de bancos y de bonos ha sido lo más tradicional y lo más conocido, en la actualidad enfrentamos una nueva ola de formas de financiamiento. Esto es muy necesario para impulsar la infraestructura, que en todos nuestros países genera efecto multiplicador en el producto.

Intervención 1

Quisiera saber si el Fondo de infraestructura considera apoyar a aquellos mandantes que tienen financiamiento o que cuentan con un nivel de flujos positivos, o si esas concesiones se mantendrán financiadas exclusivamente por el mandante.

José Pablo Gómez

Si la pregunta se refiere a las licitaciones de aeropuertos, se da una situación bastante particular, que es ampliamente conocida. La Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC) funciona sobre una lógica de circuito cerrado, donde los excedentes que genera la licitación del Aeropuerto Arturo Merino Benítez tienden a financiar fuertemente los aeropuertos del resto del país. Esa situación no debiera cambiar, porque esos flujos fiscales están relativamente garantizados, en una especie de caja cerrada. Pero, en términos hipotéticos, puede ocurrir que una sociedad concesionaria que quiera postular a una de esas concesiones, requiera garantías que pueda otorgar el Fondo de Infraestructura, por ejemplo, en la primera etapa. Eso haría posible bajar los costos si no hay cambios en la estructura de instrumentos, como explicó Jorge Claude. No hay mucha más reflexión al respecto.

Solo para terminar: el Ministerio de Hacienda ve más interesante el apoyo del FDI a través de garantías en la primera fase.

En relación a los focos de trabajo, el área de productividad apunta al financiamiento de largo plazo y el Fondo de Infraestructura tiende a *equity* o garantías en la primera fase de los proyectos de construcción, es decir se trata de una óptica bastante más especializada. Porque, tal como señalé en mi presentación, en los bancos no existe conocimiento sobre el sector como tal, y resulta riesgoso participar en la etapa de construcción para alguien que observa un proyecto cada cierto tiempo, pero quien lo está viendo frecuentemente –como la DGAC o la Coordinación de Concesiones–, tiene formas de administración y manejo que son mucho más estandarizadas.

Carlos Kattan

Como asociación gremial, esperamos que el Fondo de Infraestructura venga a sumar, no a competir. Chile destaca en la región como un país con un mercado de capitales bastante desarrollado, un sistema financiero bastante sólido, y eso hace que efectivamente en temas como el riesgo de construcción, no todos los actores puedan participar en la primera etapa. Ahí las garantías son fundamentales y, por ende, hay un rol que suplir o complementar, probablemente, más que sustituir.

Por eso, el Fondo de Infraestructura es un desafío bien complejo desde el punto de vista de su administración y, como siempre me recuerdan los altos ejecutivos del BID, ellos están para desarrollar allí donde los privados no hemos sido capaces de generar soluciones.

Como grupo Sacyr hemos visto que efectivamente no hay *equity* para abordar todos los proyectos de concesiones de la región, y esa herramienta, cuando se complementa con otras fuentes de financiamiento, hace abordables los proyectos.

Intervención 2

Estoy convencida de que los inversionistas institucionales son los mejores aliados para el financiamiento de las concesiones. Desde ese punto de vista, quisiera preguntar a los expositores ¿Cuáles creen ustedes que serán los desafíos para que dichos inversionistas puedan acceder a la industria de concesiones, que ha tenido malas experiencias en el pasado en el uso del mercado financiero? Y, dado que hoy día se están abriendo las flexibilidades y holguras para poder ofrecer recursos a esta industria, ¿cómo creen que

deberán abordarlas, a objeto de que esas holguras puedan ser utilizadas?

Oswaldo Macías

Dado que la ley se acaba de publicar, en un año más, cuando ella esté vigente y toda la regulación secundaria esté emitida, deberán estar respondiendo esa pregunta las AFP, de quienes depende esa decisión. El desafío nuestro, como Superintendencia de Pensiones, es emitir una buena regulación secundaria, que no impida que los recursos se canalicen de forma eficiente. Pero, por otro lado, tenemos que ser cuidadosos para cautelar que los recursos tengan un mínimo de seguridad. Tenemos un año para lograrlo, mediante un proceso en el que intervienen varios actores.

Por un lado, la Superintendencia tiene que emitir la normativa, que debe ser complementada por un Comité Técnico de Inversiones, integrado por cinco expertos, dos de ellos nombrados por los decanos de las facultades de ciencias económicas y empresariales de las universidades, uno por el Banco Central, otro por las administradoras de fondos de pensiones y quien lo preside nombrado por la Presidenta de la República. Ellos deberán revisar y aprobar la regulación propuesta por la Superintendencia, luego de lo cual será visada por el Ministerio de Hacienda. Cumplidos esos pasos, será posible dictar las normas.

Por otro lado, interviene el Banco Central de Chile, fijando límites de inversión y, por último, la Comisión Clasificadora de Riesgos podría intervenir si es que la Superintendencia lo estima conveniente, aprobando determinados instrumentos.

Esos son los mecanismos de seguridad con que se cuenta. Luego será el turno de las administradoras, considerando que este tipo de inversiones son justamente las que están buscando los fondos de pensiones, no sólo acá en Chile, sino que a nivel mundial. Son inversiones que se ajustan al perfil de inversionistas de largo plazo que tienen las AFP. Por lo tanto, son un muy buen instrumento para su portafolio. Este, sin duda alguna permitirá diversificar el riesgo y acceder a rentabilidades razonables, en un mundo en que las rentabilidades son volátiles y cada vez más bajas.

Pero se requiere mucha cautela, porque el riesgo reputacional es muy importante para las AFP, ya que no administran recursos propios, como las compañías aseguradoras de vida, sino que son recursos de terceros, entregados con carácter obligatorio para sus futuras jubilaciones. Por lo tanto, cualquier problema que se presente, tendrá un impacto que puede ser letal en el desarrollo de esta alternativa.

O sea, hay que sembrar ahora para cosechar mañana, pero no se trata de una cosecha rápida. Recordemos que cuando se permitió la inversión en el extranjero, se empezó con fondos estatales extranjeros; después bonos soberanos; después bonos corporativos de muy bajo riesgo; luego rentabilidad variable, y así se fue abriendo este mercado, hasta que, finalmente hoy día, más del 40% del portafolio está afuera. Ha sido una buena experiencia, pero hecha con extrema prudencia y gradualidad. Lo mismo ocurrió con las acciones.

Jorge Claude

Una de las tareas fundamentales de los inversionistas es gestionar bien los riesgos, y pienso que hoy día la industria no está preparada

adecuadamente para gestionar los riesgos de la etapa de construcción. Dadas las holguras existentes, y los montos potenciales de inversión, pienso que se justifica el desarrollo de una *expertise* en las compañías más grandes y más activas en este tipo de inversiones, con miras a participar desde la etapa inicial de los proyectos.

Tal como menciona Osvaldo Macías, probablemente habrá un proceso gradual, que se iniciará con transacciones de acciones de concesionarias ya en operación, pues creo que sería la forma más lógica de que comiencen a involucrarse los inversionistas institucionales en este tipo de proyectos, sin perjuicio de que a futuro y, en la medida en que se desarrollen los proyectos que están programados, probablemente en unos cinco o diez años más, los inversionistas institucionales deberían estar en condiciones de abordar los proyectos desde la etapa inicial.

Intervención 3

Inicialmente la idea del Fondo de Infraestructura no estaba empaquetada en la forma de una sociedad anónima, como la que finalmente se presentó al Parlamento. La forma de la sociedad anónima resguarda bien la gobernanza y la regla fiscal. Pero, ¿hasta dónde esa forma es compatible?, ¿hasta dónde es coincidente la obtención de utilidades o la búsqueda de solvencia para la compañía, con el cumplimiento cabal del objetivo inicial declarado por los promotores del Fondo, que es la retención de recursos de concesiones para la promoción de infraestructura pública, más en la lógica de promoción de una política que en la lógica estrictamente empresarial?

Y, derivado de esa pregunta, un par de cuestionamientos o inquietudes respecto de la estructura de ingresos de esta sociedad: el

primero es que, si se aportan activos ya completamente depreciados tributariamente, y todo lo que ingrese como flujo futuro será utilidad, existe el riesgo de que se reduzcan mucho los recursos disponibles por la vía de impuestos y por la vía de utilidades distribuibles a los accionistas, que es el Estado de Chile. Así, esta idea inicial de proteger recursos que no entren, por así decirlo, a competir con otros destinos públicos en la Ley de Presupuestos, se puede terminar frustrando por la vía de un exceso de utilidades tributables y distribuibles a los accionistas.

En segundo lugar, si no se relicitan los proyectos que están terminando, las tarifas tenderán a caer, o serán tarifas de mantención de las concesiones, con lo cual, probablemente, los ingresos que generen estos activos pueden ser muy bajos. No sé si la ley considera retener tarifas como ingresos, aun cuando las concesiones terminen su inversión anterior o aun cuando no se hagan todas las inversiones adicionales.

Por último, una reflexión más general, respecto de si la empresa y el modelo que se está planteando es plenamente satisfactorio desde la perspectiva de la política pública de promoción de concesiones y no tanto desde las aprensiones que tuvo a la vista el Ministerio de Hacienda y que están bien reflejadas en el proyecto que finalmente ingresó al Parlamento.

José Pablo Gómez

Primero abordaré las tarifas de los peajes, que probablemente es uno de los temas más complejos en la administración política de esta tramitación. Porque si se sigue la lógica que la tarifa tiene que ver con los costos reales de inversión y mantención, cuando solo

quedan estos últimos el peaje debiera bajar. Pero, lo que se está planteando es mantener las tarifas, independiente de que eso ocurra. La ventaja de tener una empresa o una sociedad, es que desaparece el peaje, que es reemplazado por tarifas. Así, la determinación de los ingresos operacionales corresponderá a la empresa destinada a fijar esas tarifas, conforme a una condición de escasez del bien o a una condición de necesidad de rentabilidad de la empresa. En el debate, algunos parlamentarios han advertido sobre la tensión que podría significar el interés de la empresa de establecer tarifas altas para asegurar sus ingresos, mientras otro grupo señala que, dado que ya fue hecha la inversión, debieran ser bajas. Lo cierto es que esa tensión probablemente ocurrirá en cada fijación de tarifas de cada contrato existente, si es que se quiere mantener este modelo. Si en cambio optamos por un modelo más regulado, en el cual las tarifas son fijadas por decreto, como hoy de alguna manera se hace, lo más probable es que esta iniciativa quede con los brazos bastante cercenados. La idea, tal como se ha presentado en las comisiones del Congreso, es que las tarifas no debieran reducirse.

Esto nos lleva a un tema tributario, ya que las tarifas por uso no están exentas de IVA, por ejemplo, de modo que la sociedad deberá efectuar tributación normal. Por lo tanto, en la medida en que haga inversiones y tome una decisión de cierta forma de depreciación, se irán generando utilidades que la Junta puede decidir, o no, retirar. La iniciativa inicial considera que, dado que los flujos de peaje están tensionados, para poder ir haciendo *matching* entre ingreso y gasto, no se promovería retiro de tarifas. Por lo tanto, el Fisco seguirá percibiendo los impuestos a la renta por las utilidades. Esta no es la idea que tenían los primeros promotores, que consistía en hacer una "bolsa" de flujos, lo que permite capturar una parte de los recursos públicos líquidos e invertirlos solo en infraestructura.

Efectivamente hay una parte de recursos que quedan capturados para infraestructura, pero se pierde la posibilidad de asignarlos a todo evento. Con esto quiero decir que se podría, en algún momento, decidir usar los recursos de peaje para otro fin en el Fisco. La decisión, de alguna manera, es capturar estos recursos para propósitos de infraestructura. Pero no con la idea flexible y no regulada contenida en los primeros bosquejos del FDI, consistente en que el Fondo asume los costos y traspasa todos los peajes, para que un grupo de expertos, tipo Consejo del Banco Central, defina en qué se gastan. Ese esquema correspondía al de una operación fiscal, que no respetaba, en general, las orientaciones del FMI: se consolidaba todo dentro de la regla fiscal, pudiéndose gastar solo aquello que era compatible con el balance estructural, pero, de otro lado, también pervertía la institucionalidad.

Finalmente, a la hora de definir la forma societaria, no se optó por una empresa pública tradicional, como Codelco, ENAP o Enami, sino por una sociedad anónima, por motivos de transparencia en la gobernanza. Aun así, varias de las preguntas planteadas sobre tarifas, impuestos, flujos y política de dividendos, continúan abiertas, como parte de un debate que debemos resolver en conjunto con el Parlamento.

Intervención 4

Voy a transmitir una pregunta que me hizo un fondo extranjero que tiene intereses en Chile. Su inquietud es si la posibilidad que da la Ley de Productividad a los fondos de pensiones locales de invertir en *equity* en las concesiones, debiera para ellos representar una amenaza, una mayor competencia, o una oportunidad de tener un *partner* local.

Oswaldo Macías

Esto sin duda generará mayor competencia en el ámbito de financiamiento de proyectos, por lo que solo puede ser visto como una oportunidad. Dado que se autoriza a los fondos de pensiones para invertir directamente, podrían prescindir de los intermediarios si lo estiman conveniente, pero como generalmente se requiere una *expertise* muy especializada, es altamente probable que subsistan los fondos intermediarios. Habrá una competencia entre intermediarios locales y extranjeros y también entre intermediarios y la inversión directa de las AFP. Lo veo como una oportunidad para todos, por cuanto genera más competencia y eso es positivo, porque quedarán los mejores *players*.

Jorge Claude

Los institucionales, por naturaleza, no son operadores, son inversionistas. Por lo tanto, si bien habrá más competencia, desde luego habrá más interés por participar. Yo no creo que los institucionales vayan a copar la propiedad de alguna concesionaria, porque se requiere una *expertise* de operación que no tienen, y dudo mucho que la vayan a desarrollar, porque invierten en todos los sectores de la economía y no tiene sentido contar con expertos en todos ellos. Entonces, yo creo que con esto todo el mundo sale ganando.

Intervención 5

Hemos sabido por la prensa que el Fondo de Infraestructura está concebido como el valor presente de los flujos futuros. Sin embargo, en las concesiones, esto está sujeto a incertidumbres, como riesgo de demanda, riesgo regulatorio, decisiones tarifarias, etc., a

lo que se suma un riesgo político futuro. Por lo tanto, hay incertidumbre relevante que disminuye mucho la potencia del Fondo de Infraestructura, concebido en esos términos. En cambio, cuando se presenta como garantía, con cargo a un valor presente de flujo futuro, comparado con garantía con cargo a excedentes reales, que se obtienen de la relicitación de las concesiones –tal como ocurrió con los contratos del año 95, donde la licitación determinaba el monto real y concreto a pagar por parte de las concesionarias–, eso podría ser mucho más potente y cumpliría con el objetivo de potenciar el desarrollo de la infraestructura del país. Más aún, considerando que la nueva ley posibilita a las AFP y a las aseguradoras nuevas posibilidades de participar en el financiamiento de las concesiones.

José Pablo Gómez

Como señalé, estamos conversando sobre la estructuración del modelo de negocio con el BID y otros actores, entre ellos, pares de la Alianza del Pacífico, porque las modalidades de obtención de recursos son varias. La posibilidad de obtener recursos excedentarios reales de una relicitación, se parece mucho al mecanismo incorporado en las licitaciones de las concesiones portuarias. Esto entrega recursos líquidos, lo que permite generar fondos que, administrados o apalancados adecuadamente, pueden dar un set de garantías. Pero, en las concesiones viales, con inversiones muy grandes, los flujos se presentan más al final y sujetos a las incertidumbres mencionadas. Por lo tanto, dependiendo del tipo de proyecto, hay distintas formas de obtener recursos para la generación de instrumentos financieros que se puedan administrar desde el Fondo. No creo que sea valioso adelantar ninguno en particular, porque depende mucho del tipo de proyecto, de la estructura y, por cierto, del compromiso que la empresa asuma cuando genere

esos proyectos. Es bien distinto acometer un puerto a gran escala que una relicitación de toda la Ruta 5 Sur. Lo cierto, es que el texto del proyecto señala que el primer Directorio, en conjunto con la primera Junta de Accionistas, deberá tomar varias decisiones en este sentido, y no es impensable que actúe de manera conservadora al principio, de modo que no se haga cargo inmediatamente de todas las concesiones, sino que vaya recibéndolas a medida que vayan estando cerca de su periodo de relicitación, para hacer una adecuada preparación. Y, por supuesto, la estructuración de garantías también deberá definirse de acuerdo a la relación que la empresa tiene con el mercado, particularmente con el sector financiero.

Intervención 6

¿Cómo estarán incluidos los proyectos con subsidio dentro del Fondo de Infraestructura, si a este también se le solicita tener una rentabilidad positiva y en cuánto plazo?

José Pablo Gómez

Lo que está en el proyecto de ley es un doble circuito. Desde el lado de la empresa, tiene que haber un comité de directores que haga la propuesta de requerimientos fiscales a la Junta. De acuerdo al criterio que tiene la ley, la propuesta no debiera deteriorar, pero tampoco incrementar el patrimonio de la empresa. Es decir, deja neutro el patrimonio de la empresa cuando se ejecuta. Por otro lado, ese informe debe exponerse a los equipos técnicos del MOP y a la Dirección de Presupuestos, a quienes corresponde evaluar la cuantía de los subsidios que recibirá cada proyecto que se ejecuta. O sea, hay una doble idea: primero, presionar la eficiencia del

proyecto, en el sentido que un subsidio puede justificarse por razones de rentabilidad social, pero no en cualquier monto ni en cualquier oportunidad. Por otro lado, la idea es que no se deteriore el patrimonio de la empresa. Entonces, hay dos circuitos expuestos en la ley para enfrentar ese tipo de caso. No queremos que se deteriore el patrimonio, pero tampoco queremos que los proyectos con subsidios sean los que generan la utilidad, sino que sean neutros.



Capítulo 4
**POLÍTICA TARIFARIA
PARA RUTAS
Y AUTOPISTAS**

INTRODUCCIÓN

CLEMENTE PÉREZ

Estamos discutiendo por primera vez sobre tarifas en un Congreso de Copsa, porque existe preocupación en torno a si se mantendrá el cobro por el uso de la infraestructura, y si se continuará respetando el principio “el que usa paga”, que está en la base del sistema de concesiones de obras públicas, mecanismo que explica el salto que ha tenido Chile en infraestructura en los últimos veinte años.

Señales preocupantes respecto de las tarifas por uso de las concesiones

La tarifa es relevante para subsanar la escasez de recursos públicos; para tener una noción de demanda, y porque varias relicitaciones de proyectos podrían hacerse prácticamente sin nuevas obras. El Túnel El Melón, por ejemplo, tuvo una rebaja significativa de tarifas que los usuarios valoraron mucho, pero sin un nuevo túnel habría sido muchísimo mayor. Se trata de una posibilidad tentadora para quienes ocupan cargos en el Poder Ejecutivo durante un periodo más corto que la duración de los proyectos.

Es posible apreciar señales positivas del Gobierno, como la presencia de la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, en el Congreso Anual de Concesiones. También los anuncios del Ministro de Obras Públicas son buenas señales, pero hay otras que constituyen señales negativas para un mecanismo en el que el pago de los usuarios es la piedra angular. Tal es el caso, por ejemplo de que el Ejecutivo haya patrocinado la gratuidad en los estacionamientos de los malls. Ello es incongruente con la posibilidad de combatir la congestión a través de la tarifa, pues la gratuidad forzosa para infraestructura privada, finalmente promueve el uso del transporte privado por sobre el uso del transporte público.

Otras señales negativas son las reducciones de proyectos debido a conflictos con comunidades que, como es natural, se oponen al pago. Tal es el caso, del nuevo puente del Biobío, que se redujo y cuya carretera de acceso, que también estaba incorporada, finalmente no se concesionó. Otro ejemplo es la conexión Coquimbo/La Serena. Hay un ambiente social pro gratuidad que es complejo. El caso más preocupante, y que todavía no se resuelve, es el Puente Chacao, donde el cruce a la isla de Chiloé sería gratuito. Son señales que, a mi juicio, pueden hipotecar el principio central de la asociación público-privada en infraestructura, que es el que usa paga.

Los privados en general, no prestan servicios en forma gratuita. No tienen incentivo a hacerlo. El Estado sí puede proporcionar servicios de infraestructura en forma gratuita, gracias a que sus ingresos provienen del erario público. Pero dado que es evidente la escasez de recursos públicos para las necesidades del país, hay que considerar que cuando se financia con recursos públicos un proyecto que podría ser financiado mediante el cobro de una tarifa a sus usuarios, ocurre que en realidad se están postergando proyectos

que debieran construirse en beneficio de los más pobres, que son aquellos que no pueden pagarlos. El caso más claro es el de aeropuertos o autopistas, todos los cuales son utilizados por usuarios que sí pueden pagar esas tarifas, lo que permite al MOP destinar recursos a programas sociales como el agua potable rural (APR), caletas pesqueras o pavimentos básicos. Por ello, cuando se decide hacer gratuita una autopista o un aeropuerto, lo que se debe considerar es cuántas obras de infraestructura social se están postergando por esta decisión.

Esta discusión es equivalente a la que se ha dado en materia de educación, pues el gobierno de la Presidenta Bachelet ha anunciado su compromiso de asegurar gratuidad universal en educación superior. Esto es perfectamente legítimo y constituye un gran anhelo para miles de estudiantes. Pero cuando observamos que, en la cruda realidad, cerca del 50% de los estudiantes que rinde la Prueba de Selección universitaria (PSU) ni siquiera alcanzan los 450 puntos para postular a la educación superior, entonces observamos que la gratuidad universal es una política pública mal diseñada, porque termina beneficiando a aquellos que recibieron una mejor educación, es decir, a los sectores más acomodados. Del mismo modo, si una carretera o un aeropuerto son gratuitos, lo que ocurre en realidad es que se está beneficiando con recursos públicos a quienes también forman parte de los sectores más acomodados del país.

El rol de las tarifas en infraestructura

Es evidente que los recursos del Estado son escasos y no permiten satisfacer en su totalidad los requerimientos de la sociedad, por lo

cual estos se deben priorizar en el marco del sistema nacional de inversiones. La única forma de poder incrementar la inversión en infraestructura más allá de las restricciones presupuestarias, es incorporando al sector privado en la provisión de infraestructura pública, a cambio de una retribución mediante el cobro de tarifas.

Adicionalmente, cabe considerar que la tarifa también juega un rol por el lado de la demanda. El cobro de un determinado recurso escaso no solo contribuye a financiar la provisión de un servicio por el lado de la oferta, sino que también permite gestionar la demanda por infraestructura, transmitiendo la escasez mediante una tarifa.

Efectivamente, el sistema tarifario adoptado en Chile, donde “el que usa paga”, permite que quienes puedan anticipar o postergar su viaje para realizarlo en horarios no punta, lo hagan. De esa manera, el transitar por las vías concesionadas en horario punta es más caro, desincentivando su uso en dicho horario y permitiendo una utilización más eficiente de la infraestructura.

Aun cuando el cobro de un monto adicional en hora punta constituye una práctica que se utiliza en muchos servicios públicos, que cobran más caro a la hora o período de mayor demanda, el cobrar más en horas de congestión en las vías concesionadas ha sido difícil de explicar y difícil de entender por parte de los medios de comunicación, fundamentalmente debido a que en horas de saturación con mayor tarifa las condiciones de servicio de las vías concesionadas no resulta significativamente mejor que el de las vías aledañas, producto del altísimo nivel de motorización y de la escasa vialidad alternativa y, por ende, pareciera no justificarse un mayor pago. Sin embargo, técnicamente hablando, ello se debe a que la tarifa de

congestión debiera ser más alta de lo que es actualmente, pues la disposición a pagar de las personas se ha incrementado por encima de lo estimado al inicio de las concesiones.

En consecuencia, la tarifa es un elemento central del sistema de concesiones, que actúa tanto por el lado de la oferta, permitiendo que el país invierta más en infraestructura de lo que podría invertir si sólo contara con los recursos públicos, como también por el lado de la demanda, pues permite a los prestadores dar señales de precio, de manera de evitar la congestión y motivar a los usuarios con una demanda más elástica, cambiar sus horarios o reducir sus viajes, optimizando de este modo la operación del sistema en general.

Por ello que es tan importante resistir las tentaciones de la gratuidad universal en la provisión de infraestructura en la que usuarios pueden pagar. Este es un desafío con miras a relitaciones de proyectos cuyo periodo concesional ya venció, pues se supone que las obras ya fueron pagadas por el primer contrato de concesión.

Hasta el momento, en las relitaciones el MOP ha aprovechado la oportunidad de agregar nuevas obras. Es una buena forma de conciliar la legítima demanda de los usuarios por rebajas en tarifas, con la necesidad de incrementar la inversión del país en infraestructura.

Incrementar competencia para rebajar tarifas

Junto con la necesidad de mantener tarifas para que se mantenga la inversión, es necesario incorporar mayores niveles de competencia en las nuevas obras. En efecto, la autoridad siempre tiene la

tentación de incrementar inversión en obras concesionadas mediante la ampliación de contratos o convenios complementarios. Sin embargo, aun cuando se haya incorporado exigencias de licitación y competencia a las empresas constructoras que pujan por estas obras, es importante ampliar la competencia a todos los actores en la industria de concesiones, y privilegiar las licitaciones abiertas y competitivas una vez que venzan los contratos de concesiones, a prolongar estos contratos por la vía de convenios complementarios. Se debe rescatar la excelente experiencia de las licitaciones de suministro eléctrico que dirigió la Comisión Nacional de Energía. En dicho proceso, por la vía de permitir nuevos competidores y dar tiempos correctos y señales de licitación claras, se logró incrementar el número de participantes, lo que se tradujo en una significativa baja de tarifas a pagar por los usuarios. Esta baja sería de un 20% aproximadamente, según lo anunciado por el Ministerio de Energía. Es decir, los consumidores pagaremos una quinta parte menos por la misma energía que antes, y la producción total de energía además crecerá, e incluso será más renovable. Todo esto gracias a la adecuada competencia en un proceso de licitación pública bien llevado, similar al que en años antes participaban muy pocos oferentes y solía declararse desierto.

Así es, las esperadas bajas en el valor de las tarifas deben provocarse por la vía de incrementar la competencia entre los actores, pues esto no afecta la inversión en infraestructura, mientras que si la baja es por la vía de la gratuidad o el subsidio, entonces, inevitablemente, la esperada reducción de tarifas que demandan los usuarios se traducirá en una menor inversión en infraestructura. Una mala idea, desde todo punto de vista.

Clemente Pérez

Lidera el área de recursos naturales e infraestructura del Estudio de Abogados Guerrero Olivos.

Fue Presidente de Copsa (2011 y 2012); Presidente del Directorio de Metro de Santiago S.A. (2007-2010); Subsecretario de Obras Públicas (2003-2005); Consejero del Sistema de Empresas Públicas, (2004-2005); Director del Diario La Hora (1999-2000). Director de la Comisión Nacional del Medio Ambiente Región Metropolitana (1996-1998); Consultor del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial y fundador de la consultora ambiental Sustentable S.A.

En el ámbito académico es profesor del Diplomado en Políticas Públicas y del Diplomado de Gobierno Corporativo de la Pontificia Universidad Católica de Chile. También es miembro del Consejo Asesor del programa de MBA de la misma casa de estudios.

Es Abogado y Master in Business Administration de la Pontificia Universidad Católica de Chile, y Master in Public Policy, por la Georgetown University, Washington, D.C.

PRESENTACIÓN

Este texto presenta tres propuestas orientadas al diseño de una política tarifaria confiable para rutas y autopista. Ellas son:

- El diseño de un Reglamento para la fijación de tarifas de largo plazo del sistema concesionado.
- Un Plan quinquenal de inversiones y de expansión de la red concesionada, que determine las ampliaciones de cada concesión.
- Un Fondo de Infraestructura que tome la forma de un Fondo de garantías, inversión y financiamiento, cuyo aporte fiscal está formado por los derechos concesionales de los proyectos, que no constituyen ingresos sino capital para invertir. De acuerdo a este esquema, se trata de un fondo soberano, al modo de un fideicomiso.

Política tarifaria para rutas y autopistas:

CÓMO VOLVEMOS A DISEÑAR POLÍTICAS PÚBLICAS CONFIABLES PARA LOS CIUDADANOS

ÁLVARO GONZÁLEZ B.

El sistema de cobro de tarifas viales en Chile data desde la primera plaza “moderna” de peaje que se instaló en Angostura en 1963. Luego, en un lapso de dieciocho años, que media entre 1964 y 1982, se colocaron otras trece plazas de peaje en caminos públicos de la Dirección Nacional de Vialidad. Incluso antes, el camino a Valparaíso ya era tarifado.

Sin embargo, tradicionalmente el cobro de peajes públicos no estuvo correlacionado con la inversión, la construcción y el mantenimiento de caminos. La inversión pública en caminos siempre ha tenido más bien una estrecha relación con el Presupuesto de la Nación –más específicamente con el presupuesto destinado a Obras Públicas–, y no con el cobro de peajes.

Entonces, el primer tema relevante, es que las tarifas de peajes no se han relacionado históricamente con la inversión en la provisión de infraestructura pública. Por lo tanto, antes de entrar en el aspecto tarifario propiamente tal, es importante abordar la provisión de infraestructura pública. Esto, porque, antes de preguntarnos cómo calculamos tarifas en carreteras y autopistas, la pregunta anterior es: ¿cómo proveemos infraestructura pública

de manera consistente con la demanda y las necesidades de la economía?

El problema de la provisión de infraestructura pública

Definir cómo proveemos infraestructura pública tiene que ver con los mercados de bienes públicos. Ello, en tanto los sistemas de transporte, como las carreteras, los aeropuertos y los puertos, así como el agua y la energía, son bienes públicos, que presentan características distintivas, entre las cuales están la no rivalidad en el consumo y la no exclusión. Esto implica que no puede ser igual la manera en que tratamos la forma de financiamiento y de tarificación de los bienes públicos y de los bienes privados.

Paul Samuelson, Premio Nobel de Economía 1970, demostró que comportamientos “*free rider*” crean cantidades subóptimas de bienes públicos. Por su parte, Leonid Hurwicz, Premio Nobel de Economía 2007, demostró que la creación de bienes públicos requiere de tres condiciones mínimas: autofinanciamiento, revelación como estrategia dominante y cantidad óptima social; pero que estas son imposibles de conseguir simultáneamente.

La experiencia mundial de los últimos cien años, ha constatado que ambas conjeturas son una realidad. La provisión de infraestructura por parte de los gobiernos, no solamente en los países subdesarrollados, sino que incluso en países desarrollados, ha sido severamente subóptima. Los gobiernos tienden a invertir menos de lo necesario en infraestructura.

Nuestra conjetura es que la falta de provisión de bienes públicos,

como infraestructura y un sistema de transporte eficiente, está correlacionada directamente con el déficit de financiamiento público. Algunos ejemplos que refuerzan esta conjetura, son los siguientes:

- En Chile, a comienzos de la década del 90, la mayor parte de los recursos con que contaba la Dirección de Vialidad del MOP eran consumidos por el presupuesto de mantenimiento y rehabilitación de la Ruta 5, mientras el resto de la red estaba bastante desatendida.
- En 1995, la Cámara de la Construcción estimaba que las pérdidas anuales en competitividad debido al déficit de la infraestructura vial, eran de US\$ 1.700 millones al año, lo que equivale a un 2,4% del PIB de ese año. Lo anterior refleja la subinversión hecha hasta esa fecha.
- Un ejemplo de lo que ocurría en vialidad urbana, es que en 1994 el anillo Américo Vespucio aún tenía un tramo importante en ripio y tierra, sin pavimentar. En 1998, es decir 38 años después de haberse formulado el Plan Intercomunal de Santiago, que data de 1960, las principales obras de vialidad urbana estructurante, como Costanera Norte, Norte Sur, General Velásquez y los anillos viales, no se encontraban construidas ni licitadas con el estándar planificado.
- Chile no solamente experimentaba déficit en inversiones públicas en transportes (carreteras, vías urbanas, aeropuertos, etc.), sino que, además, en agua potable y alcantarillado, energía, telecomunicaciones e infraestructura social. Es decir, se comprueba sistemáticamente que, por el déficit de

financiamiento del sector público, hay subóptimos en las inversiones necesarias.

Financiamiento de Infraestructura: ¿Más impuestos o tarifas?

En la década del 90 se produce un cambio en el país, a partir de la pregunta: ¿cómo financiamos la infraestructura pública que Chile necesita?, ¿a través de más impuestos o mediante tarifas?

La respuesta, traducida en una decisión política, fue que el Presupuesto Público, generado por los impuestos, se destinaría principalmente a infraestructura social y a otras necesidades sociales. La infraestructura productiva, en cambio, se financiaría a través del sistema de concesiones, bajo el esquema “el que usa, paga”. Esto quizás es una obviedad en los mercados de bienes y servicios privados; sin embargo, en los mercados de bienes públicos es un salto sustantivo, dado que establecer un pago por usar los bienes públicos involucra una condición a los usuarios para acceder al servicio: pagar una tarifa. El mismo esquema de financiamiento público-privado se aplicó en aeropuertos, puertos, energía, agua potable y saneamiento, carreteras, metro, transporte público y telecomunicaciones.

Así, con la aprobación de la Ley de Concesiones de Obras Públicas, en 1991, Chile avanzó en el financiamiento de los principales ejes estructurantes viales interurbanos, urbanos y aeropuertos, vía tarifas e inversión privada.

El tema central, entonces, es distinguir claramente que financiamiento vía tarifa no es lo mismo que impuestos generales.

El financiamiento vía impuestos generales tiene carácter obligatorio por parte de los ciudadanos y no requiere de una contraprestación; lo pagan las personas y las empresas, no los usuarios; se enfoca en invertir en equidad social y en las necesidades de las personas con menores ingresos; la transparencia en este tipo de financiamiento apunta a la responsabilidad fiscal y a la eficiencia del gasto público; los impuestos se fijan por ley y no pueden ser destinados a fines específicos.

En cambio, las tarifas son algo muy distinto. Podemos decir que los peajes y las tasas tienen un estatuto jurídico similar. Sin embargo, las tarifas de infraestructura están asociadas a las inversiones realizadas y a sus costos de largo plazo; el estándar se asocia a niveles de servicio de la infraestructura; y el servicio prestado genera un beneficio (excedente) a los usuarios que debe ser superior a la tarifa, pues de lo contrario el proyecto general no tiene beneficios sociales. Por ejemplo, en el caso de los peajes, los ahorros de costos y la disposición a pagar por la carretera o autopista es mucho mayor que la tarifa cobrada, generando una ganancia neta a los usuarios. Por otra parte, las tarifas de congestión permiten incentivos para el uso racional de la infraestructura.

Los usuarios deben ser vistos como clientes que exigen calidad de servicio por el pago, y la información entregada, así como la transparencia, son importantes para los usuarios. Esto es mucho más que lo que conocemos como *"accountability"* de los servicios públicos, es decir cómo se invierte, cómo se gastan los recursos, etc. Acá estamos hablando de información a los usuarios del servicio mismo, de la forma de cálculo de las tarifas, sus cambios, niveles de congestión de la infraestructura, información integrada de sus pagos y sus facturas, explicación clara y transparente de los reajustes

y su racionalidad, etc. La comunicación y la información oportuna y completa a los usuarios es uno de los insumos principales del sistema "pagar por el uso".

En consecuencia, los usuarios y las tarifas son el corazón del sistema de concesiones. Es relevante comprender esto, porque una escasa preocupación por los usuarios y la falta de un modelo adecuado en el cual las tarifas se correspondan con las inversiones, costos y niveles de servicios, pondrían en cuestión al sistema de concesiones.

Resulta paradigmático que la inversión pública del MOP, como porcentaje del PIB, sea mayor en 1990 que en el año 2015. El presupuesto público, y la respectiva inversión MOP, no pudo alcanzar el crecimiento del país, para llegar a un porcentaje de inversión equivalente, que es lo que necesitamos.

En cambio, la comparación entre inversión pública y privada en obras públicas que incluyen las concesiones, demuestra que efectivamente las tarifas generaron un cambio. Esto se tradujo en el impulso de los bienes públicos del sistema de transporte, que en ese momento era lo necesario para mejorar nuestra infraestructura. Entonces, surge una nueva pregunta: ¿cómo fueron calculadas las tarifas en los años 90 para obtener el mayor beneficio social?

Cuando hay un bien público que es un monopolio, el equilibrio no está en el costo marginal igual a la demanda, como es lo óptimo, sino que está cuando la demanda es igual al costo medio. Ello representa el reconocimiento que, si no se incluye el tema de financiamiento, no se puede obtener el bien público. Y como dijo Coase, es peor tener un mercado inexistente que un mercado segundo mejor.

Lámina 1 | **FALLAS DE MERCADO: INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE**

Sin embargo, la infraestructura de transportes está sujeta a las fallas de mercado que enumera la lámina 1, las que influyen al momento de fijar las tarifas. Una de ellas es la existencia de un monopolio natural operado por un privado, a raíz de lo cual se produce menos que el óptimo y se cobra un mayor precio. Por lo tanto, el exceso de sobre rentas debe ser regulado en los contratos. También están presentes externalidades negativas y positivas, como impactos de los accesos, congestión, contaminación y accidentes. Finalmente, están las asimetrías de información que deben tenerse en cuenta al diseñar las licitaciones y contratos de concesión.

Lámina 2 | MARCO REGULATORIO



La lámina 2 resume el marco regulatorio que debe tenerse en cuenta para efectos de licitar las concesiones de obras de infraestructura pública y establecer el mecanismo tarifario.

Al hacer un recuento histórico de políticas tarifarias para las obras de infraestructura pública concesionada, es preciso recordar que, dentro de lo que podemos denominar como el grupo de Concesiones 1.0, iniciadas luego de aprobarse la Ley de Concesiones de Obras Públicas, los primeros proyectos fueron el Túnel El Melón, Camino de la Madera, Nogales-Puchuncaví y Acceso Norte a Concepción.

En ese momento las tarifas se calcularon proyecto a proyecto, buscando el autofinanciamiento. No se consideraron los efectos en red del sistema de transporte; tampoco los efectos en otros modos de transporte, como el ferroviario, que es muy competitivo con la carretera, ni los costos de congestión. La óptica era que cada uno de los proyectos se financiara por sí mismo. La licitación efectuada fue tipo *price cap*, o tarifas máximas. Eran tarifas máximas altas, de modo que el concesionario puede gestionarlas comercialmente, sobre la base de la elasticidad precio, según su criterio.

Luego de las Concesiones 1.0 surgió el desafío de concesionar tres mil kilómetros de carreteras interurbanas en las vías más importantes del país, que constituyen la red vial estructurante nacional. Entre ellas la Ruta 5, la Ruta 68 y la Ruta 78. En este caso, rigiéndose por la teoría económica, se usó como metodología de cálculo el Costo Incremental de Desarrollo, (costo medio), que incluye inversión y costos de operación y mantenimiento, así como los vectores de costo marginal por tipo de vehículo. Es decir, el pago establecido para cada categoría de vehículo se calcula en función del costo marginal y el nivel de la tarifa se calcula en una modelación completa de la red. Con ese fin se desarrollaron varios estudios. Entre ellos, Citra & Gálvez (1992/1993), Ruta 5 MOP (1994), Planeamiento MOP (1995), Jara & Munizaga (1993), Hinojosa & Friedmann (1995) y Proconsult (1993).

De acuerdo a ese modelo, fundamentalmente se estimó cuántos son los costos de inversión de la red a financiar y cuáles son las demandas proyectadas. En este caso, los estudios determinaron 45 cortes temporales y tipos de demanda, para calcular finalmente las tarifas.

Este modelo de tarifas, aplicado a lo que puede denominarse como Concesiones 2.0, toma en cuenta el efecto de la red vial de transporte en su conjunto y no proyecto a proyecto como se hacía al principio. También considera que las tarifas tengan efectos neutrales sobre el desarrollo ferroviario, de tal manera que no impacten negativamente sobre este modo de transporte. Es decir, se evitó una competencia desleal con ferrocarriles, dejando ambos modos de transporte a nivel similar en términos competitivos.

Además, en Concesiones 2.0, se adoptó el principio que diseños equivalentes en el nivel de servicio de autopistas, implican igual tarifa, aunque la demanda sea distinta. Vale decir que el tramo La Serena-Los Vilos de la Ruta 5, por ejemplo, debía tener equivalencia tarifaria con los tramos del Valle Central (Santiago-Talca, Santiago-Los Vilos, etc.), si es que el nivel de servicio era el mismo.

Cuadro 1		VECTOR DE COSTOS MARGINALES DE LARGO PLAZO			
Tipo de camino	Tipo de vehículo				
	Veh. liviano	C.2 Ejes	C. +2 Ejes	Buses	
Norte-Plano	1.61	3.85	10.02	4.11	
Norte-Ondulado	1.77	8.66	15.52	7.28	
Norte-Montañoso	4.40	38.88	50.09	26.05	
Centro-Plano	2.75	4.96	8.57	4.95	
Centro-Ondulado	2.80	12.77	20.08	9.87	
Centro-Montañoso	4.35	37.96	53.03	26.14	
Sur-Plano	2.17	4.69	9.07	4.61	
Sur-Ondulado	2.59	11.17	17.79	9.23	
Sur-Montañoso	3.95	33.30	46.99	23.30	

Fuente: Gálvez (1993). El cuadro mantiene el formato original.



1T



1,8T



3,2T

Finalmente, se generaron restricciones a la gestión tarifaria debido a que, si los concesionarios movían demasiado las matrices de tarifas en sus concesiones, generarían efectos y reasignaciones en la red que eran no deseables.

El cuadro 1 representa los nueve sectores del país que fueron estimados para calcular los costos marginales que se usaron en los contratos y que determinaron el conocido vector de tarifas 1 T, 1,8 T o 3,2 T.

Al calcular las tarifas de la Ruta 5 en los ocho tramos licitados, cada 100 kilómetros se estimaba diferencias entre US\$ 1,12 hasta US\$ 6,06, una varianza muy grande. Estas diferencias fundamentales tenían dos vertientes. Una, era la demanda: muy alta más cerca de Santiago y en las ciudades importantes. Así, la tarifa tendía a bajar, pues por volumen permitía el autofinanciamiento (recordemos que el nivel de la tarifa T dependía de su autofinanciamiento). La segunda, es que en algunos tramos donde el Estado había invertido mucho más que en otros, bajaban los costos incrementales (se necesitaba menos inversión para las dobles calzadas), por lo que en las licitaciones se incluyó un costo medio, que es US\$ 2,1, o como decíamos en esa época \$10 a 12 x Km.

Dado que algunas concesiones tenían exceso de ingresos y otras tenían déficit, para lograr un equilibrio de autofinanciamiento, algunos tramos aportaron a otros en este modelo en red. Se estudió licitar tramos más amplios de la Ruta 5 a menos concesionarios, pero se establecieron ocho contratos para reducir la concentración de operadores.

Al licitar el tramo Talca-Chillán, la primera estimación fue de \$12 por kilómetro, es decir, \$1.200 por cada 100 kilómetros y se decidió

licitar por tarifa. El objetivo era comprobar el rango y ver hasta cuánto este podía bajar, se trataba de un modelo aún no contrastado en las licitaciones. Mediante este proceso, la tarifa se redujo de \$12 de la época por kilómetro a \$10 por kilómetro, que los primeros licitantes señalaron como tarifa de largo plazo.

Uno de los elementos importantes considerados en el estudio de tarifas, fue la equidad en la tarificación. Esta equidad comprende:

- Equidad espacial: Peajes relativamente parecidos a lo largo del país, de acuerdo al nivel del servicio de la vía.
- Equidad horizontal: Los usuarios pagan de acuerdo a su categoría.
- Equidad vertical: Tarifas ajustadas al uso por kilómetro en el caso de usuarios frecuentes o tráfico local (peajes en accesos).
- Equidad generacional: Los usuarios pagan por un nivel de servicio en función de las inversiones del tiempo establecido.

Cálculo de tarifas para concesiones urbanas de Santiago

Entre las autopistas urbanas concesionadas están Costanera Norte, Sistema Norte-Sur, Américo Vespucio Sur y Américo Vespucio Norte. En este caso se aplicó el mismo modelo anterior, pero fue necesario resolver un problema adicional: la tarificación por congestión para reducir las externalidades. Ello representó el desafío de analizar cómo afecta al sistema de transporte en su conjunto la congestión de las autopistas urbanas. Frente a eso, se internalizaron los problemas de congestión y se determinaron tres tipos de tarifas que se usan hasta la actualidad: tarifa baja o base fuera de punta (TBFP), tarifa media o base de punta (TBP), y tarifa alta o de saturación (TS).

Otro escollo era la proyección del crecimiento de la demanda en el tiempo, que generaría más y más congestión. El mecanismo para controlarla fue el aumento paulatino de la tarifa, lo que explica el reajuste del 3,5% anual por sobre el IPC, que se estableció. Los modelos estratégicos, como Estraus, que aplicaba Sectra para Santiago, demostraban que la tarifa que mantendría contralada la congestión se aproximaba a \$ 600 por Km. Sin embargo, no se podía aplicar desde el inicio, sino mediante una aproximación paulatina hacia niveles más altos, de modo que los usuarios pagaran por los altos costos externos que provocan en hora punta.

No obstante, factores como el fuerte aumento de ingresos de los usuarios y el crecimiento del parque automotor, los problemas de Transantiago, la falta de más inversión en Metro y en ampliaciones de las propias autopistas, entre otros, provocaron un rápido desfase del reajuste señalado, quedando muy por debajo de lo necesario para controlar la congestión. Aunque a nivel de opinión pública las tarifas en saturación se estiman altas, de acuerdo al modelo se requieren tarifas aún mayores, que controlen la congestión y se aproximen a los costos sociales que generan los usuarios.

Desafíos para el sistema de concesiones y la determinación de sus tarifas

Luego de más de dos décadas del inicio de las Concesiones 1.0, y ya en pleno funcionamiento las Concesiones 2.0, nos encontramos en un punto de inflexión que muestra la necesidad de pasar a las Concesiones 3.0. Ello hace surgir una serie de nuevas preguntas.

- La primera de ellas, es ¿cómo relicitar las concesiones que terminan? Si la recomendación económica es tarificar por Costos Incrementales, con vectores de costos marginales, y no existe nueva inversión, solo debiera cobrarse por concepto de costos de mantenimiento. ¿Cuál es la explicación para que una concesión se relicite a las mismas tarifas hoy vigentes si no hay un plan de inversión y desarrollo?, es una pregunta relevante, porque todos los mercados de bienes públicos en el área de infraestructura se tarifican de esa manera.
- La segunda pregunta es, ¿cómo deben ser las tarifas de largo plazo en las licitaciones? Hay nuevos niveles de inversión, los costos han crecido, hay nuevas tecnologías que incorporar, iluminación, mejor seguridad, etc. Ya no tendremos solo dobles calzadas, sino terceras e incluso cuartas pistas, con más inversiones y otro estándar, entonces: ¿es la misma tarifa para dos pistas en la actual Ruta 5, o de tres pistas para nuevas ampliaciones?
- La tercera pregunta es, ¿se debe considerar el modo ferroviario como parte del sistema de transporte a evaluar? Hay que recordar que el modelo de los años 90, que dio origen a las Concesiones 2.0, consideró la neutralidad. En la actualidad ¿consideraremos inversiones como parte de la estructura tarifaria del modelo nuevo?, y, ¿financiamos el sistema de transportes o la concesión individual?
- La cuarta pregunta es ¿hay otros factores a considerar en los costos incrementales de desarrollo? Por ejemplo, en la década de los 90 no estaban presentes fenómenos que hoy día

son relevantes, como la redundancia (o resiliencia) de las redes, la integración modal, la integración territorial de otras zonas y la contaminación, entre otros. ¿Vamos a incluir incentivos a automóviles eléctricos, vehículos no contaminantes, vías especializadas para buses, autos compartidos, etc.?

- El quinto set de preguntas es, ¿terceras pistas como ampliación de capacidad o es mejor construir otras vías que diversifiquen la oferta vial?, ¿renegociación o relicitación de los contratos actuales?, ¿aumento de la capacidad de los corredores actuales o nuevos accesos a las ciudades?
- La sexta pregunta es ¿se debe incorporar la tecnología de peaje electrónico en todas las concesiones interurbanas obligatoriamente? Esta pregunta determinará, en definitiva, el modo de tarificación dentro del modelo.
- La séptima pregunta es ¿cómo afectarán las relicitaciones que están próximas al Fondo de Infraestructura, como es esta nueva institucionalidad en concesiones?
- La octava y última pregunta es, ¿cómo afectan los costos financieros, actualmente muy bajos, y los riesgos financieros, a las tarifas?

Una vez que las interrogantes planteadas estén resueltas será posible delinear el modelo de Concesiones 3.0, para enfrentar los actuales desafíos que tiene la infraestructura para el transporte en Chile.

En concesiones urbanas se presentan otros problemas y otras preguntas específicas para este segmento:

- ¿Pueden las concesiones urbanas ayudar a mitigar el uso irracional del automóvil o seguirá aumentando la congestión en las vías concesionadas?, ¿existen tecnologías de diseño que permitan eso?
- ¿Qué hacemos con el reajuste de 3,5%, que quedó rezagado, y la caída de los niveles de servicio en las autopistas en horas de saturación? Los usuarios no comprenden por qué deben pagar más cuando hay más congestión: aun cuando desde el punto de vista racional sobre el que se basa el modelo, ello está perfectamente justificado, la percepción de los usuarios está en contraposición. Hay múltiples instrumentos y herramientas que no están exploradas para reducir la congestión, la tarifa no puede ser el único instrumento. Este es uno de los problemas más graves de economía política que tienen todas las ciudades y todos los países.
- ¿Se puede integrar el diseño de nuevas autopistas urbanas con sistemas de metro o tranvías, como fue Américo Vespucio Sur o en su momento la Norte-Sur? Si fuera así, las autopistas urbanas estarían contribuyendo a resolver el grave problema de transporte público de la ciudad, y debieran integrarse en el cálculo de tarifas estos componentes de costos y de inversión.
- ¿Los impactos urbanos exigirán sólo autopistas soterradas, con el correspondiente aumento de inversión?, y, ¿cuáles serán las tarifas de largo plazo con estas inversiones más altas?
- ¿Podemos incorporar nuevos diseños especializados, como en otros países?: por ejemplo, carriles *express*, carriles especializados, carriles alta ocupación, entre otros.

- ¿Las tarifas incorporarán otros costos externos, como contaminación del aire (incentivo a los vehículos eléctricos o híbridos), contaminación acústica, etc.? En la Unión Europea, por ejemplo, los costos externos incorporan no solamente la congestión, sino que también la contaminación. Así, la forma de tarificación de la *euroviñeta* considera cuánto CO2 emite un vehículo. La duda es si en Chile incorporaremos esos elementos en la matriz de tarifas.
- ¿Es posible incorporar nuevas tecnologías, como *Big Data Analytics*, para la gestión del transporte?, ¿cómo esas nuevas tecnologías las ponemos a disposición de los usuarios o de los sistemas automatizados digitales que los automóviles están incorporando rápidamente en su diseño?
- ¿Es posible extender las redes de concesiones urbanas a otras ciudades que presentan grandes déficits en su sistema de transportes?

Hasta la fecha, el sistema de concesiones, regido por el modelo establecido en los años 90, ha sido exitoso en proveer infraestructura vial de calidad, con tarifas equilibradas y acordes con el nivel de ingreso de los usuarios y los beneficios obtenidos por ellos. En suma, el sistema está sano. Sin embargo, estamos en un momento delicado para consolidar el sistema, por lo que debemos tener en cuenta distintas consideraciones:

- La primera es que los usuarios hoy día están más empoderados, exigen cada vez más calidad y capacidad por la tarifa que pagan. Ya no basta con que las inversiones existan, sino que piden que sean oportunas y que el nivel de servicio tenga menos congestión.

- Por otra parte, los usuarios exigen más inversiones, que mejoren sustantivamente no solamente la carretera, sino el sistema de transporte en su conjunto, incluyendo autopistas, ferrocarriles, metro y tranvías, estaciones de intercambio, centros logísticos y vías urbanas, entre otros.
- Las personas exigen cada vez más transparencia en los procesos, y cada vez es más difícil explicar a la opinión pública los términos y fundamentos de la renegociación de los contratos de concesión.
- La forma en que se diseñen las licitaciones de concesiones permitirá consolidar el sistema y tener un Fondo de Infraestructura sano y activo.
- Las personas exigen más información, formas más simplificadas e integradas de pagar las tarifas, así como consistencia entre los niveles de congestión y las tarifas cobradas.
- Debemos recordar permanentemente que las tarifas no son impuestos generales, sino que son el reflejo de la inversión y de la calidad de servicio a los usuarios. Mi opinión personal es que hacia allá debemos orientar el modelo de Concesiones 3.0.

Tres propuestas para avanzar

Frente a la pregunta ¿cómo avanzamos?, tenemos tres proposiciones concretas. Ellas consideran hacer uso de nuevos instrumentos legales, porque estamos en un punto de maduración que permite regular adecuadamente la red de infraestructura de transportes concesionada.

La primera propuesta es el *diseño de un Reglamento para la fijación de tarifas de largo plazo del sistema concesionado*, así como existe en otros sectores de la economía, como sanitarias, puertos y energía, entre otros. Estas tarifas de largo plazo harían posible valorizar correctamente el capital del Fondo de Infraestructura, lo que es algo primordial.

Con el objeto de diseñar el reglamento para la determinación de tarifas reguladas del sistema de transporte concesionado, es necesario tener a la vista los siguientes factores:

- Estimación de la demanda de la red concesionada, de los proyectos, modos competitivos y complementarios, costos de inversión, etc.
- Determinación de costos incrementales de largo plazo de la red y por proyecto.
- Determinación de tarifas de autofinanciamiento.
- Determinación de costos externos tarificados (congestión, contaminación del aire, contaminación acústica, resiliencia, etc.).
- Requerimientos para autofinanciamiento: aportes del Fondo de Infraestructura, garantías y aportes públicos.
- Niveles de servicio de la red y de cada concesión.
- Evaluación social e impactos económicos del plan maestro concesionado.
- Impactos territoriales en sostenibilidad y equidad del plan maestro concesionado.

Una segunda propuesta es generar un *Plan quinquenal de inversiones y de expansión de la red concesionada*, que determine las ampliaciones de cada concesión. Ello definiría las inversiones que deben

financiarse, teniendo en perspectiva la red de transporte en su conjunto y no concesión a concesión. De ese modo será posible incorporar al diseño tarifario el impacto modal de ferrocarriles sobre carreteras interurbanas, el impacto modal del metro sobre las autopistas urbanas, la interconexión entre autopistas, entre otros. Si ello no se considera, las tarifas serán aún más subóptimas que en la actualidad.

La tercera propuesta es que el Fondo de Infraestructura tome la forma de un *Fondo de garantías, inversión y financiamiento*, lo que garantiza inversión a largo plazo. En este caso, el aporte fiscal está constituido por los derechos concesionales de los proyectos, que no constituyen ingresos sino capital para invertir. De acuerdo a este esquema, se trata de un fondo soberano, al modo de un fideicomiso.

En cambio, el proyecto de ley ingresado a tramitación parlamentaria por el gobierno, define el esquema del Fondo de Infraestructura como una empresa pública multipropósito. Es decir, se trata de una sociedad estatal, que recibe un aporte fiscal, consistente en bienes físicos, que son las obras de infraestructura pública. Por lo tanto, tendrá la propiedad de todas las concesiones preexistentes y futuras, por las cuales obtendrá ingresos tarifarios.

Se trata de un tema relevante que es preciso tener muy en cuenta en el momento de inflexión en que nos encontramos, porque el diseño que adopte el Fondo de Infraestructura influirá de manera determinante en aspectos como las tarifas y los ingresos del sistema de infraestructura pública de transportes. Los cuadros 2 y 3 ejemplifican las diferencias producidas por uno y otro modelo, tomando como caso de análisis el Aeropuerto Arturo Merino Benítez.

Cuadro 2 | **MODELO FONDO DE INFRAESTRUCTURA S. A. ESTATAL**



El cuadro 2 muestra la aplicación del modelo de Fondo de Infraestructura, de acuerdo al proyecto del gobierno. En este caso, hay una compartición de ingresos por tarifas de 77 y otros ingresos suman 23, lo que da ingresos totales de 100. Los costos operacionales, que son muy pequeños, llegan a 5. Por lo tanto, el margen operacional es de 95. Pero, por ser el Fondo de Infraestructura una empresa pública, está afecto a un impuesto del 40%. La utilidad neta, entonces, es de 57 sobre 100. De ese 57, 25 pueden ir a retiro, 12 deben destinarse a un fondo de reserva y 20 quedan para inversión. Es decir, de los 100 recaudados, 63 van al Fisco, y 32 quedan en poder del Fondo de Infraestructura, de los cuales solo 20 pueden destinarse a inversión.

Como se ve en el cuadro 3, que toma el mismo ejemplo anterior, del Aeropuerto Arturo Merino Benítez, un Fondo de garantías, inversión y financiamiento tendría dos líneas de gestión:

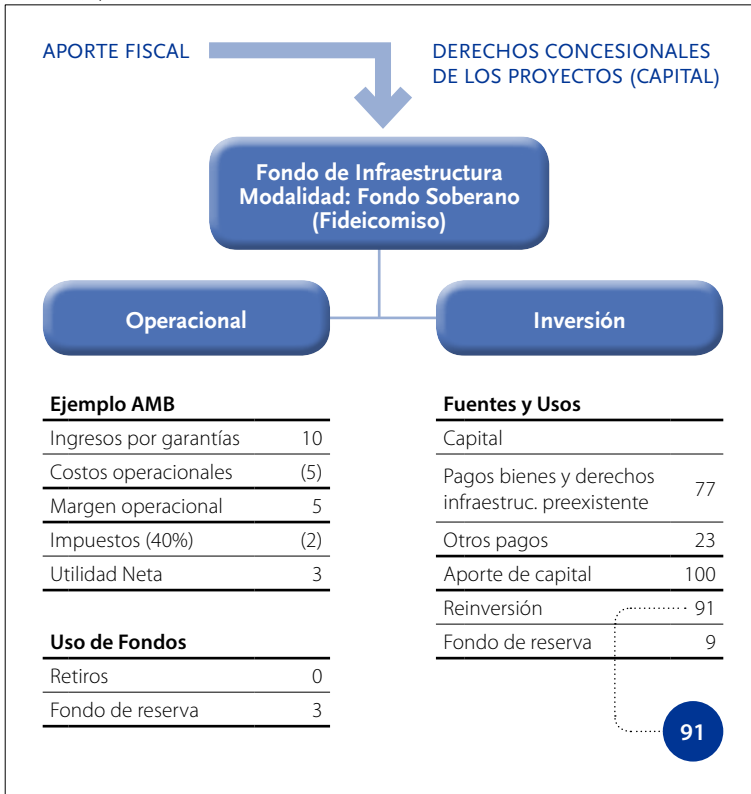
La primera, es la línea operacional, que considera ingresos por garantías (10) y costos operacionales (5). Por lo tanto, su margen operacional, en esta línea es 5. Dado que su utilidad es pequeña, en este caso calculada en 3, sus impuestos también son bajos (2), y los 3 restantes los aporta a un fondo de reserva.

En la línea de inversión, las fuentes provienen del capital recibido, cuyo origen son los pagos de bienes y derechos por infraestructura preexistente y otros pagos. Si se calcula un total que alcanza a los mismos 100 del ejemplo anterior, pueden usarse libremente, porque no tienen impuesto. Por lo tanto, es posible destinar 9 al fondo de reserva y reinvertir 91.

Es preciso remarcar la inconveniencia de transformar las tarifas que pagan los usuarios del aeropuerto en impuestos y retiros del

Fisco, porque el sistema pierde legitimidad. También es conveniente recordar nuevamente el teorema Samuelson-Hurwitz, en orden a que los gobiernos tienden a subinvertir en bienes públicos, especialmente en infraestructura. La comprobación de esta conjetura es que, desde 1990 hasta el año 2015, la inversión pública pura se ha mantenido más o menos estable entre el 1 y el 1,5% del PIB.

Cuadro 3 | FONDO DE GARANTÍAS, INVERSIÓN Y FINANCIAMIENTO



Requisitos del esquema propuesto

El esquema propuesto tiene diversos requisitos para lograr la confianza de los usuarios y de los ciudadanos.

- En materia de inversión y nivel de servicios, debe darse certeza de que la recaudación por tarifas se usa para inversión y mantenimiento de la infraestructura pública y no para otros fines. Además, el mantenimiento y las nuevas inversiones tienen que ser oportunas, la infraestructura debe ser redundante y deben mejorarse las inversiones en la red. Por último, las tarifas deben corresponderse con un adecuado nivel de servicio.
- En materia de contribución social, el sistema debe aportar al uso racional del automóvil y a disminuir la congestión. También debe contribuir a la menor contaminación, para lo cual pueden crearse incentivos en el vector de tarifas. Por ejemplo, los autos eléctricos que contaminan menos y emiten menos ruidos, podrían pagar una tarifa menor que los otros vehículos. Por último, debiera contribuir a mejorar todo el sistema de transporte.
- En términos de equidad, es importante que se haga un cálculo de las tarifas sin discriminación: el que usa paga, y el que deteriora más, paga más. Si bien eso es lógico desde la perspectiva de las tarifas, no es lógico desde la perspectiva de los impuestos. Y ahí es donde está el centro del tema. Si, por ejemplo, quedan tramos sin tarificar, o acceso a algunas ciudades sin tarificar y otros tarificados, se comienza a distorsionar la equidad territorial. El sistema de Tag es más justo,

porque se cobra por kilómetro, y lo que las personas quieren, es, precisamente, tener un sistema más justo.

- También es necesaria la transparencia en el cálculo de las tarifas y los reajustes. Necesitamos ofrecer más información a los usuarios. En ese aspecto, un buen sistema de información a los usuarios incluye, por ejemplo, facturas integradas entre concesionarias. La transparencia también debe alcanzar a las inversiones, y es necesario evaluar planes de inversión versus renegociación de contratos. Mi opinión es que el instrumento de planes de inversión quinquenales claros, considerando la red completa, son más poderosos que las renegociaciones contrato a contrato. Tampoco deben admitirse rentas monopólicas. Es algo que el Estado tiene que garantizar, porque estos son bienes públicos monopólicos y por lo tanto no es posible dejar las tarifas a libre albedrío del concesionario: ellas deben ser reguladas. También debe informarse sobre cuáles son los cargos de inversión, cuáles son los cargos de mantenimiento, cuáles son las redes. Eso tiene que estar presente para conservar la confianza pública. Por último, las licitaciones deben ser competitivas.
- En términos de gobernanza, las tarifas no deben politizarse, y tampoco deben politizarse las inversiones. A la vez, los proyectos deben tener una planificación de largo plazo.

Esta propuesta tiene implícita la visión que al año 2030 habrá sido posible recuperar los niveles de inversión al 3,5% del PIB que tuvimos en la época en que las concesiones fueron relevantes. Si contamos con un fondo de infraestructura que invierta y no de extracción, reglas claras y proyectos concretos, se logrará. Seguramente, el

sector público aumentará un poco la inversión, pero el sector privado compensará con creces la falta de infraestructura.

Álvaro González Barra

Director Ejecutivo de Latinoamérica Infraestructura y Consejero del Consejo de Políticas de Infraestructura (CPI). Es Economista de la Universidad de Concepción, Doctor en Ingeniería de Transportes y Doctor en Urbanismo de la Universidad Politécnica de Madrid.

Durante el gobierno del Presidente Eduardo Frei fue Coordinador General del Programa de Concesiones de la Ruta 5 y Carreteras Interurbanas, Concesiones Aeroportuarias, Autopistas Urbanas y Expropiaciones. En el gobierno del Presidente Ricardo Lagos fue Secretario Ejecutivo del Comité de Ministros de Infraestructura, Vivienda y Territorio y Jefe de Proyectos Especiales para el Bicentenario. En el ámbito privado fue Vicepresidente Ejecutivo de Itinere Chile (Grupo Sacyr), Director de Sociedades Concesionarias y Presidente del Directorio de Américo Vespucio Sur.

COMENTARIOS

REFLEXIONES SOBRE LA POLÍTICA TARIFARIA DE CONCESIONES

GLORIA HUTT H.

¿Por qué tarificar?

La respuesta a esta primera pregunta está muy clara en la presentación precedente de Álvaro González. La primera razón, es que la infraestructura pública de transporte es un recurso escaso y la tarifa contribuye a regular la demanda; en segundo lugar, el país necesita financiar nuevas inversiones en esta área, por montos superiores a su disponibilidad, lo que abre el camino a sistemas concesionados con financiamiento privado. Además, globalmente, el Estado necesita invertir cada vez más, porque las obras públicas concesionadas han habituado a los usuarios a un alto estándar. Este nivel de servicio debería aplicarse a toda la infraestructura pública, para satisfacer las expectativas de las personas que la utilizan.

Ese mayor nivel exigido actualmente por los usuarios, requiere un financiamiento acorde por parte del Estado. El *Informe de infraestructura crítica para el desarrollo*, publicado por la Cámara Chilena de la Construcción, en el que participé, concluye que requerimientos del orden de 14 mil millones de dólares serían necesarios entre el presente y el año 2025, para dotar a todos

los caminos secundarios nacionales de un estándar que incluya, al menos, carpeta de rodado, seguridad y demarcación. Se trata de cifras que el Estado, con fondos fiscales, no podría asumir con inversión exclusivamente pública.

Otra razón para tarifcar es que las autopistas, independientemente de que terminen su periodo, tienen que seguir en conservación. En el estudio ya citado, estimamos que al año 2025 se requerirá 3 mil millones de dólares solo para conservación de las autopistas que actualmente se encuentran en operación.

Por lo tanto, la necesidad de tarifcación es un tema que no amerita mayor discusión si el objetivo es que la infraestructura crezca en cobertura, calidad y nivel de servicio.

¿Cómo tarifcar?

Esta es la discusión más interesante desde un punto de vista técnico. Para abordarla, efectivamente hay argumentos que vienen de la teoría económica. En mi experiencia en estudios de transporte, me ha correspondido usar modelos que replican el comportamiento de viajes de las personas, para anticipar cómo elegirán rutas dependiendo de la valoración de su tiempo. En ellos hemos observado, en no pocas ocasiones, que el resultado que entrega el modelo no se condice con la práctica, debido a que las metodologías disponibles son muy limitadas para reflejar las complejidades de la realidad actual.

Dichas metodologías valoran principalmente el ahorro de tiempo, pero no incorporan debidamente otros factores valorados por los

viajeros como la seguridad, la continuidad del viaje, la iluminación y la vigilancia nocturna, entre otros elementos que inciden en las decisiones de los usuarios.

Los datos de las autopistas urbanas, que triplican sus tarifas en horas de saturación, permiten constatar que dicha alza no actúa como factor disuasivo. Contrariamente, la demanda continúa aumentando cada año, porque la valoración de los beneficios supera largamente el alza de la tarifa. El comportamiento, entonces, contradice la teoría económica que señala que a mayor precio la demanda debería bajar. Es posible que la tarifa no sea suficientemente alta y la valoración de la calidad pese más en las decisiones. De manera que el incremento del estándar cambia completamente las percepciones y la forma en que se aborda la definición de tarifa.

Estudios como la encuesta desarrollada para Copsa por Impakta, sobre la que se explyea el capítulo 6 de este libro, muestran que alrededor del 80% de los usuarios está dispuesto a pagar, pero quieren saber qué están pagando y qué reciben a cambio. Y ese es un equilibrio difícil de conseguir si no se sabe exactamente cuál es la valoración y cuál es el estándar que las personas esperan.

En las autopistas interurbanas, también influye la valoración del espacio que las personas consideran propio. El hecho de que una autopista atraviese una cierta región, alterando en alguna forma el funcionamiento en esa área, tiene un costo para las personas. Pero tal vez estén dispuestas a pagar si sienten que eso tiene un beneficio que lo justifique. Dichas valoraciones locales tampoco están incorporadas en los modelamientos.

Por lo tanto, siguiendo la línea de lo expresado por Álvaro González, actualmente es necesario invertir mucho en información y en tecnología que permita entender y representar mejor el comportamiento de las personas en los estudios. A la vez, se requiere mucha simplicidad en la definición de las formas de tarificar, de manera que las personas puedan saber qué es lo que efectivamente están pagando. Se trata de un esfuerzo indispensable para proteger al sistema de concesiones e incrementar la confianza en el mismo.

¿Qué tarificar?

Es posible incluir en la tarifa solo el costo de las inversiones o agregar la operación y otros costos de sistemas complementarios. Mientras en Chile ninguna línea de Metro está concesionada, en Sao Paulo ya se inició ese proceso, con la concesión de la construcción y la operación de una línea que funciona muy bien. Por lo tanto, en el análisis es necesario considerar una visión de sistemas de transporte integrales y no solo el ingreso una carretera, como es habitual cuando se discute el tema. De hecho, en el caso de las autopistas, la tarifa debe cubrir las inversiones y la operación durante el período de contrato.

Al preguntarnos qué tarificar, debemos definir prioridades y establecer qué se tarificará y qué no se tarificará, lo cual es una decisión de política pública; a la vez que es preciso definir si habrá efectos que se espera mitigar con la tarifa. Al revisar los planes estratégicos de la mayor parte de los países de Europa, se aprecia que tienen objetivos estratégicos bien definidos. Por ejemplo, una variable presente como criterio de decisión en gran parte de los planes, es el impacto en las emisiones de CO₂, porque el tema ambiental es una

preocupación fundamental, que nosotros no tenemos incorporada en igual medida en Chile. En la misma forma es necesario evaluar el rol de la tarifa como incentivo o desincentivo a ciertos comportamientos como el uso de las vías. Lo anterior es especialmente importante en el caso de la infraestructura pública, en que la potencial recaudación ingresa al presupuesto general del estado.

¿A quién tarificar?

Esta es una pregunta clave para enfrentar adecuadamente la presión de organizaciones sociales y comunidades de distintos puntos del país, que se manifiestan incluso con tomas de carreteras, solicitando que se les exima del cobro de peaje, a pesar de que recibirán beneficios por la obra que desean utilizar gratuitamente. A mi juicio, las obras de infraestructura pública concesionada tienen un valor determinado y nadie debe excluirse de pagar por su uso. En consecuencia, si el Estado quiere compensar a grupos potencialmente afectados, debe otorgarles otro tipo de beneficios o subsidios, para evitar distorsiones en el sistema de financiamiento de la inversión. Es importante en este sentido resguardar además el cumplimiento de los contratos de concesión, por ejemplo, en que el ingreso está determinado por la aplicación de tarifas. Incorporar excepciones es una mala estrategia que confunde y debilita el potencial de desarrollo de nueva infraestructura.

¿Cuándo tarificar?

Actualmente existe consenso respecto a que debe existir el pago de una tarifa para cubrir la inversión en que incurren las

empresas concesionarias. Se ha discutido en algunos foros si se continuará cobrando peaje después de que terminen los primeros contratos de concesión, aun cuando en ese plazo se completó el pago de la infraestructura. Más aun, hay planteamientos respecto de la suspensión de cobros una vez que la infraestructura vuelva al Estado, porque teóricamente no habría justificación para seguir pagando tarifa. Esa postura revela falta de información y de comprensión sobre lo que significa mantener una autopista y gestionar la demanda. Mencioné los 3 mil millones de dólares que se necesitan para conservación del sistema actualmente concesionado.

Además, la tarifa actúa como un factor regulador de la demanda. En el caso de las obras que entran a procesos de re-licitación, el cobro de tarifa en el mismo nivel de tendencia genera un excedente que permite financiar otras inversiones en infraestructura que el Estado todavía necesita.

Hacia nuevos modelos de concesión

Por último, junto con analizar tarifas, es importante analizar nuevos modelos de concesión y determinar cómo se tarificarán. Se trata de un tema complejo, pero, en el mundo existen diversos casos que pueden tomarse como referencia.

Por ejemplo, en España hay puertos que se concesionaron junto con sus accesos, lo que da al operador portuario la garantía de que toda la cadena logística funciona adecuadamente, incluso desde las rutas de ingreso. Esto requiere un nuevo enfoque en términos de la forma de cobrar por los servicios concesionados.

Otro caso ya citado, es la Línea 4 del Metro de Sao Paulo, cuya concesión incluye la construcción y la operación, agregando complejidades a la definición de precios de los servicios y pagos del Estado por los mismos. También en redes de baja demanda, como los terminales portuarios del Sur, es posible desarrollar modelos de concesión que incorporen, por ejemplo, subsidios cruzados con puertos más grandes de la zona.

Siempre repito, por impactante, que al año 2050, la población del mundo habrá crecido en 2 mil millones de personas. Es decir, crece, en términos netos, en un millón de personas por semana. Eso significa que todos viviremos en ciudades, y que el espacio urbano será cada vez más escaso. Por lo tanto, las viviendas serán más pequeñas y gran parte de la vida se desarrollará en el espacio común, que es la calle. Ello obligará a hacer importantes inversiones en equipamiento urbano, para lo cual deberán desarrollarse nuevos modelos de concesiones que hagan frente a esos escenarios.

Otro tema que requiere atención y un tratamiento técnico más elaborado en los esquemas de tarificación de infraestructura concesionada, son los costos ambientales, que deberían ser mitigados debidamente por los propios sistemas y sus ingresos.

Aunque la mayor parte de los casos y publicaciones sobre este tema se refieren a vialidad, debido a su historia y disponibilidad de información, es importante revisar en forma similar otros ámbitos de infraestructura concesionada que también requieren actualización para responder a las características de la demanda actual.

Gloria Hutt Hesse

Entre marzo de 2010 y marzo de 2014 fue Subsecretaria de Transportes.

Es Ingeniero Civil con mención en Sistemas Transportes de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Actualmente es socia de Quiz Consultores, empresa especializada en estudios de transporte.

Fue Directora de Steer Davis Gleave para América Latina y tiene una larga trayectoria profesional como consultora internacional y docente en sus ámbitos de especialidad.

VISIÓN DE LA COORDINACIÓN DE CONCESIONES DEL MOP

EDUARDO ABEDRAPO B.

Las preguntas planteadas en la presentación de este capítulo, coinciden con las interrogantes que cruzan los análisis efectuados por el Ministerio de Obras Públicas y la Coordinación de Concesiones. A dicha reflexión hemos invitado a diversos actores, con el objeto de tomar decisiones sopesando las distintas aproximaciones y puntos de vista existentes.

Respecto a los diversos tópicos planteados por Álvaro González, haré comentarios puntuales a cada uno de ellos según el orden en que los expuso, los que, reconozco, pueden tener el sesgo de mi experiencia y visión como abogado, más que como Coordinador de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas.

Carácter de las tarifas viales

Si bien es efectivo que las tarifas viales fijadas por la autoridad no constituyen impuestos, los que por definición están destinados a proveer de fondos al erario nacional para cubrir gastos de la nación, sí son tributos, que es el concepto genérico, y constituyen pagos obligatorios por el uso de bienes provistos por parte del Estado.

En ese sentido, creo que una de las más importantes reformas en el ámbito tributario acometida en Chile desde el retorno de la democracia, fue la aplicación operativa, mediante una ley especial, de las normas habilitantes generales contenidas en la Ley Orgánica del Ministerio de Obras Públicas, que permitieron la estructuración y puesta en aplicación del sistema de concesiones de obras públicas, para la generación de infraestructura pública y la prestación de sus servicios conexos, bajo la noción del que usa paga, esencialmente en el sector vial y aeroportuario.

Como consecuencia de aquello, ha sido posible allegar recursos al Estado con el objeto de generar una inversión que, considerando la ya materializada y la comprometida, hoy supera los 20 mil millones de dólares, permitiendo construir y operar una infraestructura indispensable para el desarrollo del país, donde aproximadamente el 81% corresponde a carreteras urbanas e interurbanas y un 7% a aeropuertos.

Particularmente en el caso de la infraestructura vial, los tributos en forma de tarifas establecidas por el Estado, toman el nombre de peajes. Este concepto, originado en Francia, era aplicable al derecho de paso por caminos y canales, y constituía un pago de beneficio estatal. Por otra parte, el diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, señala, como primera acepción de tarifa: “tabla de precios, derechos o cuotas tributarias”; y, la segunda acepción dice: “precio unitario fijado por las autoridades para los servicios públicos realizados a su cargo”. Es decir, de muy antiguo, el concepto de tarifa se aplica cuando el Estado impone un precio por usar un bien público, es decir, cuando ofrece una contraprestación inmediata y directa.

Sobre el reglamento para el cálculo de tarifas

Álvaro González propone la dictación de un reglamento para el cálculo de las tarifas viales, si bien entiendo el sentido de su planteamiento, esto en principio no me parece recomendable.

Es evidente que en aras de la transparencia y de la objetividad, resulta conveniente contar con criterios técnico-económicos y criterios sociales que justifiquen un sistema tarifario, ya que si bien por una parte resulta evidente la necesidad de obtener ingresos para solventar el costo de construcción, operación y mantención de cualquier obra pública, ello debe equilibrarse con el carácter social de esos bienes.

Como señaló Gloria Hutt, los peajes finalmente son precios, cuyo objetivo es recaudar ingresos para solventar obras. Esto, por tanto, debe tener relación con una necesidad (monto) concreta de recursos, pero también puede tener en vista una adecuada gestión de la infraestructura respecto de determinados fines de interés general. En una hipótesis extrema, la consecución de objetivos específicos de bien público, pudiera justificar decidir tarifificar el uso de carreteras urbanas sólo para vehículos particulares, liberando de pago al transporte público, lo que supondría, además, incorporar elementos de equidad social.

Por lo tanto, a mi juicio, debe evitarse regular mediante cuerpos normativos pétreos cuestiones que están sometidas a opciones y definiciones de política pública, lo cual en ningún caso quiere decir arbitrario o falta de fundamento. Por definición, los tributos son una cuestión que debe definirse en virtud de criterios que ponderan adecuadamente los fines públicos que se busca cubrir en relación con la carga que imponen.

Sobre el plan de inversiones quinquenales

Coincido plenamente con lo planteado por Álvaro González sobre este punto. De hecho, el proyecto de ley que crea la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas, así como el proyecto de ley del Fondo de Infraestructura, señalan que cada una de esas instituciones deberá contar con un plan quinquenal, actualizado año a año. Al respecto, es evidente que existe consenso absoluto en torno a que la infraestructura debe enfrentarse con una mirada de largo plazo.

Sin embargo, aún persiste el desafío de definir cuál es la visión de país a largo plazo a la que deben anclarse los planes de infraestructura.

Esa visión compartida de país es la que permitirá mirar a Chile en su conjunto, evitando la existencia de planes estratégicos regionales o sectoriales dispersos, e, incluso, contrapuestos.

Sobre el Fondo de Infraestructura

Aun cuando hay distintas visiones, todas legítimas, no comparto la opinión de Álvaro González sobre el Fondo de Infraestructura. La figura de una sociedad anónima del Estado que se plantea para el Fondo de Infraestructura en el proyecto de ley que lo crea, coincide con el esquema propuesto por el Consejo Asesor para el Financiamiento de Infraestructura convocado por el Ministro de Obras Públicas Alberto Undurraga el año 2014, y del que tuve la suerte de formar parte junto a distinguidos profesionales, como el actual Ministro de Hacienda Rodrigo Valdés.

Respecto a qué tarifificar y por qué tarifificar, cabe tener presente que el artículo 87 de la Ley Orgánica del MOP, en su último inciso, señala que pueden otorgarse concesiones para la explotación, que incluyan reparación, ampliación o conservación, según corresponda, de obras ya existentes, o de terrenos u obras comprendidos en las fajas de los caminos públicos, con la finalidad de obtener fondos para la construcción de otras obras nuevas que se convengan, respecto de las cuales no exista interés privado para realizarlas. Por tanto, autoriza que un concesionario pueda cobrar por el uso de una determinada infraestructura existente, la cual debe mantener al menos, con el sólo fin de obtener fondos para desarrollar otras obras nuevas que no sean susceptibles de cobro o cuyos ingresos por uso sean insuficientes.

El Fondo de Infraestructura viene a dar, así, forma orgánica a la noción enunciada en la ley de que la infraestructura financia la infraestructura. Esto, mediante un *constructio* institucional sofisticado, a la vez que versátil, con un esquema de gobernanza que resguarda tanto la responsabilidad fiscal, como la continuidad de políticas y de gestión.

En relación con la futura operación del Fondo y el régimen de tarifas a aplicar, debe siempre tenerse en vista el carácter sistémico de la infraestructura en general y de las redes modales en particular. Esta mirada plantea la posibilidad que, a futuro, se establezca para las obras de infraestructura pública concesionadas, un esquema tarifario que considere un pago por acceso o disponibilidad, que aporte a solventar el conjunto de la red o sistema y, luego, un pago por uso efectivo, a la manera de un cargo fijo y un cargo variable por consumo, tal como ocurre en los denominados servicios de redes de utilidad pública, tales como agua y energía eléctrica.

Entre las nociones necesarias a asentar para ello, la primera es la necesidad de que existan una política tarifaria y regímenes de tarifas claros, esto es comprensibles para la ciudadanía, entendiéndose que la fijación del tipo y nivel de tarifas –normalmente expresadas como tarifas máximas– se sustenta en análisis técnico-económicos que incorporan los objetivos de política pública.

La segunda es la necesidad de entender las concesiones de una misma tipología como sistema (sistema vial, sistema aeroportuario, etc.), y que el esquema tarifario a aplicar junto con aportar al financiamiento puede operar como incentivo para un uso más eficiente de la infraestructura disponible, considerando elementos de capacidad, operación y seguridad vial.

Por último, quisiera terminar reiterando que para el Ministerio de Obras Públicas la política tarifaria a aplicar a las obras de infraestructura pública concesionada, es un elemento fundamental y definitorio para el sistema, lo que por lo mismo exige un amplio esfuerzo de estudio y análisis y, también, de sensibilidad y realismo.

Eduardo Abedrapo Bustos

Es Coordinador de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas.

Cuenta con una amplia experiencia a nivel nacional e internacional como abogado especializado en temas de contratación para el desarrollo de concesiones de infraestructura y transportes.

Ha sido consultor del Banco Interamericano del Desarrollo (BID) y del Banco Mundial en estructuración de proyectos de infraestructura mediante asociación público-privada.

Se desempeñó como Subsecretario del Ministerio de Planificación entre 2008 y 2010, Vicepresidente de la Empresa Portuaria de Antofagasta desde 1999 a 2006 y Jefe Jurídico del Área de Proyectos de la Coordinación de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas desde 2000 hasta 2003. Fue socio-abogado del Estudio Jurídico

Mosquera y Asociados y socio de la Consultora Ikons, México.

En el ámbito académico, ha sido profesor de la cátedra de Derecho Económico de las Facultades de Derecho de las universidades Andrés Bello y Alberto Hurtado.

Es abogado por la Universidad de Chile, donde también cursó el Programa de Magíster en Derecho, mención en Derecho Económico.

**DIÁLOGO SOBRE
POLÍTICA TARIFARIA
PARA RUTAS Y
AUTOPISTAS**

DIÁLOGO ENTRE PANELISTAS Y ASISTENTES AL TALLER SOBRE POLÍTICA TARIFARIA PARA RUTAS Y AUTOPISTAS

Álvaro González

Agradezco a Eduardo Abedrapo estar en desacuerdo conmigo en su comentario precedente, respecto de tener un mecanismo más institucional para las fijaciones tarifarias, como ocurre en los sectores sanitario, energía, o portuario; sus argumentos refuerzan con mayor fuerza nuestra propuesta.

Efectivamente fue el modelo concesional de los años 90 el que permitió lo que tenemos hoy día. Pero dicho modelo no es un fenómeno aislado, sino que se enmarca en la misma decisión política que impulsó el modelo energético, el modelo sanitario y el modelo portuario, todos los cuales tienen un reglamento que establece claramente los criterios y procedimientos para tarificar. Este indica, por ejemplo, en qué información se tiene que sustentar la tarificación, los Planes de Inversión, quiénes integrarán el panel de expertos, quién debe generar los estudios y cada cuánto tiempo, lo que se aleja mucho de la discrecionalidad. Todos estos mercados dan por buena la conjetura de Samuelson-Hurwitz, es decir que hay fallos de mercado y que el Estado subinvierte en infraestructura; nadie podría decir que alguno de estos sectores regulados tenga grados

de discrecionalidad o que se basen en estudios impropios de estructuración tarifaria. Al contrario, esta institucionalidad es la que permite tener inversiones estables con bajo riesgo y a los usuarios informados. Esto es muy valioso para los mercados de bienes públicos. Más aún, el propio regulador ha ido actualizando las metodologías, con nuevas variables, adecuándolas a nuevas realidades y desafíos.

Tiene razón Clemente Pérez cuando en su introducción señala que es fundamental mantener el principio el que usa paga, que es indispensable para mantener los proyectos existentes y para desarrollar otros nuevos, que son muy necesarios. Para ello requerimos una mirada sistémica, que incorpore los costos incrementales de desarrollo, y que sea de largo plazo.

Si bien reitero que en este momento el sistema está muy sano, atravesamos una coyuntura delicada, que conlleva el peligro de la vulnerabilidad. Eso significa que, si hoy tomamos malas decisiones, mañana no tendremos la capacidad para financiar aquellas obras con altos estándares de calidad que, como señalaba Gloria Hutt en su comentario, exigen los usuarios hoy en día. El Estado no podrá, por sí solo, invertir en la infraestructura pública que Chile necesita, porque debe hacer frente a otras necesidades, llegando a un techo, a lo más, del 1,5% del PIB, que es muy insuficiente. Mi planteamiento no busca poner una camisa de fuerza al sistema, sino darle legitimidad, haciendo las cosas bien, con transparencia y un sentido de largo plazo. Si establecemos un mecanismo claro y transparente, que opera igual para todas las obras públicas concesionadas, sin discrecionalidad, y sabemos comunicarlo, los usuarios comprenderán la racionalidad que hay detrás del cálculo de las tarifas.

Eduardo Abedrapo

Yo no he hecho apología de la discrecionalidad, pues dije que, en primer lugar, las tarifas debían regirse por criterios técnico-económicos, pero que no lo haría por vía de reglamento. Son dos cosas muy distintas desde un punto de vista jurídico. Si bien concuerdo en que puede crearse un panel asesor de expertos, que aplique los criterios técnico-económicos señalados, hay elementos que no se pueden reglamentar a priori, y que dicen relación con las especificidades de cada proyecto. Como abogado, me llama la atención que muchas personas ajenas al ámbito jurídico crean más en la normativa que en el buen criterio. Y aunque el buen criterio depende de quien lo aplique, para eso se formula una base normativa, sobre la cual es posible considerar también elementos específicos y de contexto, que no pueden ser inmutables.

Sobre el Puente Chacao, hemos visto que incluso gobiernos del mismo signo han tenido visiones distintas. Lo cierto es que no todas las obras de infraestructura pública deben ser, obligatoriamente, concesionadas. Las concesiones son un instrumento con que cuenta el Estado para desarrollar infraestructura o proveer de bienes públicos y la decisión de si algo debe ser concesionado o no, debe tomarse caso a caso, bajo un conjunto de criterios, uno de los cuales es el político.

La razón por la cual la dictadura no llevó adelante concesiones, aun cuando modificó la Ley Orgánica del MOP en 1981, es que no había un contexto político constitucional adecuado. Por tanto, fue una buena idea que quedó congelada a la espera de que un gobierno de centro izquierda –vaya paradoja–, tomara esta noción, aplicándola de manera concreta y generando el progreso que hoy

tenemos. No es posible negar la naturaleza política de las decisiones públicas. Están a la vista.

Pero, insisto, el principio inspirador del orden público económico debe ser la racionalidad del Estado: la obligación de hacer análisis de rentabilidad social, tener programación financiera, que las decisiones del Banco Central se hagan sobre la base de los informes de su División de Estudios. Porque, ¿yerra un Consejero del Banco Central cuando dice que hay que mantener la tasa y otro cree que hay que bajarla?, ¿quién está en lo correcto? A lo que se aspira, es que el Banco central tome su decisión bajo un procedimiento: la mayoría, ¿sobre qué?, sobre estudios objetivos entregados por el Director de Estudios del Banco Central. Puede haber diferencia de opiniones, como ocurre en el Derecho, cuando en una Sala de la Corte Suprema, por dos votos contra uno, gana una cierta posición de demandante o demandado. Hay apreciación de los hechos. Yo lo que reclamo es eso. No tecnificar.

En relación con lo que decía Clemente Pérez, el Ministro Alberto Undurraga hizo presente que el proyecto de gratuidad de los estacionamientos de malls podía ser inadecuado, particularmente para el sistema de concesiones y también por nociones de política pública, si lo que se quiere es favorecer el transporte público.

Estos temas aparecen cuando hay sensaciones de abuso a nivel de opinión pública. En este caso, obedece a que durante mucho tiempo hubo gratuidad en algunos malls y luego comenzó a cobrarse. Una de las razones aducidas por los malls es que un porcentaje de sus estacionamientos se estaba usando no para hacer compras dentro, sino que para hacer trámites en el exterior. Frente a eso se propuso la alternativa de tener un cierto espacio de gratuidad. Por

otra parte, cada cierto tiempo aparecen en las redes sociales llamados a protestar, no por el cobro en las autopistas, sino por lo que ciertos grupos consideran un cobro excesivo. Y esta incomprensión sobre la forma de cálculo de las tarifas se da en distintos sectores de la sociedad, incluso en algunos muy ilustrados.

Pero tienen toda la razón Gloria Hutt y Álvaro González al señalar que, si el Estado chileno hubiera mejorado las calles alternativas a las autopistas concesionadas y mejorado el transporte público, posiblemente la condición sería distinta y la teoría económica funcionaría. Es decir, algo ahí falla, y es que no hay elasticidad precio-demanda, no hay condiciones de bienes alternativos próximos sustitos que permiten efectivamente dejar de usar ese bien.

Entonces, estoy de acuerdo. Hay que asentar el principio el que usa paga, pues en eso se basa el Fondo de Infraestructura que hemos promocionado el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Obras Públicas, y que ha impulsado la Presidenta de la República. Este se basa justamente en aprovechar la disposición de pago de la gente, dado que hay un sistema ya consolidado, para ver como mejor lo utilizamos. Tal como está planteado, el Fondo de Infraestructura no está impedido de ser de garantía, pero tiene un espacio más amplio de actuación. De nuevo hablo como abogado al decir que es una mejor alternativa tener un objeto más amplio con restricciones, que un objeto acotado que después rigidiza.

Por otro lado, sin haber dispuesto de un reglamento ni un panel técnico, creo que el nivel de tarifa aplicado en estos veinte años, donde también participó Álvaro González, ha sido razonable. Ha permitido sostener el sistema, generar inversiones, y ha dado tranquilidad a

los concesionarios, a los financistas, y en general a los usuarios, aun cuando hoy día exista más escrutinio público.

Intervención 1

Quizás una de las grandes interrogantes está en la sensación que las relitaciones no implican, eventualmente, nuevas obras y nuevas inversiones, Y en mi doble visión de usuario y concesionario, creo que ello dista bastante de lo que el sentido común nos señala. Es de conocimiento público que en diversas carreteras está planteada la necesidad de terceras pistas, y en algunos casos la modificación del contrato está en discusión desde el año 2009. Cuando ellas se terminen de construir algunas carreteras estarán colapsadas y en diez años más se requerirá una cuarta o una quinta pista. Entonces, no porque termina un contrato de concesión, ya no se requiere más inversión. Chile crece y su motorización crece, por lo que veo muy distante la posibilidad de que las carreteras permanezcan inalterables.

Entonces, quizás la tarifa es un buen modelo académico para decir cuánto están dispuestos a pagar los usuarios. Pero recordemos que este es un monopolio que se concede por un periodo, de gran dificultad, técnicamente complejo, y para los concesionarios que participamos es un proceso competitivo realmente alto. Entonces la tarifa debe definirse con el mejor modelo posible. Por lo tanto, mi pregunta tiene que ver con por qué el sesgo, o la percepción, que las obras marginales son menores. Tal vez eso responde a cierto objetivo y quizás lo que tenemos que preguntarnos es si tenemos que ser más ambiciosos en ese objetivo para que efectivamente las futuras concesiones puedan tener una infraestructura adecuada para 20, 30, 40 años más. Es una pregunta abierta.

Intervención 2

A mí, que me toca estar en el día a día para que los proyectos puedan llegar a puerto, la discusión entre Eduardo Abedrapo y Álvaro González me parece tremendamente sofisticada. Por otro lado, Gloria Hutt planteaba otros elementos, como el espacio público. Mi pregunta tiene que ver con otras áreas en que ustedes participan. Actualmente están atendiendo peticiones del Ministerio de Transportes para hacer corredores del Transantiago, con una propuesta absolutamente en pañales, que incluye paraderos. Debido a que tienen personal de vigilancia para evitar la evasión, en los paraderos debe haber baño y muro. Yo calculé que en Costanera Central será necesario construir un kilómetro y medio de muro. Después aparecen propuestas de tener ciclovías, sin entender que hay diez formas distintas de ciclovías y que las ciclovías ya se están criticando en otros países. Es decir, a los proyectos concesionados se les está pidiendo que incorporen nuevos elementos de una forma muy poco rigurosa, eso sin hablar de los requerimientos para los espacios públicos que ni interna ni externamente el MOP ha podido evaluar o trabajar. Entonces, mi pregunta es cómo se manejará la incorporación de estos otros elementos que demoran uno, dos o tres años un proyecto, o definitivamente lo frenan. Si bien parece un tema muy cotidiano, representa un costo gigantesco que ha puesto en crisis los proyectos. Dado lo anterior, ¿cómo se definen los proyectos?

Intervención 3

Tengo una pregunta abierta y un comentario a lo que se ha discutido. Se menciona en una de las láminas: tarifas, igual nivel de servicio. Por otro lado, se dice que es necesario regular al concesionario y no dejarlo a su libre albedrío. Pero, sabemos que cada tarifa tiene

un nivel de servicio asociado y que el 3,5% de reajuste, como dijo Álvaro González, empezó a ser insuficiente cuando teníamos 120 vehículos por cada mil habitantes, actualmente estamos en 250, y aspiraremos a llegar a 400, como ocurre en los demás países de la OECD. Las nuevas concesiones están no con 3,5% sino con un 1% (no me refiero a Vespucio Oriente que está con tarifas bases más altas, sino que estoy generalizando distintos proyectos). Entonces, con ese escenario, ¿cómo mejorar el nivel de servicio a los usuarios? Porque no es posible exigir un alto nivel de servicio, si las tarifas no permiten lograrlo. Quiero saber si esquemas como los que se manejan en Estados Unidos, son alternativas que se están considerando para concesiones futuras.

Álvaro González

Debido a la subinversión estatal histórica, cuando hay una concesión las comunas aprovechan de pedir todas las obras que faltan, aun cuando no tengan relación directa con la concesión. Por eso es que deben señalarse claramente elementos como el Plan de desarrollo y las Inversiones incrementales consideradas, así como una cobertura financiera acorde.

Por otro lado, es imposible regular el nivel de servicio de las autopistas con 1% o un 3,5% de reajuste anual, sin pensar en cómo se están financiando el transporte público y las líneas de Metro, cuál es la fe pública que se prometerá para que las tarifas efectivamente se sostengan. Esa es una cuestión básica de políticas públicas del más alto nivel, que debe considerarse al momento de relicitar las concesiones. Porque si eso no está, habrá presión ciudadana y política para bajar las tarifas. Sin una señal clara de inversión en mantenimiento, niveles de servicio, costos externos, etc., la presión será muy fuerte.

Eduardo Abedrapo dice no estar de acuerdo en la estructura que presenté para el Fondo. Insisto en que una sociedad anónima estatal multipropósito, que es dueña de las concesiones, verá reducidos sus ingresos a menos de la mitad, porque gran parte entrará al erario nacional. Estaremos transformando el sistema de concesiones en un sistema de recaudación estatal a través de las tarifas, que deslegitimará aceleradamente el sistema con los usuarios. ¿Por qué tengo que aceptar pagar tarifas para que estas finalmente vayan al presupuesto general hacia otros sectores? No es razonable, es un sistema frágil. Veamos lo que pasó en el Aeropuerto AMB donde los recursos que paga el concesionario van a la Hacienda pública y no a inversión. Con esos recursos podríamos haber invertido en un Metro hacia el mismo aeropuerto y un terminal de carga y logístico moderno, pero nada de eso se hizo, fue un sistema recaudatorio. Entonces, la opción es crear un Fondo de Infraestructura que invierta, garantice y fomente; no una empresa estatal de concesiones de obras públicas paralela. Si no hay un plan de inversión que mire la red completa, en forma de sistema, las personas en el futuro cercano van a ser contestatarias de las tarifas. Creo preciso integrar Ferrocarriles y Metro al sistema de concesiones, porque el Estado no tiene recursos para invertir en la magnitud que se necesita. Ellos forman parte de la red de transportes que necesitamos, afectan directamente a las actuales concesiones viales y la demanda superará la oferta de estos servicios. Hay que cuidar el sistema de concesiones, es muy valioso, para lo que es necesario mirar en el largo plazo y hay que generar los incentivos para que el financiamiento fluya hacia las inversiones y no hacia otro lado.

Gloria Hutt

Voy a mencionar dos temas que, en alguna forma, recogen las inquietudes expresadas, y que son preocupaciones muy de fondo

respecto de los mecanismos con que funciona el Estado de Chile en estos ámbitos.

Uno, que está muy discutido, es la visión de largo plazo. Pero eso no consiste solamente en pensar los proyectos al año 2050. Consiste en que hay mecanismos que fuerzan a moverse con mirada de largo plazo y, al revisar cómo se hacen las cosas en el mundo desarrollado, que ha sido exitoso en esta materia, se ve que las estrategias son macro. Se trata de políticas públicas completas respecto a una ciudad, que tienen dos particularidades: la primera, es que son sistemas que consideran todos los modos de transporte, y que definen los objetivos para cada uno de ellos; la forma en que se resolverá cada uno y las dimensiones que tendrá cada uno. La segunda particularidad, es que tienen objetivos que guían esos planes. Hay un reporte que propone el plan estratégico de Londres, que si bien data del año 2006, a mí me gusta mucho, porque tiene una claridad muy grande. Dice: Londres es un hub financiero en Europa y queremos mantener ese rol. Entonces tenemos que proteger el tiempo de su gente, que tiene el valor del tiempo más alto, por lo que debemos resolver puntos de congestión en Londres que afectan a la productividad nacional, dado que aquí habita la gente más productiva del país. Creo que una vez que se define eso como objetivo el resto fluye.

Pero, además, tiene que haber mecanismos de evaluación conjunta de esos planes. En Chile todavía nuestros mecanismos de evaluación se aplican a proyectos individuales: se evalúa primero un proyecto, resulta rentable; después se evalúa otro, resulta rentable, y hay algunos que no son rentables puestos en un plan más macro. Durante mi periodo en la Subsecretaría de Transportes, hicimos el Plan Maestro de Transporte Santiago 2025, que considera todos los

modos. De acuerdo a su evaluación social hay cosas que, solas, no serían rentables. Eso ordena las prioridades y dice cómo asignaremos los espacios. El espacio es un recurso que cada vez será más escaso y el precio o costo por usarlo será más alto. Esa definición de prioridades me parece muy fundamental.

Mi segunda preocupación, que también se refiere a la forma en que opera el Estado, es que en general arrastra un poco de inercia en sus visiones y en la forma de resolver los problemas. Por ejemplo, el aeropuerto de Temuco, que se inauguró recientemente, como se hizo tan tarde, está previsto que el año 2020 copará su capacidad para la atención de pasajeros, según los estándares internacionales.

Creo que también se requiere dedicar recursos a la incorporación de tecnología. En el Segundo Congreso Transurbano, se desarrolló la *Transport Hackathon*, donde los participantes permanecen 36 horas desarrollando aplicaciones. El grupo que ganó hizo una cosa que me pareció genial: construyó una aplicación que permite tener en el celular una imagen virtual del paradero que cada persona está usando, donde es posible consultar en tiempo real los servicios de buses de ese paradero. Además, puede cargarse con otra información de interés para el usuario, pero sin intervenir físicamente el paradero. Pensé en el gasto que representa actualizar la información de paraderos, y que muchas veces, al terminar de instalarla ya está obsoleta. Son soluciones prácticas y posibles, donde se independiza la infraestructura de la función. Me parece que hay que invertir un poco más en innovación en el sistema público y anticiparse con soluciones de ese tipo. Tenemos que trabajar en estas metodologías e incorporar recursos para innovación que, dentro de este sistema en particular, es muy escaso.

Eduardo Abedrapo

Salvo por mi discrepancia sobre el Fondo de Infraestructura, estoy absolutamente de acuerdo con lo planteado por Álvaro González y Gloria Hutt. Sobre los niveles de servicio, efectivamente, la idea es que en el esquema contractual se establezca con mucha claridad y objetividad cuándo tienen que desencadenarse inversiones, que pueden ser para infraestructura, gestión, implementación de elementos tecnológicos, o para mantener el nivel de servicio. Pero también asegurar elementos de gobernanza del contrato que permitan tomar otras decisiones. Si, por ejemplo, vemos que está saturada una autopista urbana y debería generarse una inversión adicional, puede ser que el problema no esté en la autopista sino en el resto de la ciudad. Entonces hacer una inversión adicional en la autopista puede no ser lo más eficiente, sino que, por el contrario, puede tender a agravar la situación. Por lo tanto, es necesario tener la flexibilidad, como Estado, de poder tomar la mejor decisión técnica en un momento determinado y en ciertas circunstancias.

Todas las relitaciones, así como las nuevas concesiones, van asociadas a nuevas inversiones para el mejoramiento de la infraestructura. Y ello no con el objeto de justificar la mantención del peaje, sino porque objetivamente hay requerimientos de mejorías de capacidad y de servicio, lo que debe estar incorporado en los contratos. Seguramente en la Ruta 5 y las principales rutas transversales, habrá inversiones bastante importantes por parte de los próximos concesionarios. Pero, no me puedo imaginar una Ruta 5 con seis pistas por sentido, ahí hay otras decisiones como las que señalaba Álvaro, de buscar vías alternativas o soluciones complementarias. Porque, probablemente, a futuro estaremos en una situación

mucho más grave, que exigirá en algún minuto decisiones más radicales, pero eso escapa a esto.

Termino señalando que coincido con lo planteado en la pregunta 2. En primer lugar, hay un problema del Estado, que no ha logrado generar las coordinaciones y los acuerdos previos en los proyectos, por lo que se produce una evaluación fragmentada y sin visión de largo plazo. Pero, además, hay una conducta de distintos agentes estatales, principalmente de nivel local, que en algunos casos solicitan no mitigaciones ambientales, sino que, derechamente, obras que dicen relación con otros objetivos. Es un tema muy preocupante que debemos sincerar y revisar como Estado, porque no se puede esperar que la concesión resuelva todos los problemas o carencias que existen en el territorio que la circunda. Esos problemas y carencias deben ser resueltos con los impuestos y otros mecanismos con los cuales cuenta el Estado para financiar ese tipo de obras.



Capítulo 5
**INSPECCIÓN
FISCAL**

INTRODUCCIÓN

EDUARDO LARRABE L.

El rol de la inspección fiscal con relación a los contratos y procedimientos de fiscalización de las obras o concesiones, es fundamental para llevar a cabo los procesos de manera correcta y hacer cumplir los contratos. Pero también es importante su rol en el desarrollo de obras y servicios que permitan adaptar los proyectos a las nuevas necesidades que inevitablemente se producen en proyectos que tienen una vida que muchas veces supera los treinta años.

Que exista solo una figura como contraparte oficial de una Sociedad Concesionaria hacia el mandante, como lo es la inspección fiscal, tiene la ventaja de la “ventanilla única”, es decir un solo conducto para la relación y comunicación contractual. Sin embargo, también existen desventajas: la responsabilidad es total para los inspectores fiscales con relación a los proyectos, pese a que es evidente que tienen múltiples interacciones con otros agentes del Fisco, que sí emiten opiniones sobre diversos aspectos de las iniciativas.

Por esta razón, el gran desafío está en reforzar la institucionalidad de la inspección fiscal para que tenga un apoyo real en temas complejos, como por ejemplo los aspectos legales. El objetivo siempre ha sido mejorar y modernizar a las instituciones públicas y el cambio

propuesto a la actual Coordinación de Concesiones, es una buena instancia para equilibrar las responsabilidades en relación a la figura de los inspectores fiscales.

Este capítulo sobre inspección fiscal también tendrá como objetivo conversar sobre la continuidad de los criterios, más allá de las personas que ostentan los cargos de inspectores fiscales. De esta manera podremos debatir sobre el fortalecimiento de la institución como tal y el rol que los inspectores fiscales ejercen en cada uno de los contratos de concesión.

Eduardo Larrabe Lucero

Es Gerente General de Intervial Chile S.A.

Lleva casi veinte años ligado al rubro de las concesiones de obras públicas.

Antes de su nombramiento en 2011 como Gerente General de Intervial Chile S.A.,

fue Gerente General de la Sociedad Concesionaria Autopista del Maipo (Hoy Ruta

del Maipo Sociedad Concesionaria S.A.) por más de seis años; y previamente

también se desarrolló por diez años como Gerente General de Ruta del Maule

Sociedad Concesionaria S.A., la concesión de la Ruta 5 entre Talca y Chillán

Es Ingeniero Civil de la Universidad de Chile y ha estado ligado a la industria de la construcción por más de treinta y dos años.

PRESENTACIÓN

Esta presentación aborda, desde la óptica jurídica, las responsabilidades administrativas, civiles y penales que caben al inspector fiscal en el cumplimiento de su cometido; así como los problemas que enfrenta la inspección fiscal de obras de infraestructura pública concesionada en sus etapas de construcción y operación.

A la vez, plantea como solución posible para dichos problemas, la creación de una Superintendencia de Concesiones (o Superintendencia de Obras Públicas). Esta permitiría diferenciar el conflicto de intereses que se produce en el Ministerio de Obras Públicas, separando su rol como órgano que encarga la construcción de una obra pública, del rol fiscalizador que tiene el inspector fiscal.

VISIÓN JURÍDICA SOBRE EL ROL DE LA INSPECCIÓN FISCAL

JULIO PALLAVICINI M.

El mecanismo concesional que establece la Ley de Concesiones no es más que la materialización de lo que llamamos la colaboración público-privada, es decir, la colaboración que prestan los particulares a la Administración del Estado para la promoción del interés general.

En sus orígenes, se pensaba que la Administración debía proveer la satisfacción de todas las necesidades de carácter público y le estaba vedado a los particulares hacerlo. Sin embargo, esa visión decimonónica sobre la relación entre el sector público y el sector privado ha ido cambiando. Sucesivas legislaciones han consagrado la incorporación del sector privado en la promoción del bien común. Ese es el gran desafío que trae consigo el diseño de un nuevo sistema de concesiones, en el entendido que la industria concesionaria, en definitiva, tiene una finalidad ontológica sumamente importante, que es ayudar a que nuestro país mejore.

En la relación que se produce entre Estado y los particulares, ciertamente el actor principal es el inspector fiscal. En la legislación sobre concesiones de obras públicas existen varias reglas, pero hay dos particularmente importantes en relación a este tema. Primero, al Ministerio de Obras Públicas le corresponde, dice la ley, la inspección

y vigilancia del cumplimiento de las obligaciones del concesionario en la fase de la construcción y en la fase de la explotación de la obra. Y, adicionalmente, dicho Ministerio puede imponer sanciones y multas, en la medida en que estén contempladas en el reglamento y, además, en las bases de licitación. Si bien no parece ser jurídicamente pertinente que las bases de licitación contengan un régimen de sanciones, así lo señala la ley. También es curioso que el reglamento encargue al inspector fiscal, no la inspección y vigilancia, sino la fiscalización de la actividad que realiza el concesionario.

Y este no es un problema meramente semántico, pues no es exactamente lo mismo inspección y vigilancia que fiscalización. Esta última tiene un trasfondo que puede concluir en una labor punitiva, vale decir, el fiscalizador revisa y formula las observaciones que él estime necesarias. A continuación, de ser el caso, sanciona, o, en este caso, le propone al Ministerio de Obras Públicas la aplicación de las sanciones. ¿Por qué el reglamento fue más allá de lo que dice la ley? Quizás obedece a esta mirada decimonónica de los contratos de concesión, y en particular del contrato de concesión de obra pública, donde la Administración está dotada de unas potestades exorbitantes respecto de los particulares, en este caso, de los concesionarios.

Responsabilidades del inspector fiscal

Sin perjuicio de eso, el Reglamento de la Ley de Concesiones contiene obligaciones y responsabilidades para el inspector fiscal en las etapas de construcción y de explotación. Para los efectos de este análisis, solamente mencionaré dos respecto de la etapa de construcción y tres respecto de la etapa de explotación, que son relevantes para los efectos que expondré más adelante.

En primer lugar, el inspector fiscal fiscaliza el cumplimiento de las especificaciones y normas técnicas sobre la construcción de obras. En segundo lugar, en la misma etapa de construcción, debe fiscalizar y velar por el cumplimiento de los aspectos jurídicos, contables, administrativos y, en general cualquier otro que emane del documento del contrato.

En la etapa de explotación también le corresponde fiscalizar el cumplimiento de las normas técnicas y los aspectos jurídicos, contables y administrativos, pero agrega otra responsabilidad, que es fiscalizar el cumplimiento de las exigencias ambientales del proyecto. Vale decir, el cumplimiento de la normativa ambiental puede ser fiscalizado tanto por la Superintendencia del Medioambiente como por el inspector fiscal, proponiendo la sanción al Ministerio de Obras Públicas, cuestión jurídicamente inaceptable.

Problemas que afectan a la inspección fiscal

La responsabilidad del inspector fiscal involucra una multiplicidad de normas, de distinto rango, que no siempre son de fácil comprensión. Entre ellas, como ya fue dicho, la legislación ambiental y el Reglamento de la Ley de Concesiones, que son normas que emanan del Estado; las bases de licitación, la adjudicación, el contrato de concesión, y las especificaciones y normas técnicas sobre la construcción y explotación de las obras. Además, los inspectores fiscales se encuentran sometidos a la jurisprudencia y a la fiscalización de la Contraloría General de la República. Siendo ello así, el inspector fiscal se encuentra en el imperativo de conocer toda esta normativa, para efectos de poder cumplir adecuadamente sus funciones.

El segundo problema, es que los inspectores fiscales están sometidos a distintos tipos de responsabilidad. En primer lugar, están sujetos a responsabilidad administrativa, por cuanto son personas que están contratadas a honorarios por la Administración y a quienes, de acuerdo a la Ley de Presupuestos, se les entrega la calidad de agentes públicos. En este entendido, la actividad que ellos realizan está fuertemente regulada y fiscalizada por la Contraloría. Tanto es así, que este organismo les ha hecho aplicables las normas sobre probidad administrativa y, en ciertas ocasiones, los ha sumariado y los ha destituido de su cargo. En otras ocasiones le ha ordenado al Ministerio de Obras Públicas que realice sumario en su contra. Es más, hay municipalidades que, vaya a saber por qué, le han pedido a la Contraloría que ordene sumarios en contra de inspectores fiscales, a lo cual ella ha accedido y, además, muchos particulares han interpuesto recurso de protección en contra de los inspectores fiscales. Y no solo eso, en las auditorías que realiza la Contraloría a los contratos de concesión de obras públicas, junto con, en ocasiones, fiscalizar propiamente tal a los concesionarios, cuestión que no le está permitida, ha hecho una serie de cuestionamientos a los inspectores fiscales que no parecen tener fundamentos de peso.

A modo de ejemplo citaré algunos reproches formulados a un inspector fiscal en un Informe de auditoría, a quien se le cuestionó no haber aplicado multas porque el concesionario colocó un cartel que decía: etapa de construcción, debiendo haber dicho, según la Contraloría: período de construcción; se demoró un día en elegir los peritos tasadores, y por lo tanto se lo reprochó; se atrasó dos días en presentar un informe mensual al Director General de Obras Públicas; permitió que unas obras se iniciaran dos días antes de lo que estaba previsto en las bases, cuando no existía ningún problema, o sea, se le estaba castigando por ser más eficiente; y, además, se le

cuestionó no haber formalizado una autorización dada verbalmente a un concesionario para iniciar una de las etapas de construcción de la obra pública: responsabilidad administrativa.

Por si eso fuera poco, los inspectores fiscales están sometidos a responsabilidad civil, de varios tipos. En primer lugar, frente a la propia Administración del Estado, en caso que sus acciones u omisiones cometan daño al patrimonio fiscal. También están sometidos a responsabilidad civil en el evento de que, con ocasión de sus acciones u omisiones, causen daños a las propias concesionarias. Y ha habido varios fallos de la Corte Suprema (e incluso uno del tribunal de la libre competencia, ignoro por qué), donde han condenado a la Administración del Estado porque las acciones fiscales no han sido correctamente realizadas, en el entendido de la Corte Suprema. Han argumentado que ha existido insuficiente fiscalización; por lo tanto, había ocurrido una falta de servicio; por lo tanto, la Administración era responsable. El problema es que, además, la Administración después puede repetir el juicio en contra del inspector fiscal, haciéndolo responsable, con su propio patrimonio, por los delitos civiles que hubiera cometido.

Además, están sometidos a un régimen de responsabilidad penal por los delitos penales en que pudieran incurrir. De hecho, en el caso de los inspectores fiscales, se trata de una responsabilidad agravada porque el propio Código Penal establece delitos cometidos por funcionarios públicos, dando un alcance bastante amplio al concepto funcionarios públicos. Por lo tanto, los inspectores fiscales están sometidos a las sanciones más severas que contempla el ordenamiento jurídico.

En tercer lugar, la inspección fiscal se enfrenta a diferentes deficiencias regulatorias. Las bases de licitación y los contratos, en muchas

ocasiones están mal redactados por la Administración y, por lo tanto, se hace difícil entender, para el inspector fiscal, e incluso para las empresas, cuáles son los derechos y las obligaciones que tienen los concesionarios y, por lo tanto, cuáles son los deberes que tiene el inspector fiscal cuando realiza su función. Si bien es cierto que los inspectores fiscales cuentan con asesorías para la inspección fiscal para contrato de obra pública (esa es la figura por la cual licita el Ministerio de Obras Públicas), hay una demora excesiva en la toma de razón de esos contratos. Vale decir, la Contraloría se toma un tiempo prolongado, y además los suelen examinar con celo, observando cuestiones menores que no son de mayor importancia, lo que ralentiza el proceso de fiscalización.

En cuarto término, existe una suerte de conflicto de intereses dentro del sistema concesional. El Ministerio de Obras Públicas, por una parte, encarga, diseña, manda y organiza la concesión, pero, por otra parte, fiscaliza al concesionario. El Eclesiastés dice: nunca tengas conflictos con el juez, porque invariablemente el juez fallará en su propio favor. Y eso es lo que puede ocurrir tratándose del régimen concesional, donde la Administración del Estado actúa en un doble rol, de mandante y, aún más, de fiscalizador.

Esto tiene varias consecuencias. La primera es que el régimen excesivo de responsabilidades y fiscalizaciones al que está sometido el inspector fiscal genera un incentivo perverso para él. Toda regla jurídica, todo comportamiento de las autoridades públicas genera incentivos o desincentivos a favor de quien debe actuar. En consecuencia, frente a sus muchas responsabilidades, el inspector fiscal, para no incurrir en falta ante Contraloría, exige el cumplimiento estricto de las bases, del contrato y de las normas técnicas, pese a que, en ocasiones, para el interés público lo mejor es adecuar la construcción e, incluso, la

explotación de la obra. Pero, se impide que el inspector fiscal permita modificaciones necesarias y útiles para lo que, en definitiva, es la esencia del contrato de concesión, que es la satisfacción de los intereses públicos.

La Contraloría también exige que la fiscalización se ciña estrictamente a las bases y al contrato y no deja ningún margen de acción al inspector fiscal para proponer soluciones más convenientes para el interés fiscal. En este esquema, el inspector fiscal carece de la flexibilidad que demanda hacerse cargo de las nuevas condiciones que no estaban previstas al momento del contrato y, por lo tanto, se produce una rigidez de la actividad concesional, que es esencialmente dinámica.

Un ejemplo extremo es que, durante la construcción de una carretera, puede ocurrir que las bases digan que una barrera de contención tiene que ser pintada de color amarillo, pero los concesionarios advierten que ese color en una curva determinada perturba la visión de los conductores, generando una propensión a los accidentes; entonces, el concesionario pide al inspector fiscal autorización para cambiar el color amarillo por un color gris que impida los accidentes. Pero, la Contraloría sanciona al inspector fiscal por el hecho de haber permitido ese cambio. Vale decir, hay una tendencia a entender que las bases de licitación son inamovibles.

Se trata, en definitiva, de un círculo vicioso que se traduce en ineficiencia en el sistema y en una reducción del valor social que tienen las concesiones. En este sentido, es esencial entender que las concesiones son, por definición, contratos de largo plazo, no solamente en la etapa de construcción, sino que además en la etapa de explotación. Por lo tanto, es posible que las condiciones fijadas por

la Administración, en las bases, no hayan podido prever, razonablemente, circunstancias que se presentan durante la ejecución o la explotación de la obra y que hacen necesario modificar el contrato y, por ende, la manera en que se cumplen estas obligaciones. En mi periodo como Jefe de la División Jurídica de la Contraloría, dimos esta mirada a ciertos contratos, incluso concesionales, como las concesiones de energía geotérmica, o la concesión de la zona franca de Punta Arenas, donde entendimos que eran contratos de largo plazo y por lo tanto debía existir un mayor grado de tolerancia para entender que las condiciones se modifican a lo largo del tiempo.

Rol de una Superintendencia de Concesiones respecto de la inspección fiscal

Para concluir, a partir de los argumentos señalados creo que, en primer lugar, es esencial que exista una Superintendencia de Concesiones, o de Obras Públicas, como quiera llamársele. Esta institución permitiría diferenciar el conflicto de intereses que se produce en el Ministerio de Obras Públicas, separando su rol como órgano que encarga la construcción de una obra pública, del rol fiscalizador que tiene el inspector fiscal. Es casi una cosa de sentido común decir que esta Superintendencia debe estar conformada por personal idóneo y competente, pero que, además, debe dotársela de una planta de funcionarios que le permita llevar a cabo las labores que se le encarguen. Me tocó ver el caso de la Superintendencia de Medioambiente que, con todas las responsabilidades que la Ley 19.300 les asigna, tenía cuatro fiscalizadores, por lo que, en los hechos, no podía fiscalizar.

Por otro lado, la Superintendencia de Concesiones, debiera tener un rol no solo fiscalizador, sino que, además, orientador para los

concesionarios y por qué no decirlo, también para los usuarios, respecto de cómo se debe ejecutar la obra.

Creo que esta Superintendencia, expresamente, no debiera estar sometida a la fiscalización de la Contraloría, algo que no es nada nuevo, porque está establecido respecto de otras superintendencias.

Una segunda solución posible en este esquema, es que se permita a los inspectores fiscales contratar seguros de responsabilidad civil o seguros de responsabilidad profesional, tal como los tienen médicos, abogados, e incluso los directores de sociedades anónimas. De hecho, la Contraloría autorizó hace algún tiempo que Codelco pudiera pagar las primas de seguros de sus propios directores. Es irrelevante si las primas son financiadas por los concesionarios, por el Estado, o conjuntamente, lo importante es que se contraten.

En tercer lugar, las bases de licitación, los contratos de concesión, las normas técnicas y la normativa ambiental, son instrumentos complejos y sofisticados y en ocasiones no están bien diseñados. Por lo tanto, toda labor inspectora y fiscalizadora, debe estar conformada por un equipo multiprofesional, integrado no solamente por un inspector fiscal, sino que, además, por profesionales de diversas áreas: ingenieros, arquitectos y también, esencialmente, abogados. Dado que a los inspectores fiscales les corresponde fiscalizar y velar por los aspectos jurídicos, contables, técnicos y administrativos, en las dos etapas de construcción y explotación de la obra, por supuesto deben contar con profesionales de estas distintas áreas que les ayuden a cumplir correctamente las funciones que les asignan la ley, el reglamento, las bases y, adicionalmente, el contrato. En la actualidad, mi experiencia indica que los inspectores fiscales no tienen asesorías jurídicas idóneas y competentes a tiempo completo.

Para ser justo, me tocó ver en Contraloría que también las concesionarias carecen de asesorías jurídicas especializadas. Normalmente se hacen asesorar por estudios expertos en derechos civiles, en derecho comercial y en derecho tributario, y esas áreas son radicalmente distintas a dos cosas: por una parte, a la manera en que piensan la Administración y los funcionarios públicos y, por otra, a cómo está estructurado el sistema del derecho público, que es radicalmente distinto al derecho privado. También he visto que los abogados de las concesionarias no saben cómo relacionarse con la Administración del Estado.

Finalmente, creo que ya nadie duda que el sistema de concesiones es un factor relevante en el crecimiento del país y, por lo tanto, el Estado debe facilitar el desarrollo y la ejecución de las concesiones y no obstaculizarlas, como yo creo que está ocurriendo a propósito de los inspectores fiscales.

Julio Pallavicini Magnere

Es socio fundador de Pallavicini y Asociados y ex Director de la División Jurídica de la Contraloría General de la República.

En el ámbito académico, es profesor asociado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile y del Magíster en Derecho Público de la Pontificia Universidad Católica de Chile; Consejero del Departamento de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile y miembro del Consejo Consultivo del Programa de Magíster en Derecho con menciones de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

También es Director del Instituto de Derecho Administrativo y miembro de la Asociación Chilena de Derecho Constitucional.

Es Abogado de la Universidad de Chile y Master of Laws por la Universidad de Cornell, Estados Unidos.

COMENTARIOS

REFLEXIONES DESDE LA EXPERIENCIA

CÉSAR VARAS M.

En primer lugar, felicito la oportunidad de abordar un tema tan relevante para el sistema de concesiones en Chile. Recuerdo que, en sus inicios, analizábamos la forma de fiscalizar estos contratos especiales de concesiones, tomando en cuenta sus particularidades, que los distinguen de los contratos sectoriales del Ministerio de Obras Públicas. Pero el tiempo apremiaba y, en definitiva, alguien nos dijo: “dejemos de discutir, porque por ley hay que fiscalizar”. Más allá de los argumentos en pro y en contra, hay que fiscalizarlos.

Ha pasado tiempo desde entonces. No había tenido otra oportunidad de ver la preocupación de intentar mejorar, por llamarle así, la fiscalización. Debo destacar que Copsa inició una mesa para conversar sobre este tema, pero no se han efectuado nuevas reuniones; hubo también otras instituciones, como una universidad, que estudió este tema y planteaba críticas a la forma de fiscalizar.

Frente a lo expuesto por Julio Pallavicini en la presentación precedente, sé que los inspectores fiscales, aparte de sus competencias técnicas, tienen osadía, por lo que renuevan año a año los contratos y reasumen los desafíos que tienen por delante. Como aquí se ha descrito, en el cumplimiento de este rol se requiere rigurosidad

en el control y en la fiscalización, lo que es muy complejo, porque aparte de lo que se establece en la ley, los reglamentos, las bases de licitación y las leyes ambientales, también hay instructivos y reglamentos internos que la Contraloría usa para visar si se cumplió o no se cumplió fielmente lo que está establecido ahí.

Los contratos de concesiones tienen dos etapas claramente identificadas en términos contractuales: una fase o etapa de construcción y una de operación. Conozco mejor la de construcción, porque me ha tocado participar en muchas fiscalizaciones en esa etapa. Se trata de una fase con tiempos mucho más acotados que los del periodo de explotación, y tienen distintas repercusiones.

Si bien se ha conversado mucho sobre cómo mejorar la institucionalidad, hoy día hay determinadas reglas del juego establecidas, y con ellas tenemos que desarrollar la fiscalización.

Existe una sensación en esta desafiante labor de fiscalización, ingrata por lo demás, en relación a que nadie reconoce los aportes de la inspección fiscal. Tampoco alguien reconoce el sacrificio que hace el inspector fiscal en particular, ni valora los riesgos que corre, que incluso, a veces, van más allá de que la Contraloría le haga un sumario y termine en algo complejo. Puede darse el caso que, incluso cumpliendo los requerimientos de la Contraloría, que es la institución cuya opinión siempre debemos tener presente, a veces, la justicia, independiente de lo que opine Contraloría, igual somete al inspector fiscal a juicio. Ejemplos de eso hay muchos.

Mientras se conversa sobre cómo mejoramos la institucionalidad, dotándola de mejores procedimientos y mejores atribuciones para el funcionamiento de la inspección fiscal, también es importante

definir cómo podemos hoy día mejorar la fiscalización con los instrumentos de los que disponemos, en algo que, para estos contratos, a diferencia de los otros tradicionales, resulta de suma importancia, como es la gestión.

Creo que es un punto de vista compartido por los fiscalizadores y las concesionarias en esta asociación público-privada, que si bien hay un interés común, también hay otros intereses un poco divergentes. A veces el inspector fiscal se encuentra en una disyuntiva: ser, como señala Julio Pallavicini, demasiado probo y estricto, aún a costa de postergar la eficiencia, en circunstancias que ello afecta el interés fiscal. Porque el principal interés debiera ser que el contrato se cumpla en los plazos y con la calidad establecidos y, además, con la obra inserta territorialmente y construida con los menores impactos, de la forma más adecuada posible.

Los contratos establecen riesgos que a veces es necesario distribuir, porque significan responsabilidades y obligaciones en temas, como por ejemplo el ambiental, donde la titularidad de un estudio es asignada a la sociedad concesionaria, pero al Estado, al Ministerio de Obras Públicas y a la inspección fiscal, no le debe ser ni le es indiferente. Por lo tanto, hay mucho de gestión, que mientras se haga en forma más coordinada es más conveniente para los intereses fiscales.

Por lo tanto, comparto que la supervisión o fiscalización de un contrato, en particular de concesión, debe enfrentarse con rigurosidad y no comprometer la probidad por ningún motivo. Pero, no por ello debe entenderse que la probidad no conversa o no está en la misma línea con la eficiencia y con la defensa de los intereses fiscales. Al respecto, indudablemente lo que se plantea como un

mejoramiento de la institucionalidad que permita al inspector fiscal manejar de mejor forma su quehacer, con más atribuciones y otro manejo institucional, puede resolver de mejor forma muchos problemas que hoy día las concesionarias nos representan.

Si bien normalmente relacionamos la asociación público-privada, con la concesionaria y el Ministerio de Obras Públicas, hay otras instituciones que también intervienen en los procesos, incluso en aquellas obras que no han sido mandatadas, por lo que la gestión y la coordinación son esenciales para mejorar la eficiencia, así como el cumplimiento del rol que corresponde a los inspectores fiscales.

Por otra parte, también contribuye a la eficiencia señalada, que los proyectos se diseñen y desarrollen desde el inicio con el debido cuidado, para que su calidad permita agilizar la aprobación, porque a veces la demora no es atribuible a la burocracia, sino a errores que deben enmendarse más de una vez. Para evitarlo, también ayudaría una mejor interacción entre las partes.

Cesar Varas Morales

Es Jefe de la División de Construcción de la Coordinación de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas.

En esa secretaría de Estado ha desarrollado la mayor parte de su carrera, desempeñando los cargos de Inspector Fiscal de diversos contratos de concesiones; Coordinador de Administración de Contratos de Concesión en etapa de Construcción, de la Coordinación General de Concesiones; Jefe de la División de Construcción, de la Coordinación de Administración de Contratos de Concesión; Ingeniero Visitador; Jefe de Proyecto de la Unidad Ejecutiva de Concesiones Urbanas; Ingeniero Asesor de la Subdirección de Vialidad Urbana e Ingeniero Jefe de Cambios de Servicio en Contratos y Estructuras de la Subdirección de Vialidad Urbana.

Es ingeniero civil, con mención en Construcción de Obras Civiles, de la Universidad de Chile.

LA MIRADA DE LAS CONCESIONARIAS

JORGE RIVAS

Desde el punto de vista empírico, a partir de la experiencia en la gestión de los contratos de concesiones de obras de infraestructura pública, la primera reflexión que surge es que, sin duda, la figura del inspector fiscal es positiva. Resulta imposible pensar en un contrato de concesión de larga data, con la envergadura que ellos tienen –y con sus complejidades técnicas, financieras, legales y administrativas, entre otras–, sin el inspector fiscal como aquella contraparte que ayuda a navegar al interior del Estado.

El hecho de representar al Estado no solo en la relación con el privado, sino con autoridades locales y con la propia comunidad, así como su capacidad para ir relacionándose y conociendo del proyecto, le permite, por una parte, una buena fiscalización. Por otra parte, en tanto, le permite ejercer otra de las facultades que, lamentablemente, tal vez por factores de institucionalidad, se ha ido perdiendo, que es la facultad de proponer compensaciones u obras adicionales.

También está claro que el inspector fiscal, no siendo un especialista, no puede ejercer por sí solo labores propias de un contador, experto financiero, abogado, estructuralista, medioambientalista, entre

otros. Pero, contando con la asesoría adecuada, al reunir la información completa, se transforma en la figura contractual ideal para proponer mejoramientos en los contratos de concesiones. Como sabemos, ellos son contratos que están vivos y que, en su larga data, junto con la regulación y el control, requieren que el inspector fiscal tenga la facultad de proponer compensaciones y equilibrar las regulaciones. Ese rol de mejorar los proyectos, poder generar iniciativas y proponer compensaciones, se ha ido perdiendo a lo largo del tiempo, en gran medida, por los riesgos personales en que incurre una persona que ocupa el cargo de inspector fiscal.

Cuando César Varas señala que a los concesionarios no nos preocupa el inspector fiscal, la verdad es que la relación de nuestros equipos con la inspección fiscal es cotidiana, y las dos partes, de alguna manera, buscan la forma de hacer lo mejor posible, respetando los intereses que tiene cada uno. Conuerdo, sí, en que la situación de contratación que tienen los inspectores fiscales es precaria. No parece razonable que mientras el privado tiene un contrato garantizado, que le da una investidura y una seguridad de larga data, el agente público deba estar renovando votos todos los años.

En relación a la asesoría que el Ministerio de Obras Públicas contrata para acompañar al inspector fiscal, ella está muy destinada a la fiscalización, y creo que no le da el sustento necesario como para tomar decisiones.

En la práctica, el inspector fiscal debe tomar sus decisiones en concordancia con el Ministerio de Obras Públicas, por lo tanto, la facilidad que se le otorga para contar con una asesoría, se termina transformando en un cuello de botella. Por ejemplo, en la etapa de construcción o de explotación de una obra, es habitual requerir

pasarelas, que son una estructura sencilla y sin grandes diferencias entre unas y otras. No obstante, cada vez que se necesita una de ellas, debe pasar por el escrutinio de un organismo interno del MOP, que no tiene tiempos límites para pronunciarse. De acuerdo a nuestra experiencia, es habitual que una cosa tan simple, y que tiene un beneficio social tan importante para la comunidad, termina aprobándose y ejecutándose tarde, con las consiguientes multas impuestas al concesionario, que este recurre a través de los estudios jurídicos a los que alude Julio Pallavicini, llegando hasta las comisiones arbitrales. Por lo tanto, se trata de un tema pendiente, que es muy relevante para el correcto desempeño de la industria de concesiones.

Respecto a la Contraloría, la concesión recibe una visita anual de ese organismo. Pero, en lugar de revisar la legalidad que tienen las decisiones que tomó el inspector fiscal, que es lo esperable, nos encontramos con una segunda fiscalización, menos experta y, sin el *know how* que tiene el inspector fiscal, la que se centra en detalles irrelevantes, como una palabra distinta en un letrero, como contaba Julio Pallavicini, o la chapa del baño sin las dimensiones exactas. Frente a esos hechos, de poca relevancia, recomienda imponer una multa al inspector fiscal, con lo que nuevamente entran a tallar el estudio de abogados y la comisión de arbitraje, no por la cuantía, sino por el precedente, pero que en definitiva obliga a invertir tiempo y recursos.

Entonces, si bien se trata de un rol necesario y positivo dentro del sistema de concesión, la persona que ocupa el cargo necesita mucha valentía y eso lo reconozco y admiro en algunos inspectores fiscales, que están convencidos de que deben buscar el bien de Estado, asumiendo, incluso, riesgos personales.

Por otra parte, los inspectores fiscales también, de alguna manera, se ven afectados por los ciclos políticos. Ello, debido a que sus contratos se renuevan anualmente, lo que depende de las autoridades de turno, lo que no debiera ocurrir si se espera que puedan cumplir su labor con total independencia. Por eso es que, en la estructura de la Dirección General de Concesiones, cuyo proyecto de ley está en debate parlamentario, este tema debiera quedar bien resuelto, ya que se trata de un elemento crucial para que el sistema de concesiones siga siendo exitoso.

También es necesario definir metodologías de fiscalización, lo que no tiene que ver con la especialidad, la formación y el tiempo de experiencia que tenga cada uno, sino con la necesidad de regular todos esos aspectos, para que el ejercicio del puesto permita llevar una relación armónica de largo plazo. Y esto por supuesto, incluye las multas, todo eso que a los privados no nos gusta, pero si la fiscalización estuviera mejor estructurada y todos estuviéramos sometidos a las mismas reglas, creo que esta relación funcionaría muchísimo mejor que lo que ya ha estado funcionando.

Por lo tanto, el empoderamiento que se espera de los inspectores fiscales, no tiene que ver con las personas, sino con todo lo que está alrededor, y especialmente con la institucionalidad, que hoy día probablemente no está dando todo el soporte requerido. Si queremos provocar cambios importantes, invertir en infraestructura en la envergadura que Chile requiere, tenemos que hacer cambios importantes y la institucionalidad aplicada a estos agentes públicos o a estos funcionarios del Ministerio de Obras Públicas, resulta clave.

Si bien en la relación del día a día, normalmente los problemas se tienden a solucionar, efectivamente el inspector fiscal,

porcentualmente es quien asume la mayor parte de los riesgos frente a las decisiones, y eso, en el largo plazo, puede ser bastante complejo. Por eso es central dar un buen soporte al rol del inspector fiscal en la nueva institucionalidad para el sector.

Jorge Rivas

Es Gerente General de Concesiones y Country Manager Chile de Globalvía. Anteriormente fue Gerente Comercial y de Operaciones de Autopista Vespucio Norte y Gerente Comercial y de Explotación de Túnel San Cristóbal. También fue miembro del Consejo Empresarial de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad del Pacífico. Es Ingeniero Comercial y MBA.

DIÁLOGO SOBRE LA INSPECCIÓN FISCAL

DIÁLOGO ENTRE PANELISTAS Y ASISTENTES AL TALLER SOBRE INSPECCIÓN FISCAL

Intervención 1

Desde mi punto de vista sería un avance muy importante que la Contraloría quede excluida del proceso de inspección fiscal, debido a que produce rigidez, aun cuando para nosotros, como inspectores fiscales también es una protección, pues utilizamos ese argumento cuando nos solicitan algo que no está expresamente permitido.

Sin embargo, realmente rigidiza e impide optimizar las cosas. También creo que sería positivo que los inspectores fiscales tuviéramos alguna opción de, junto con supervisar, poder hacer mejoramientos y decir, por ejemplo: “dejemos de hacer esto y hagamos esto otro que es más necesario y hasta más barato”.

Por otra parte, gran parte de las horas/hombre de asesoría, son para tener respaldo ante la Contraloría, en el sentido que las cosas se están haciendo “bien” y por esa vía se genera una cantidad de información que yo no la valoro.

Intervención 2

Tengo una reflexión y pregunta a la vez. Me gustaría saber la opinión de Julio Pallavicini, como académico del derecho administrativo, respecto a un tema que afecta la seguridad jurídica de los proyectos. Esto se refiere a que el inspector fiscal muchas veces debe tomar decisiones para la eficiencia de un proyecto y resuelve sobre temas menores. Pero, pasa el tiempo y nombran un nuevo inspector fiscal quien mira hacia atrás y dice: "aquí la empresa concesionaria se desvió de las bases de licitación, así es que la multaré por esto que ocurrió en el pasado". Este criterio revisionista afecta la seguridad jurídica, ya que desconoce una resolución del inspector fiscal anterior que tomó una decisión, interpretando las bases de licitación en pos de la eficiencia del proyecto. Se señalaba que muchas veces las bases de licitación tienen deficiencias, y el primer inspector, al interpretarlas, dice: "para una mejor eficiencia haga tal cosa". Pero cinco años después otro inspector decide que el anterior se desvió de lo que decían las bases y merece multa.

Julio Pallavicini

Haciéndome cargo de lo señalado anteriormente por César Varas y Jorge Rivas, y porque tengo una visión moderna del derecho administrativo, prefiero hablar, más que de intereses fiscales, de intereses públicos. Y esto lo relaciono con la idea del asociativismo y de la colaboración público-privada. Lo importante es que ambas partes, cuando celebran un contrato, lo hacen en función de un interés común. Ciertamente el concesionario tiene un interés principalmente económico y, por su parte, el Fisco tiene un interés en que las obras se hagan, pero se debe producir una confluencia de intereses en

orden a que la obra se haga bien y que, en definitiva, satisfaga el interés colectivo que está detrás de la concesión.

Por eso insisto en que prefiero hablar de interés público en lugar de hablar de interés fiscal, debido a que se trata de un concepto que pone el eje en la persona: el ser humano que prefiere llegar rápido de un lugar a otro, que quiere atenderse bien en un hospital, que quiere un aeropuerto de calidad, etc.

Muchos de estos problemas ciertamente requieren modificaciones legales, las que toman tiempo; para otros tantos basta con modificaciones meramente reglamentarias, que podrían ser más rápidas. Jorge Rivas decía que en la medida en que exista disposición a modificar el reglamento en aquellas partes que producen cuellos de botella, es posible aliviarlos. Pero también se pueden aliviar mediante el cambio de prácticas, vale decir, existe una interpretación más finalista respecto de cuál es el verdadero propósito implícito en la concesión. Eso no requiere modificación legal ni reglamentaria, sino un cambio de actitud del MOP, de los inspectores fiscales, de los concesionarios y, fundamentalmente, de la Contraloría.

Jorge Rivas dice que lo que quisiera es que la Contraloría fiscalizara la legalidad, pero intuyo que él está pensando que la Contraloría está fiscalizando el mérito de la decisión. Siempre he dicho, y lo escribí siendo funcionario de la Contraloría, que, en mi opinión, el sistema de reparto de competencias en un Estado de derecho, democrático, pasa por entender que los órganos del Estado tienen ciertas atribuciones y los otros tienen atribuciones distintas, y que la administración del Estado, la Presidenta de la República, el Presidente de la República, los órganos que dirigen el país, son los que adoptan y ejecutan una política pública. Adoptar una política

pública es mejorar una infraestructura, no con recursos fiscales, sino que con recursos privados y la Administración se encarga de hacer eso. La Contraloría tiene un rol que es distinto. No le corresponde cuestionar la decisión que adopta la Administración, porque no está en el sistema democrático, sino que, simplemente velar porque la decisión de la Administración se adecúe a la ley, no más que eso.

Creo que las fiscalizaciones son necesarias, pero deben ir acompañadas de orientaciones. Por ejemplo, la Superintendencia de Bancos tiene un tremendo rol orientador respecto de la actividad bancaria, y la actividad bancaria tiene un riesgo que es bastante mayor que el de las concesiones, porque no es lo mismo que el puente Cau Cau quede mal hecho a que quiebre un banco, se produzca una cadena de cesación de pago y se interrumpa toda la cadena de pagos a nivel nacional.

Respecto a la segunda intervención, no es el inspector fiscal Pedro el que adopta una decisión que tiene que ser, cinco años después, revisada por el Inspector Fiscal Juan, sino que, en definitiva, es una decisión que adopta un órgano a-personal que es el inspector fiscal, no el sujeto, sino que el órgano, y por eso debieran ser consistentes las decisiones que se adoptan. Ronald Dworkin da un ejemplo respecto a cómo se hace el derecho, señalando que es como una novela, donde el capítulo dos no puede sino seguir lo dicho en el capítulo uno. De lo contrario ya no es una novela, sino que una colección de cuentos. En ese esquema, el segundo inspector fiscal tiene que seguir lo que ya está marcado por el inspector fiscal Pedro, esa es mi forma de entenderlo.

Eduardo Larrabe

Ha salido a luz varias veces la Contraloría, donde Julio Pallavicini fue director jurídico. Entonces, para mí, es natural la pregunta ¿Alguien fiscaliza al fiscalizador? Dado que hay una cadena, todo lo que Contraloría pide al inspector fiscal, este lo pide a los concesionarios, movilizándolo a mucha gente para responder a requerimientos que, de acuerdo a los ejemplos, pueden llegar a ser absurdos, pero no son discutibles. Entonces, internamente, ¿da lo mismo si un fiscalizador muestra poco criterio?, porque esto es como lo que pasa con los árbitros de fútbol, una cosa es que las sanciones no se digan afuera, pero no es que no existan. Hemos hablado mucho del tema, pero siempre llegamos al mismo punto. Al final, hay un tercero en la historia que es el que está condicionando el accionar de los otros dos. Me gustaría saber qué ocurre internamente cuando se producen ejemplos tan extremos como una sanción por cambiar una palabra irrelevante en un letrero.

Julio Pallavicini

Jurídicamente, la respuesta es, que sólo la Cámara de Diputados controla a la Contraloría, fundamentalmente mediante la figura de la acusación constitucional, que, de prosperar, pasa después al Senado. En la historia de nuestro país solamente una vez un Contralor ha sido destituido del cargo en virtud de una acusación constitucional. Además, cada vez, de manera más creciente intervienen los tribunales de justicia, en la medida en que particulares recurren en contra de las decisiones de la Contraloría. Incluso, los propios funcionarios recurren fundamentalmente mediante recursos de protección en contra de las decisiones de la Contraloría.

Cuando propuse la creación de una Superintendencia de Obras Públicas, en alguna medida estaba pensando en crear una suerte de inmunización del inspector fiscal. No una inmunización absoluta, por supuesto, pero sí que reduzca ciertos tipos de responsabilidades exageradas a las cuales están sujetos que, insisto, generan un incentivo perverso para que el inspector fiscal se ciña estrictamente a la letra de los contratos. En ese esquema, la idea es que la Superintendencia tenga a su cargo a los inspectores fiscales, los que ya no estarían sometidos a la Contraloría. La Superintendencia de Electricidad y Combustibles tiene un registro de inspectores de gas, que no están fiscalizados por la Contraloría, porque son particulares. Quizás, los inspectores fiscales podrían tener una figura parecida.

Pero, sobre todo, debiera primar el criterio. Por eso señalé que no necesariamente precisamos modificaciones legales o reglamentarias, sino que un cambio de actitud para enfrentar el contenido ontológico más profundo de una concesión que, en definitiva, no es enriquecer al concesionario, ni favorecer la imagen pública de la autoridad que inaugura las obras, sino que permitir que el usuario reciba un servicio adecuado y oportuno.

Reitero que debe primar el criterio lo que, por supuesto, pasa por el jefe del servicio, que es quien debe impartir las instrucciones.

Intervención 4

Quisiera saber más acerca de la idea de una Superintendencia. Me da la sensación que este organismo buscaría sacar la presión al inspector fiscal. Entonces, ¿cuáles serían sus beneficios desde el punto de vista del usuario, del privado y desde el Estado?

Julio Pallavicini

Cuando planteé el diagnóstico dije que existía una suerte, y ocupé expresamente la expresión suerte, de conflicto de intereses en el Ministerio de Obras Públicas, porque por una parte diseña la obra que será concesionada y después la fiscaliza. Entonces se produce una ambivalencia. Es como el proceso punitivo antiguo penal, donde el juez investigaba y acusaba.

Acá se produce una situación equivalente. Por eso hablo de una Superintendencia exclusivamente citando como beneficios lo que es favorecer la creación de una inspección fiscal distinta y que no esté radicada en el MOP. Hay una serie de otras razones, que escapan al tema de este diálogo, de por qué puede ser útil tener una Superintendencia. Si bien no las voy a detallar, puedo decir que en general las comparto. Entiendo que el proyecto de ley enviado por el ex Presidente Sebastián Piñera fue archivado y que hoy día se impulsa crear una Dirección General de Concesiones.

Creo que la experiencia demuestra que una Superintendencia puede ser una mejor salida, porque separa los roles de mandante y diseñador de la obra que tiene el MOP, de la fiscalización propiamente tal. No estoy diciendo que no se fiscalice. Creo que la fiscalización sobre la concesión tiene que llevarse a cabo, pero se puede pensar en llevarla a cabo de una manera distinta. Esa es mi impresión. De manera tal, que sea una fiscalización que no entrabe.

Las fiscalizaciones, y lo escribí cuando era jefe de la División Jurídica de la Contraloría, no deben poner trabas, sino que deben verificar que las cosas se estén haciendo de la manera que está previsto y de acuerdo a la ley. Nada más que eso. Pero, amén de que hubiese

una política pública de mayor tolerancia o de mayor incentivo a la inversión privada en el diseño de la infraestructura pública, creo que debiera haber un mecanismo que no entrase las concesiones. El diagnóstico que hice estaba, no para asustar, sino que para mostrar que la situación actual es particularmente trabadora en cuanto a los incentivos que genera, en particular para el inspector fiscal.

Los procesos de fiscalización son por definición caros, tanto para el fiscalizador como para el fiscalizado, y la labor punitiva del Estado debiera cambiarse más bien por un rol orientador. Por eso insisto en que la Superintendencia debiera tener un rol más de acompañamiento en la ejecución de la obra, más orientador, más capacitador si se quiere y no tanto punitivo. La Administración a mi juicio, no debe existir para castigar, sino para que las cosas se hagan bien en beneficio de los ciudadanos.

Intervención 5

Hay un reconocimiento de las dificultades de la inspección fiscal y se apunta a que algo importante debe cambiar, por ejemplo, que tengamos una nueva Dirección General de Concesiones, o se cree una Superintendencia. Pero, dado el marco jurídico y el marco administrativo del Estado, existentes hoy día, ¿podemos hacer algo para que la inspección fiscal vuelva a tener un rol de desarrollo de los proyectos, potenciador de estos y que fluya de manera menos costosa para todo el sistema?

César Varas

Tenemos hoy día una obligación y un desafío doble. Pensar una forma de fiscalizar, respecto de lo cual hay ideas para modificar la

institucionalidad; y la otra, es una situación transiente, porque hoy día tenemos la realidad que tenemos, y enfrentamos un desafío y una oportunidad de sentarnos a conversar sobre cómo la mejoramos.

Es cierto que en los inspectores fiscales, hoy día, hay menos disposición a asumir riesgos, por las responsabilidades que ello implica, y que son muy conocidas. Las cosas han cambiado, de tal manera que, para mantener la probidad –que no podemos obviarla–, debemos trabajar en cómo hacemos una fiscalización eficiente que defienda los intereses públicos, pero también los intereses fiscales, porque son parecidos, pero no iguales.

Se ha abordado la conveniencia de contar con una inspección fiscal algo más empoderada, algo más reforzada, con un soporte más a la mano. Si bien se cuenta con un asesor legal dentro del equipo de asesoría de inspección fiscal, lo que es positivo, debido a restricciones presupuestarias hay algunas asesorías con una fracción del tiempo, por lo que el abogado va poco a terreno, en función del tiempo que tiene asignado para ese contrato. Eso genera un inmovilismo y no ayuda a destrabar contratos que, por las razones que sean, se han judicializado bastante.

Es cierto, hay una forma de hacer más eficiente esto, es un desafío. Yo he tomado nota, tenemos que conversar esto, al amparo de Copsa hay una mesa que creo es una oportunidad para asumir el transiente.

Eduardo Larrabe

Solo agregar que Copsa está disponible para esa mesa. Hemos tratado que se haga y que se oriente a esas labores, creo que en eso hay que concentrarse.

Jorge Rivas

Hay una cosa bien interesante en lo planteado en la intervención anterior. Es como que esperamos que salga una ley o se cree una institución para que nos resuelva todos los problemas. Y eso no es así. Primero, porque eso toma su tiempo, y podríamos estar esperando o quejándonos hasta que esa ley milagrosa nos llegue a resolver los problemas, en circunstancias que hay cosas que hoy día sí se pueden hacer. Como plantea Julio Pallavicini, podemos mejorar ciertas prácticas y dotar a los inspectores fiscales con un seguro de responsabilidad profesional, lo que representaría un cambio, aunque no sea radical, en la toma de decisión con un mayor respaldo.

Las asesorías legales –que yo como concesionario no debiera promover–, pero que son necesarias, probablemente debieran estar incorporadas en las propias bases de licitación, con una asignación completa y, por qué no decir, que en lugar de ir al cuello de botella que son las direcciones dentro del MOP, que compartan recursos, que tengan el respaldo de cada una de las divisiones y puedan prestar el servicio para la mejor y más oportuna decisión del inspector fiscal. Si eso necesita o no alguna regulación especial, no lo sé. Pero es necesario constituir estas mesas de conversación, y el Ministerio de Obras Públicas debe tomar cartas en el asunto. Si bien un nuevo organismo o institución probablemente no nos va a resolver todos los problemas, sí podemos enfrentar aquellos tres o cuatro que, definitivamente, con la legalidad y con la institucionalidad actual no son posibles de abordar. Y creo que en la relación jerárquica dentro del MOP también hay que hacer modificaciones.

Julio Pallavicini

Yo entiendo lo que dice César Varas, en orden a contar con un marco legal, reglamentario, bien definido. Para usar un ejemplo cuya lógica es sabida: la gente conoce las reglas del fútbol y existen árbitros encargados de hacer que ellas se respeten. Pero hay árbitros que dejan jugar y no sancionan como falta lo que es propiamente un empujoncito suave, hay árbitros que no obstaculizan tanto el juego, es cosa de mirar el fútbol inglés. Lo que hay ahí es una actitud diferente respecto del arbitraje de otros países. Con este ejemplo apunto a que yo sé que el marco legal y reglamentario existe, y que no será posible cambiarlo rápidamente, por lo tanto, lo posible por ahora es que exista un cambio de actitud. Y eso significa cambiar las prácticas, cambiar la forma de entender cuáles son los propósitos de los contratos, cambiar la actitud del fiscalizador y quizás también de los abogados.

Ocupamos hace poco la expresión empoderada y yo a veces siento, por lo que he visto en los informes de auditoría, que no siempre el MOP protege a sus inspectores fiscales frente a la Contraloría. El gobierno en general no se opone a la Contraloría, por lo que quienes litigan contra ella pertenecen al sector privado, o son funcionarios públicos. Y, en ese sentido, creo que, en el esquema actual y con las reglas vigentes, si tuviéramos un MOP más empoderado, que protegiera de mejor manera, podría hacerlo.

Yo entiendo lo de las restricciones presupuestarias, escribí un libro sobre finanzas públicas, pero ese no es el gran problema. Pueden existir asesorías jurídicas (ya dije todo el marco que regula la normativa del inspector fiscal, que es amplio, comprende una serie de aspectos técnicos, complejos, difíciles de entender, bases mal

redactadas) que no necesariamente las pagara el MOP, porque podrían ser financiadas con cargo a los gastos del contrato, ¿por qué los concesionarios no pagan una asesoría legal permanente para el inspector fiscal? No es un costo tan exacerbado y por lo demás tampoco es tan sorprendente. La Superintendencia de Bancos, por ejemplo, no se financia con fondos públicos sino con cargo a los presupuestos de los bancos.

The background is a solid blue color with various white line-art icons. In the top right, there's a box containing wheat stalks and a barn. Below it is a cloud. In the middle right, there's an airplane. In the bottom right, there's a pulley system with a gear and a control box. In the bottom left, there's a bridge and three vertical pipes. On the left side, there's a crane, a car, and a large wheel. In the center, there's a vertical test tube with horizontal lines inside. The text is centered in the middle of the page.

Capítulo 6
**NUESTRA INDUSTRIA
Y SU ENTORNO**

PRESENTACIÓN

Este texto presenta los resultados integrados de un estudio sobre la percepción que existe en Chile sobre las concesiones, tanto a nivel de opinión pública como de personas del ámbito de la industria.

Entre los aspectos destacados está la mirada predominantemente favorable sobre el sistema de APP y el reconocimiento de que es necesario, pues un 66% de las personas encuestadas considera que el Estado debe concesionar la infraestructura pública.

Además, casi un 80% declara estar siempre dispuesto a pagar por una obra de infraestructura si mejora su calidad de vida.

NUESTRA INDUSTRIA Y SU ENTORNO: UN ESTUDIO CUANTITATIVO/CUALITATIVO

AXEL CALLIS R. Y GONZALO ABOITIZ D.

Esta presentación aborda los resultados integrados de un estudio sobre la percepción que tienen los chilenos respecto de las concesiones, tanto a nivel de opinión pública como de personas del ámbito de la industria. Se desarrolló en dos fases durante los años 2015 y 2016. La primera fase contempló una investigación cuantitativa a través de una encuesta cara a cara, aplicada a mil ciento once personas residentes en las cincuenta y dos comunas más importantes del país, lo que representa alrededor del 85% de la población del territorio nacional. La fase cuantitativa se inició a fines de 2015 y concluyó en el primer semestre de 2016.

La segunda fase, de carácter cualitativo, estuvo dirigida a personas relacionadas con la industria y se desarrolló durante el primer semestre de 2016. Su metodología incluyó entrevistas en profundidad a veinte representantes del mundo académico, gubernamental, ONGs y grupos de interés.

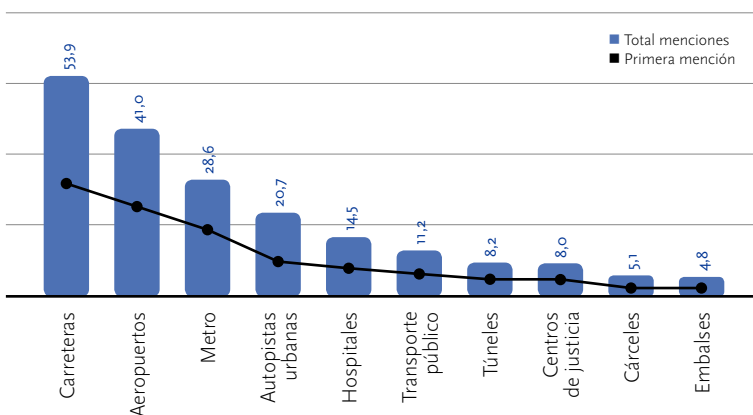
Fase cuantitativa

Frente a la pregunta: *¿Cuáles de estos servicios u obras de infraestructura pública definen mejor lo moderno de Chile?*, las personas

encuestadas pudieron escoger hasta dos menciones, entre las alternativas siguientes: aeropuertos, autopistas urbanas, cárceles, carreteras, centros de justicia, embalses, estacionamientos, hospitales, metro, puertos, telefonía, transporte público y túneles.

Como muestra el gráfico N°1, carreteras, aeropuertos, metro y autopistas urbanas fueron elegidos mayoritariamente como los íconos de la modernidad, seguidos de hospitales y transporte público.

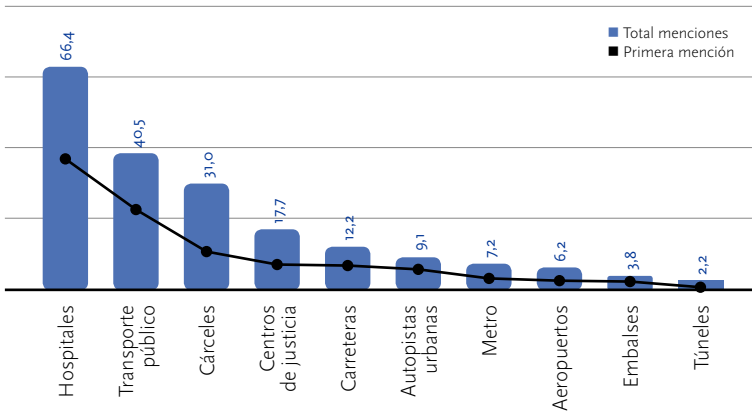
Gráfico 1 | **¿CUÁLES DE ESTOS SERVICIOS U OBRAS DE INFRAESTRUCTURA DEFINEN MEJOR LO MODERNO DE CHILE?** Elija los dos que considere más representativos. Total menciones y 1ª mención. n=1111 (en %)



Como contrapartida, en la pregunta: *¿Cuáles de estos servicios u obras de infraestructura pública definen mejor el atraso de Chile?*, frente a las mismas alternativas del gráfico N°1, fueron escogidos mayoritariamente los hospitales, el transporte público y las cárceles, como se aprecia en el gráfico N°2.

La hipótesis inmediata es que los hospitales son vistos como símbolo del retraso de Chile, más bien en la perspectiva de la atención que brindan, más que por su infraestructura.

Gráfico 2 | **¿CUÁLES DE ESTOS SERVICIOS U OBRAS DE INFRAESTRUCTURA DEFINEN MEJOR EL ATRASO DE CHILE?** Elija los dos que considere más representativos. Total menciones y 1ª mención. n=1111 (en %)

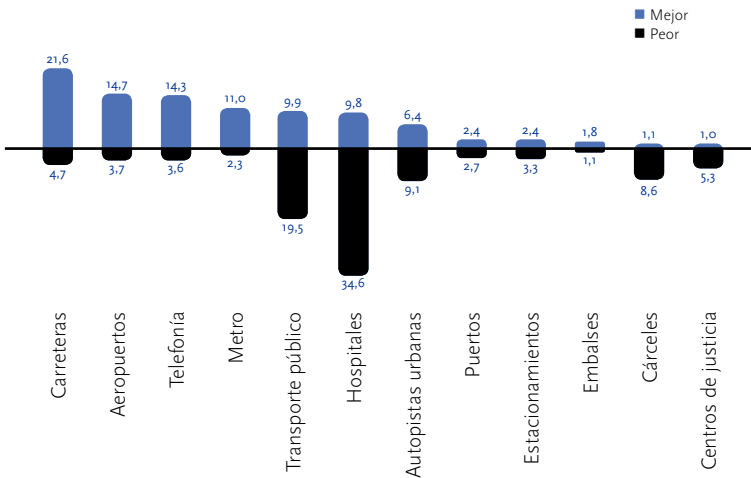


A continuación, al indagar entre numerosos servicios concesionados, planteando la pregunta: *¿Cuál considera usted que es el mejor de todos y cuál considera usted que es el peor de todos?*, frente a los mismos servicios u obras de infraestructura pública mencionados antes, el resultado, como se observa en el gráfico N°3, calza mayoritariamente con las respuestas anteriores del gráfico N°1.

Las personas estiman que las mejores obras, independientemente de su modernidad, son las carreteras, aeropuertos, metro y telefonía. En contraposición, entre los considerados peores, aparecen los

hospitales, el transporte público y las cárceles, a los que se agregan las autopistas urbanas. La negativa valoración de estas últimas, probablemente se relaciona con las tarifas o la congestión. Por lo tanto, si bien las personas consideran que las autopistas urbanas son ícono de la modernidad de Chile, no las consideran entre las mejores obras de infraestructura pública.

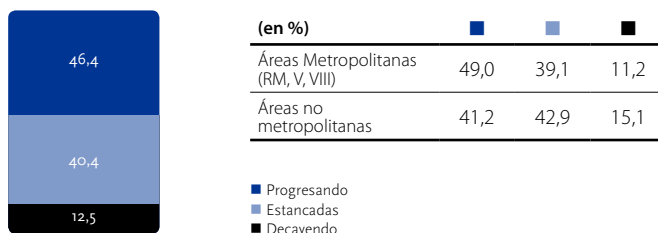
Gráfico 3 | **SIGUIENDO CON LOS SERVICIOS U OBRAS DE INFRAESTRUCTURA PÚBLICA ANTERIORES, ¿CUÁL CONSIDERA QUE ES EL MEJOR Y EL PEOR DE TODOS?** Mejor y Peor. n=1111 (en %)



El gráfico N°4 muestra que, al solicitar que califiquen los entrevistados si, de acuerdo a su percepción, las obras de infraestructura en Chile están: estancadas, decayendo o progresando, casi la mitad de las personas encuestadas dice que están progresando. El resto señala que están estancadas o, en menor proporción, decayendo.

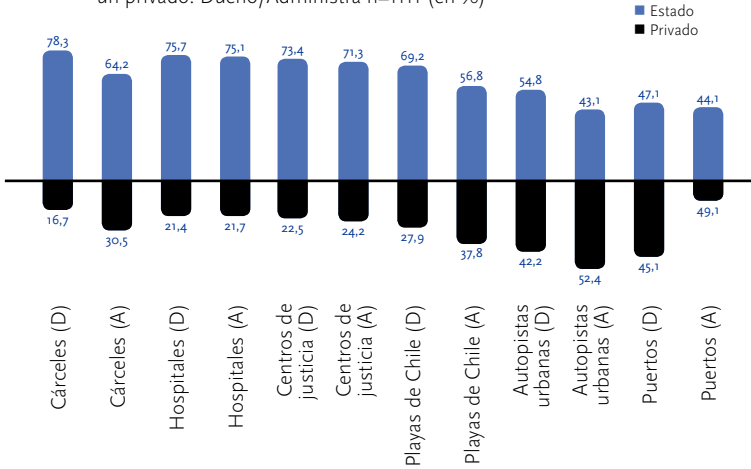
Las zonas geográficas donde mayoritariamente se estima que las obras de infraestructura progresan, son las áreas metropolitanas de Santiago, Concepción y la Región de Valparaíso, versus las áreas con mayor presencia de ruralidad, donde la mayoría de las personas encuestadas piensan que las obras de infraestructura están estancadas o decayendo.

Gráfico 4 | **DE ACUERDO A SU PERCEPCIÓN, LAS OBRAS PÚBLICAS E INFRAESTRUCTURA EN CHILE ESTÁN:** n=1111 (en %)



Como muestra el gráfico N°5, al plantear a las personas encuestadas: *Del siguiente listado, indique si el dueño de los siguientes servicios u obras de infraestructura pública corresponde al Estado o a un privado, y si su administración la realiza actualmente el Estado o un privado*, el 78% dice que el dueño de las cárceles es el Estado y sólo el 64% piensa que también las administra. En cambio, hay un resultado bastante parejo en el caso de los hospitales y de los centros de justicia, donde la mayoría de las personas encuestadas cree que el Estado es tanto dueño como administrador de la obra o servicio y una minoría piensa que ambos roles están en manos del sector privado.

Gráfico 5 | **DEL SIGUIENTE LISTADO, INDIQUE SI EL DUEÑO DE LOS SERVICIOS U OBRAS DE INFRAESTRUCTURA PÚBLICA CORRESPONDE AL ESTADO O A UN PRIVADO.** Si su administración la realiza actualmente el Estado o un privado: Dueño/Administra n=1111 (en %)



Para ensanchar el ámbito de las alternativas, también se incluyó a las playas de Chile. Casi un 70% de las personas encuestadas considera que ellas son de propiedad del Estado, mientras un 56,8% dice que son administradas por el Estado y un 37,8% que dice que son administradas por privados.

Respecto a las autopistas urbanas, un 54,8% de las personas cree que el Estado es el dueño, y un 52,4% piensa que son administradas por privados.

Para el metro, embalses y transporte público, las cifras son muy parecidas y su propiedad y administración se atribuyen a nivel de percepción mayoritariamente al Estado. En cambio, en los aeropuertos, se ve una tendencia a considerar que la administración y la propiedad están en manos de privados.

Gráfico 6 | **DEL SIGUIENTE LISTADO, INDIQUE SI EL DUEÑO DE LOS SERVICIOS U OBRAS DE INFRAESTRUCTURA PÚBLICA CORRESPONDE AL ESTADO O A UN PRIVADO.** Si su administración la realiza actualmente el Estado o un privado: Dueño/Administra n=1111 (en %)

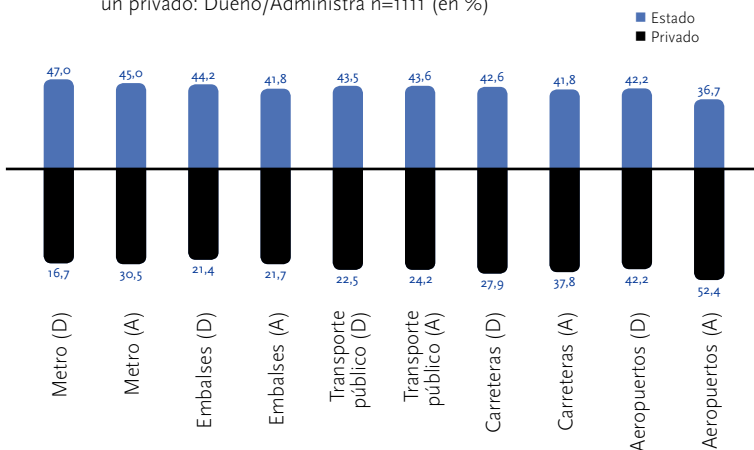
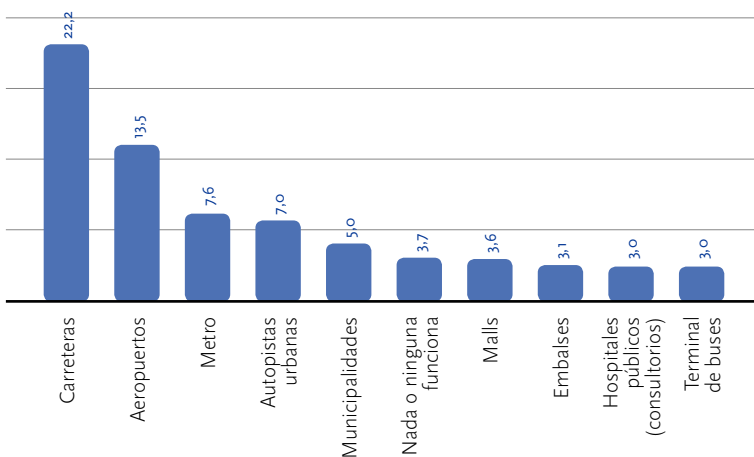


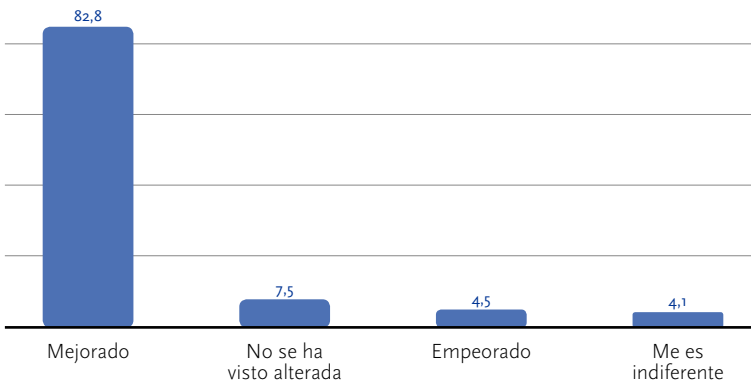
Gráfico 7 | **¿ME PODRÍA NOMBRAR UNA OBRA PÚBLICA O INFRAESTRUCTURA QUE CONSIDERE QUE FUNCIONA BIEN EN CHILE?** Menciones solo una. n=1111 (en %) (se muestran sobre 3% de menciones)



El gráfico N°7 refleja que ante la solicitud: *Me podría nombrar una obra pública o infraestructura que Ud. considere que funciona bien en Chile*, un 22% de las personas encuestadas nombró las carreteras, seguidas por los aeropuertos, con un 13,5%. Más abajo, con una valoración bajo el 8% se ubican el metro y las autopistas. Como era una pregunta abierta, sin alternativas, también fueron nombrados los municipios y un 3,7% señaló que ninguna funciona bien.

Más adelante, se solicitó a las personas encuestadas señalar si, *en comparación a las actuales carreteras, usted diría que su calidad de vida ha: mejorado, no se ha visto alterada, empeorado, o me es indiferente*. De esta forma, un 82% expresan que han mejorado, un 7,5% dice que no se ha visto alterada, un 4,5% dice que ha empeorado, y un 4,1% que le es indiferente.

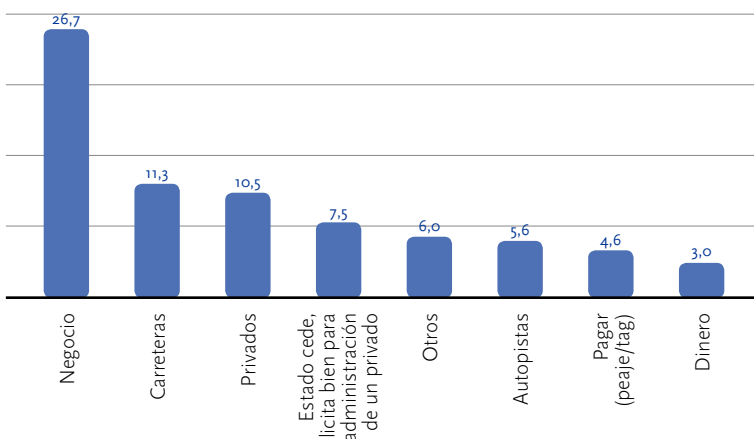
Gráfico 8 | **Y EN COMPARACIÓN A LAS ACTUALES CARRETERAS, USTED DIRÍA QUE SU CALIDAD DE VIDA HA...** n=1111 (en %)



Frente a la pregunta de respuesta espontánea: *¿Con qué relaciona o asocia esa palabra (concesiones)?*, un 26% la asocia con negocio, un 11,3% con carreteras; un 7,5% con que el Estado cede la administración a un privado, un 6,0% con "otros", un 5,6% con autopistas, un 4,6% con pagar y un 3% con dinero.

Gráfico 9 | **¿CON QUÉ RELACIONA O ASOCIA ESA PALABRA?**

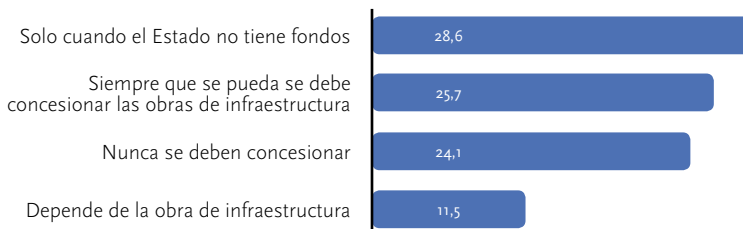
n=1111 (en %) (se muestran sobre 3% de menciones = 75,2% de la muestra)



Al indagar: *Según su opinión ¿bajo qué condiciones el Estado debe concesionar las obras de infraestructura pública?*, el 28,6% de las personas encuestadas dice que sólo cuando el Estado no tiene fondos; el 25,7% opina que siempre que se pueda se debe concesionar las obras de infraestructura; un 24,1% de las personas consultadas dice que nunca se deben concesionar, y un 11,5% dice que depende del tipo de obra de infraestructura.

En esta interrogante se observan dos grandes polos, que en total abarcan el 50% de la muestra, los que se dividen en los extremos “siempre” y “nunca” se debe concesionar. Entre ambos está el rango de quienes opinan que depende de los fondos con que cuenta el Estado y del tipo de obra de que se trate.

Gráfico 10 | **SEGÚN SU OPINIÓN, ¿BAJO QUÉ CONDICIONES EL ESTADO DEBE CONCESIONAR LAS OBRAS DE INFRAESTRUCTURA PÚBLICA QUE HEMOS CONVERSADO?** Le leeré algunas alternativas: n=1111 (en %)



Al interrogar: *Pensando en las necesidades de desarrollo de su región, ¿qué obra de infraestructura considera urgente realizar en el corto plazo?*, en respuesta espontánea, el 41,2% de las personas encuestadas menciona hospitales, clínicas y consultorios. Más alejadas de la tendencia principal, entre las que obtienen más de un 3% de menciones, están: Plazas, parques y áreas verdes; Mejorar y pavimentar las calles; Iluminación y áreas verdes, y Carreteras (Gráfico 11).

La última pregunta que se examinó en el estudio cuantitativo fue: *De uno a cuatro, indique su grado de acuerdo o desacuerdo con las siguientes afirmaciones: “estoy siempre dispuesto a pagar por una obra*

de infraestructura si mejora mi calidad de vida”, y “estoy siempre dispuesto a pagar por un servicio si mejora mi calidad de vida”.

Gráfico 11 | **PENSANDO EN LAS NECESIDADES DE DESARROLLO DE SU REGIÓN, QUÉ OBRA DE INFRAESTRUCTURA CONSIDERA URGENTE DE REALIZAR EN EL CORTO PLAZO?** Mencione el tipo de obra y lugar donde la emplazaría. n=1111 (en %) (sobre 2% de menciones)

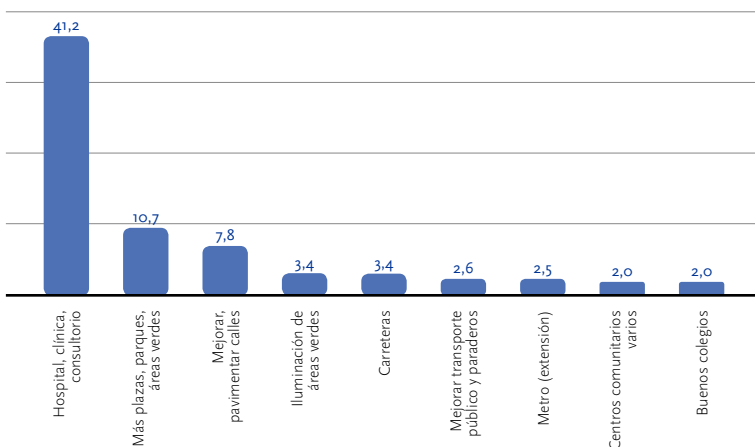
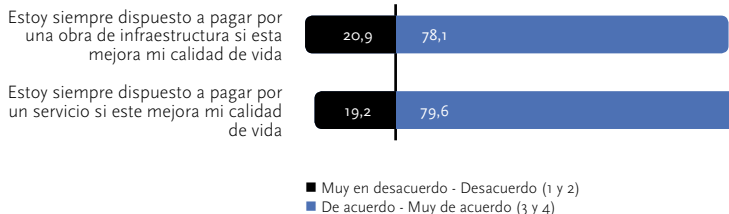


Gráfico 12 | **DE 1 A 4, INDIQUE SU GRADO DE ACUERDO O DESACUERDO CON CADA UNA DE LAS SIGUIENTES AFIRMACIONES** n=1111 (en %)



■ Muy en desacuerdo - Desacuerdo (1 y 2)
 ■ De acuerdo - Muy de acuerdo (3 y 4)

Impresiones generales a partir de la fase cualitativa

La fase cualitativa, que tenía por objetivo indagar acerca del modelo público-privado de concesiones después de más de veinte años, incluyó la aplicación de entrevistas en profundidad a veinte personas del ámbito académico, de ONG o grupos de presión, gubernamentales y de sectores productivos, lo que incluyó presidentes de asociaciones gremiales de áreas relevantes.

Metodológicamente, luego de concluir la etapa de entrevistas en profundidad, y justo antes de su sistematización, el equipo de investigadores hizo como ejercicio un levantamiento de impresiones generales, que pudieran ser luego profundizadas en las entrevistas in-extendido. Dentro de estas impresiones destacan:

- Se observa que el ámbito de la asociación público-privada es un mundo hermético; muestra carencia de información comparada; no conoce y no conversa con su entorno; sus integrantes tienen un lenguaje propio (específico-técnico); manejan un set de “verdades” o ideas que creen que todo el mundo conoce y entiende de la misma forma que ellos; no conversan internamente, por lo que tienen distintas versiones o interpretaciones del entorno, lo que incluye la historia de las concesiones a nivel internacional, por ejemplo. Esto último significa que no hay un consenso mínimo sobre cuál ha sido el desarrollo y la implementación de la historia de las concesiones en los últimos cuarenta años.
- Se observa bastante consenso en materias críticas básicas y/o sensibles, tales como los contratos (que son el aspecto negativo que cruza la discusión), su durabilidad y forma. Es el gran

tema de las concesiones. El consenso alcanza tanto a quienes están en una posición más crítica, como a quienes hablan desde el interior de la industria como el gran punto a discutir.

- Por otra parte, los “sentidos comunes” (aquello que es común y conocido supuestamente por todos) de los expertos, no son muy comunes. Si bien se da por hecho que hay un conocimiento generalizado sobre cómo funcionan las concesiones, hay divergencias entre la visión que tienen las personas externas y la visión de quienes están dentro de la industria, lo que abarca temas como las políticas tarifarias, entre otros.
- También hay una cierta cohesión de opiniones con respecto a la existencia de una institucionalidad débil, casi alarmante. Es decir, que el Estado carece de una institucionalidad acorde con el desafío de fortalecer la asociación público-privada, con respecto a las necesidades del país.
- Asimismo, constituye consenso la carencia de una política de infraestructura de largo plazo, lo que implica no contar con una hoja de ruta de aquí a los próximos treinta años. Eso redundaría en lo que las personas entrevistadas llamaron “pico-teo” e improvisación: hacer proyecto a proyecto, sin una estrategia de desarrollo-país de la que se desprendan las obras necesarias para ese desarrollo.
- La palabra inversión (proyecto) no se asocia a desarrollo global. Se puede hacer un símil con la compra de un enchufe para la casa, sin asociarlo con que allí se conectará la estufa que abrigará el ambiente, mejorando la calidad de vida. Lo que se ve es el enchufe, pero no el calor de hogar.

- La palabra calidad de servicio está en germen, recién naciendo, por lo que no hay un concepto desarrollado de calidad de servicio que mire al usuario.
- Hay prácticas naturalizadas contraintuitivas. Esto se relaciona, por ejemplo, con que las señaléticas no conversan entre ellas en la autopista, pago de peaje con dinero físico, tarifa más alta en horas de alta congestión. Hay muchas aseveraciones y verdades que las personas de la industria entienden muy bien, pero que la opinión pública no comprende o ignora, afectando la percepción de la industria
- Las comunidades en alza. Esto quiere decir que las comunidades son cada vez más protagonistas de las concesiones y seguirán siéndolo. Las personas entrevistadas las perciben como uno de los grandes ejes involucrados en todas las inversiones que se materialicen en los próximos años.

Resumen de implementación y evaluación

Luego de levantar las impresiones generales, los datos cualitativos fueron sistematizados, lo que arrojó las siguientes conclusiones, las cuales pueden ser coincidentes con lo expresado en los puntos anteriores.

- El gran tema para las personas entrevistadas son los contratos, que se dividen entre aquellos suscritos antes y después del año 2010. Sobresalen las renegociaciones de contratos, donde se percibe cierta opacidad. Además, se estima que han sido garantistas, poco rentables, y que se han extendido

sin justificación, con una cierta arbitrariedad, o con poca pertinencia. Esta imagen de poca transparencia daña a la industria, tanto a nivel de expertos como de opinión pública.

- También hay una imagen de falta de transparencia en el desarrollo de las diferentes etapas de los proyectos: negociación, adjudicación, ejecución, supervisión, recepción y aprobación. Por ejemplo, se duda si el fiscalizador está de parte del concesionario o no. Hay falta de claridad al respecto.
- Existe una especie de dicotomía en la percepción sobre quienes iniciaron las concesiones y quienes las continuaron: se percibe a los fundadores como ingenieros “duros”, con una visión en la que predominaba la calidad de servicio, lo que equivale a hacer bien las obras; versus los continuadores, cuya visión sería más bien especuladora financiera.
- Es necesario que la calidad de servicio vaya más allá de la norma, sobre lo que hay escasa internalización por parte de las empresas (se percibe así). Para los entrevistados, las normas no están muy claras, y es necesario ir más allá en la calidad de servicio. Señalan que la industria no ha internalizado este tema, que es fundamental, y que tiene que ser parte del corazón del negocio.
- Se perciben falencias en la cantidad de operadores de algunos proyectos y en la calidad de mantención de algunos de ellos, como caminos, hospitales y ferrocarriles.
- No habría regulación, ni transparencia en las políticas de cobro, (especialmente los excesos).

- La institucionalidad vigente en materia de concesiones es cuestionada. El principal responsable sería el Estado. Sin embargo, no hay una sola visión respecto a la forma que debe tomar dicha institucionalidad. Algunos dicen que debe haber una “especie de Banco Central”, que regule las concesiones; otros dicen que debe ser un sistema libre, sin mayor regulación, y que las concesiones tienen que irse viendo obra por obra; mientras que otras personas expresaron que el Estado tiene que volver a hacerse cargo de todo. En este punto es donde menos se observó una mirada común.
- A nivel gubernamental, faltan definiciones de largo plazo. La institucionalidad vigente está enmarcada dentro del contexto electoral y de las agendas políticas de corto plazo. No hay un consenso respecto a las modalidades institucionales sobre las cuales definir la política de concesiones, especialmente en relación al rol que debe cumplir cada cual en la asociación público-privada.
- Carencia de planificación y jerarquización de los proyectos. Nadie pudo nombrar un *ranking* con las obras necesarias para los próximos treinta años, en circunstancias que hay varios países que tienen claros y consensuados cuáles son sus déficits.
- Para algunos de los entrevistados, “el que usa paga” está bastante claro y asumido (consolidado), mientras otros dijeron que es necesario explicitar frente a los usuarios que nunca se dejará de pagar. Pero el tema no es el pago, sino cuál es el servicio que se recibe a cambio de él. Como mostró la encuesta (estudio cuantitativo), los usuarios lo tienen internalizado, pero a cambio quieren calidad y buen servicio.

- En general, todos hablan de infraestructura “dura”, que es sinónimo de la primera generación de concesiones. No obstante, aquellas obras como cárceles, hospitales, parques y colegios, son denominadas por algunos de los entrevistados “de segunda generación”, “asociadas a derechos sociales” o “blandas”. Es decir, no existe un nombre común para las nuevas concesiones, ni un consenso respecto de ellas y su proyección en Chile.
- En general hay una buena percepción y un buen balance con respecto a las concesiones de “primera generación” (carreteras, autopistas y aeropuertos, esencialmente), tanto a nivel mundial como en Chile. Los primeros quince años de concesión no los cuestionan ni siquiera las personas más críticas con la industria. Los matices, entonces, se dan respecto a las concesiones de segunda generación o asociadas a derechos.
- No está calibrado o establecido aún el ámbito de acción o áreas de las concesiones “blandas” y su pertinencia financiera para el Estado. Es decir, los críticos de las concesiones “blandas”, dicen que es un pésimo negocio para el Estado, quien termina pagando mucho más caro de lo que valen; mientras la mayoría estima que el problema no es la concesión en sí, sino que el contrato distinga qué es infraestructura y qué son servicios. La percepción que tienen los entrevistados, en general, es que todavía no se encuentra el equilibrio perfecto entre la pertinencia del concesionario y del administrador; o quien administra el negocio o la actividad principal del servicio.
- Hay aprendizajes negativos y positivos de las concesiones “blandas”.

- El poder de las comunidades es riesgoso para el privado (el Estado no asume todo lo que podría asumir). El privado le da una potencia muy grande a lo que viene, con respecto al costo, a lo que tiene que invertir, con comunidades más empoderadas. Pero, lo cierto es que las comunidades serán parte importante de los proyectos futuros.

Axel Callis Rodríguez

Consultor Asociado en Impakta Consultores; socio e investigador en Electoral.cl. Ha sido consultor ayudante en la Unión Europea para la instalación cultural de moneda única. Durante 10 años desempeñó funciones en el área de planificación, legislación y de políticas públicas del gobierno. Cuenta con numerosas publicaciones en el área de audiencia, consumidores y electores.

Es sociólogo; tiene Maestría en Economía, Desarrollo y Comunicación Pública, en la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica), y estudios de Doctorado en Comunicación en la misma Universidad.

Gonzalo Aboitiz Domínguez

Director en Impakta Consultores.

Es experto en desarrollo e implementación de investigación aplicada de mercado y opinión pública para organismos públicos y privados, especialmente en áreas de calidad de servicio, imagen pública y evaluación de proyectos socioculturales y económicos.

Ha sido asesor en la implementación de políticas de gestión, en organizaciones de beneficencia.

Es sociólogo y tiene un MBA de la Universidad Adolfo Ibáñez, además de un Diplomado en Marketing en la University of California, Berkeley (EEUU).

COMENTARIOS

LA IMPORTANCIA DE LA COMUNIDAD EN EL DESARROLLO SOSTENIBLE

JUAN PEDRO PINOCHET B.

Creo en el desarrollo sostenible, y creo en él como una forma de hacer negocio.

Desde esa perspectiva, los resultados del estudio presentado por Axel Callis y Gonzalo Aboitiz, especialmente en lo que se refiere a su fase cualitativa, reafirman que no solamente esta industria, sino todas las industrias y todos los gremios, están sobrediagnosticados. Usando el lenguaje coloquial que aprendí en mis doce años de trabajo en Un Techo para Chile: ya sabemos “hacia dónde va la micro”, pero nos cuesta subirnos a ella.

En segundo lugar, el estudio deja de manifiesto que lo hecho en nuestro país por la industria concesionaria es muy bueno, y que el modelo de asociación público-privada es virtuoso. Los datos muestran, de manera emblemática, el reconocimiento de que las concesiones de obras de infraestructura pública nos han mejorado la vida. Por ejemplo, quienes pertenecen a mi generación aún recuerdan que el trayecto para llegar desde Las Condes al Aeropuerto Arturo Merino Benítez demoraba alrededor de dos horas, mientras que ahora es rápido y fluido.

Lo anterior habla de la calidad de las políticas públicas que ha tenido nuestro país, las que han permitido atraer una cuantiosa inversión privada, dejando libre al Estado para redirigir fondos a otras prioridades con alta rentabilidad social. Por lo tanto, la asociación público-privada tiene características objetivas de ser virtuosa.

Entre las impresiones generales levantadas a partir del estudio cualitativo, destaco la percepción de hermetismo, los contratos y los "sentidos comunes" en torno a la industria.

Yo creo que hay que cambiar los sentidos comunes en Chile, y sobre todo en nuestra clase empresarial o ejecutiva. Entendiendo el sentido común como lo obvio, como las costumbres, como nuestra cultura, podemos decir que hace cincuenta años atrás era obvio que las mujeres debían quedarse en la casa sin trabajar de manera remunerada, y todavía es de sentido común decir que crecimiento es igual a progreso. Pero las cosas cambian. Desde el año 90 a la fecha se han cuadruplicado los ingresos per cápita de Chile, pero no podemos decir lo mismo respecto a la sensación de progreso que experimentan los chilenos.

Hemos mejorado ostensiblemente: hemos bajado notoriamente los índices de pobreza material y hemos aumentado la cobertura en educación. Pero ha surgido otro tipo de pobreza, frente al cual la empresa tiene un rol que jugar. Se trata de la pobreza de vínculos, que puedo ejemplificar con la "oda a la reja" que vi durante mis años de trabajo en Un techo para Chile. Cada vez que erradicábamos un campamento, el primer gasto de una familia, aunque tuviera que endeudarse, era en una reja para su casa, lo que habla de falta de vínculos y desconfianza.

La pobreza nos está llevando a la desconfianza, a la ignorancia, al individualismo y a un nivel de exigencia feroz hacia las instituciones, hacia el empresariado, y, para qué decir, el gobierno. Todas esas señales muestran que la sociedad ha cambiado.

También debemos modificar, en el corto plazo, el sentido común respecto a que la única finalidad del dueño de una empresa es maximizar la utilidad. Tanto así, que la Superintendencia de Valores y Seguros, dentro de la norma 385, dice que los directorios deben incluir políticas de sostenibilidad, y capacitarse en estas materias. Allí se acuña el concepto del rol social, aun cuando no está muy bien definido.

Entonces, si una Superintendencia lo menciona, y si el entorno internacional nos dice que por ahí va el camino, hay que redefinir el concepto de éxito, comprendiendo que no se trata solamente de maximizar la utilidad. Yo trabajo en una consultora que asesora a empresas en materia de sostenibilidad, y vemos que actualmente no es posible desarrollar iniciativas empresariales sin considerar a los grupos de interés y a los propios trabajadores de la empresa. Por lo tanto, debemos buscar la sostenibilidad mitigando riesgos y capitalizando las oportunidades, considerando a la nueva sociedad que se ha formado en nuestro país.

En síntesis, pasamos de una pobreza material, que es visible y tangible, a una pobreza más peligrosa aún, porque es poco evidente, que es la pobreza de vínculos. Eso, sumado a todas las exigencias que están surgiendo en nuestra sociedad, hace difícil pensar en la corresponsabilidad, entendida como igualdad de derechos y deberes. Somos muy buenos para exigir derechos, pero rehuimos los deberes.

Dicho eso, en el estudio comentado, a mi parecer, quedan de manifiesto tres cosas:

- Uno, que la infraestructura es pilar del desarrollo en nuestro país. Sin duda.
- Dos, que la frase “el que usa paga” ya es parte de nuestra cultura, lo que me parece positivo.
- Tres, que hoy día la sociedad es parte del negocio. Cuando hablamos de cliente, estamos hablando de comunidad, y cuando hablamos de usuario, estamos hablando de ciudadano; no podemos separar esos conceptos. Eso es válido no solamente para las empresas concesionarias, sino que también para las autoridades de gobierno que tienen responsabilidad en este tema. La opinión pública tiende a acusar a la empresa, pero olvida que la contraparte es la autoridad, es decir el Estado.

Hoy las empresas padecen del más alto nivel de desconfianza de los últimos tiempos, y eso hay que revertirlo, para lo cual se necesita una actitud proactiva y no reactiva.

El estudio también habla de falta de transparencia y de hermetismo. Cuesta entender la virtud del modelo de concesiones, debido a una carencia de la industria y de las autoridades en la entrega de información oportuna y apropiada. Por ejemplo, traducir de manera simple la esencia de los contratos de concesiones, de manera que todos puedan entenderlos.

Transparencia también es abrirse, salir de las cuatro paredes, y dejar de ampararse en que “el contrato lo dice”. Ya eso no ha lugar. Es cosa de mirar la industria de las Administradoras de Fondos de

Pensiones. Las AFP se han escudado por décadas en que su forma de operar está establecida por ley, y nunca se han tomado de la mano del usuario/ciudadano/cliente/comunidad; Eso, que va más allá de lo que dicen la ley y los contratos, hoy día les está rebotando. El contrato o la ley es el piso, pero la sociedad exige ir más allá y demanda proactividad.

La industria debe transparentar la información, comunicar, mostrar a la sociedad lo que se está haciendo. Nuestra ignorancia, por mucho que estemos en una sociedad más globalizada, es cada día mayor, por lo tanto, la comunicación del gremio tiene que ser muy clara y precisa, ojalá en un solo concepto, y que este concepto sea entendible.

¿Hay terreno ganado? Sí: por una parte, se ha impuesto el concepto “el que usa paga”, aun cuando haya matices, y, en general, hay una buena percepción del modelo exitoso de concesiones. Eso es un piso básico. Pero, para que una determinada actividad sea sostenible en el tiempo, debemos cambiar junto con la sociedad, desprendiéndonos de los “sentidos comunes” que ya están obsoletos. El punto de partida para ello, es escuchar en forma temprana al cliente/usuario/comunidad/ciudadano.

Juan Pedro Pinochet Becerra

Es Presidente Ejecutivo de Gestión Social, consultora que busca integrar la sostenibilidad desde una perspectiva de negocio. También es Director de la Fundación Ciudad Emergente y Asesor del Servicio Jesuita a Migrantes.

Dentro de su experiencia, destaca el haber trabajado en el sector financiero y posteriormente en el sector lácteo, donde concluyó su carrera como Gerente General de Parmalat Chile.

Desde noviembre del año 1999 hasta noviembre del año 2011, fue Director Ejecutivo de Un Techo para Chile y de Un Techo para mi País.

Es Administrador Público de la Universidad de Chile.

PERCEPCIÓN DE LA INDUSTRIA Y SU ENTORNO

SERGIO GALILEA O.

Con cierta habitualidad, viajo en automóvil desde Santiago hasta Puerto Montt. Para recorrer la ruta 5 en ese tramo, gasto treinta y dos mil pesos en peaje, y ahorro veinticuatro mil pesos en combustible. Dado que son alrededor de dos mil kilómetros, debo sumar al ahorro una mantención por cuatro mil pesos, más un coeficiente de seguridad estimado en dos mil pesos, con lo que equiparo las cifras y aún queda por considerar el ahorro en tiempo, que es cada día más valioso. Por lo tanto, las concesiones de caminos son un mecanismo mediante el que podríamos decir que ganan todos.

Lo dicho, convierte a la industria concesionaria en un tipo de actividad abiertamente progresista, en el sentido de ser generadora de progreso, capaz de producir crecimiento y de reducir los costos, tanto para los usuarios como para las empresas. Al mismo tiempo, tiene como virtud que aquello que genera será público, lo que beneficia directamente al Estado. En la medida en que tengan tarifas equilibradas, brinden un buen servicio y contribuyan a ahorrar tiempo, las concesiones serán valoradas. Pero, si se desequilibra la ecuación, y las tarifas crecen por sobre el ahorro, el sistema tenderá a desprestigiarse. Nadie está dispuesto a pagar por estar

estacionado, y ese es uno de los temas más delicados a los que debemos hacer frente hoy día.

Al inicio de los años noventa, el Ministerio de Obras Públicas gastaba el 65% de su presupuesto en mantener la Ruta 5. Hoy día, en cambio, el gasto es cero, y en cinco años se están construyendo quince mil kilómetros de caminos rurales, es decir tres mil por año. De manera que la industria concesionaria ha permitido que la labor del MOP se focalice hacia los sectores más postergados. En este caso específico, hacia el mundo rural.

Sobre el estudio presentado por Axel Callis y Gonzalo Aboitiz, me voy a permitir algunos comentarios metodológicos.

El primero, es sobre el enfoque del análisis: “nuestra industria y su entorno”, lo que significa medir el “prestigio relativo”, a raíz de lo cual la industria es bien catalogada. Sin embargo, hay dos consideraciones que han sido importantes en América Latina en los últimos cinco años, que se relacionan con este tema.

La primera de ellas, es que reina en la mayoría de los países del subcontinente un clima de profunda desconfianza, que alcanza a prácticamente todas las instituciones, por lo que ellas tienden a ser valoradas de manera más bien negativa.

La segunda consideración es que, en varios países de América Latina (Colombia y México son las experiencias que conozco con más detalle), este sector se ha visto involucrado en casos de tráfico de influencia y financiamiento de actividades políticas, por lo que las dificultades más importantes para afianzar un sistema concesional están vinculadas a una transparencia insuficiente.

De acuerdo al estudio sobre la industria de concesiones y su entorno, el ambiente de desconfianza presente en todo el continente, y predominante en la sociedad chilena, no parece, grosso modo, afectar significativamente a esta industria. Los informantes claves entrevistados tampoco se refieren al tema de la corrupción. Entonces, ni la desconfianza ni la corrupción son elementos que emergen en el estudio. En cambio, en los países que mencioné y en algunos otros, muy probablemente habrían brotado opiniones respecto a ambos temas.

En Chile, en la vida cotidiana de las personas, el sistema de concesiones permite ventajas como ganar seguridad y tiempo, entre otras. Un indicador de lo anterior es que, en periodos de alto tráfico, como los fines de semana largos, hay un 8% menos de accidentes en carreteras concesionadas, en comparación con el conjunto de carreteras del país.

Por cierto, aún queda mucho por avanzar, y Juan Pedro Pinochet aporta un elemento que es clave y que se refiere a la importancia del vínculo con las comunidades. De hecho, actualmente estamos empeñados en el esfuerzo, que consideramos muy importante, de hacer que nuestras carreteras sean más amigables con las comunidades por donde pasan.

Es cierto que sigue habiendo pequeños núcleos de resistencia, los que consideran que las concesiones son malas, que hay que desconfiar de ellas, que son conservadoras, que llevan al Estado a desprenderse de una función pública, etc. No obstante, el ex Presidente Ricardo Lagos ha estimado que, puestas en valor actual, las concesiones existentes han generado un patrimonio de aproximadamente veinticinco mil millones de dólares, que pertenece al Estado y

que permitirá pergeñar un Fondo de Infraestructura para darle vitalidad, seguridad y un grado de autonomía más importante a estos importantes esfuerzos.

Por lo tanto, yo soy extraordinariamente partidario de las concesiones viales.

Sin embargo, en otras más recientes líneas de trabajo, sin desconocer el importante aporte del sistema de concesiones, se requiere aún mayor desarrollo y discusión. En el caso de los hospitales, se licitó la construcción del hospital y, al mismo tiempo, un conjunto de servicios, y a mí me parece que hay que separarlos. Además, en algunos diseños de concesión hospitalaria se plantea tal cúmulo de actividades eventuales del concesionario que, finalmente, entre este y el director del hospital hay apenas un matiz. El problema de la salud en Chile solo en parte es de infraestructura, y lo más importante es contar con las suficientes horas de personal médico y paramédico para brindar una buena atención de salud. Lo mismo ocurre con las cárceles, y es importante que los problemas no se confundan. Una cosa es la infraestructura, y otra es la atención.

Cuando el estudio evalúa los servicios, túneles y embalses aparecen disminuidos, pero su perspectiva es "crecedora". Tenemos veintiún carreteras y seis autopistas y la valoración de las carreteras es mucho más fuerte que la de las autopistas. También hay una valoración bastante razonable del metro.

El análisis incluye hasta la valoración de las playas y los centros de justicia, lo que es muy, muy amplio; y puertos, que tiene que ver con otra cosa, que es la licitación de los sitios de atraque portuario. Pero

se excluye agua y saneamiento, que es un rubro muy importante, y lo echo de menos.

La pregunta que me parece más significativa es: ¿bajo qué condiciones el Estado debe concesionar? Las respuestas se dividen en tres tercios. El tramo menor dice: "nunca se debe concesionar"; otro tercio dice: "cuando el Estado no tiene recursos"; y otro dice: "siempre se debe concesionar". Sumando "siempre" y "cuando el Estado no tiene recursos" (considerando que el Estado nunca tiene recursos), da dos tercios. No es poco tener dos tercios de opinión favorable, y solo un tercio de resistencia dura, que considera que el Estado tiene que hacerlo todo y que la labor que asumen las empresas concesionarias forma parte de los derechos, aunque disociándolos de las responsabilidades.

En la fase cualitativa, el estudio arrojó la visión de un mundo hermético y compartimentado. Al respecto, recomiendo desarrollar el relato y no entregar solo un listado de conclusiones porque las opiniones aparecen muy sueltas, sin contexto ni relación entre ellas.

Después de leer el conjunto de observaciones, mi conclusión es que lo único claro, es que está todo oscuro. Es decir, hay opiniones muy variadas sobre temas muy distintos, que dificultan extraer conclusiones.

Aconsejaría que en la versión dos de este trabajo, consulten nuevamente a informantes claves, pero segmentados: diez del mundo político, diez de las empresas concesionarias, diez del gobierno o del sector público, y diez académicos independientes, de modo que sea posible analizar si hay correlación entre ciertos ámbitos. Con ellos podrían ahondar, tal vez con otra metodología, como el

lenguaje de alternativas, los diez o quince temas principales que extrajeron de este primer estudio.

Sergio Galilea Ocón

Es Subsecretario de Obras Públicas.

Fue Ministro de Bienes Nacionales (1999-2000); Subsecretario del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (1994-1996) y Subsecretario del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (1996-1999). También fue Intendente de la Región Metropolitana (2000-2001) y de la Región de Los Lagos (2008-2010). Asimismo, integró el Directorio del Metro.

Ha sido consultor en temas de planificación urbana, regional y social, de distintos organismos internacionales, entre los que se cuentan Cepal, Ilpes, Habitar, OEA, el Banco Mundial y la Unicef.

Anteriormente, fue presidente de la Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP).

En el ámbito académico, tiene una vasta trayectoria como docente de las Universidades Católica, de Chile y de Los Lagos.

Es Ingeniero Civil Industrial de la Universidad de Chile y Magister en Planificación del Desarrollo Urbano y Regional de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

**DIÁLOGO SOBRE
NUESTRA INDUSTRIA Y
SU ENTORNO**

DIÁLOGO ENTRE PANELISTAS Y ASISTENTES AL TALLER SOBRE NUESTRA INDUSTRIA Y SU ENTORNO

Intervención 1

Como dicen por ahí, lo que no se mide no se puede controlar, y lo que no se comunica no existe. Yo creo que la falencia fundamental de nuestra industria, incluido el Ministerio de Obras Públicas, es que no hemos sido capaces de comunicar todas las ventajas que tiene el sistema de concesiones. Internamente las hemos comentado y las conocemos mucho, pero no hemos trasladado ese conocimiento a la comunidad. El lema del VI Congreso de Concesiones dice: "Un ejercicio de confianza". Sabemos que la confianza crece con la velocidad de la palmera, y cae con la velocidad del coco. Creo que en este punto estamos al debe. Falta mucho para que la comunidad nos valore y debemos tratar de ser creativos. No sé si sea posible, pero, por ejemplo, si se piensa mejorar con doble vía el camino de Freire a Villarrica, por qué no incorporar una corporación de adelanto Villarrica-Pucón para que sea parte de la concesión, de modo que se valide en la comunidad. Esta es una reflexión dirigida a la industria y al Ministerio, ¿por qué no hemos cumplido en comunicar las ventajas de esta industria?

Juan Pedro Pinochet

Cuando digo que debemos ser proactivos, eso significa usar todos los elementos modernos, y mezclar lo presencial con lo virtual, con lo cual se tiene una mayor cobertura. Pero hay otro problema, que ejemplificaré con lo siguiente: me entrevisté con el gerente de una Isapre, y al preguntarle si la crisis de la salud lo golpea, me contestó: "ese es problema de otros, no es mi problema lo que pasa con mi industria". Ese tipo de gerente no ayuda en nada a la gestión de su empresa. He visitado muchos gremios y todos están cortados por la misma tijera, reactivos, con poco presupuesto, tímidos, tibios. Creo que hay que fortalecer el gremio y darle mayor fuerza, porque eso ayudará al desarrollo del negocio. Y el gobierno también tiene un rol que cumplir para ayudar a comunicar, antes de que el tema rebote, como ocurrió con las AFP.

Intervención 2

Dos reflexiones y una pregunta. La primera reflexión es que, viendo los resultados de la encuesta, siento decepción, porque va en la misma línea de lo que ya sabíamos hace quince años. En los talleres o seminarios a los que asistimos siempre se habla de lo mismo: la falta de comunicación, la poca transparencia, la atadura que significan los contratos de obra pública, la falta de visibilidad de la comunidad etc. Recuerdo haber escuchado en el año 2004 al ex Subsecretario de Obras Públicas, Juan Carlos Latorre, hablar de la boleta única, de la información, de las tarifas y del peaje para el free flow extendido. Doce años después seguimos hablando de lo mismo. Es decir, como industria, no hemos sido capaces de resolver los problemas que se arrastran por tanto tiempo.

Mi otra reflexión es alentadora y surge de haber escuchado a Juan Pedro Pinochet decir que es legítimo ganar dinero, porque para eso invertimos, pero también hay que dar cuenta e involucrar a todos los grupos de interés: comunidad, proveedores, colaboradores, ONG. Y solamente cuando tengamos integrada esa visión estratégica en la alta dirección, habrá resultados. Mientras esto se mire solo como una lavada de cara –haciendo un poquito acá, un poquito allá–, y no exista una conciencia transversal en la empresa y en el gremio, vamos a seguir otros diez años planteando las mismas preguntas y sin concretar una solución.

La pregunta al gremio es cuándo vamos a cruzar la frontera del contrato público que tenemos con el Estado, para abarcar a la comunidad y a los *stakeholder* que nos están mirando como a una industria que suscribe contratos herméticos y que entrega poca información.

Lo que sí tengo que desmitificar es la percepción de excesos en el cobro de las tarifas. Nosotros hemos cobrado las tarifas que el contrato establece. Lo que ocurre, es que en algunos casos se estableció penalidades muy graves para los infractores, lo que se puede confundir con excesos por parte de la concesionaria, pero nos hemos ceñido siempre al contrato, porque de lo contrario, nos arriesgamos incluso a perder la concesión.

Solo reitero que mi pregunta es: ¿cuándo vamos a cruzar la frontera? Y el mensaje de Juan Pedro Pinochet me llena de esperanza porque va en la línea de la responsabilidad social, lo compartido, el capitalismo consciente y la sustentabilidad.

Intervención 3

De lo señalado en el discurso del Presidente de Copsa, Juan Eduardo Saldivia, recogido en este mismo libro, rescato una frase respecto de lo gris que es el tema de los contratos. Hay ahí un aspecto de lenguaje. Escuchamos en este estudio y en los comentarios, que estamos atrapados en marcos de interpretación.

Nosotros también hemos hecho algunos estudios sobre concesiones en los que hemos aprendido, por ejemplo, que, metodológicamente, un individuo es a la vez usuario y ciudadano. Esta persona, cuando viaja en una autopista, enfrenta señales claras: frene, acelere, salida, etc., lo que no necesita ningún marco interpretativo. Pero, cuando recibe la cuenta, varias semanas después del uso del servicio, surge una duda legítima sobre si está bien o mal hecho el cobro. Para aclarar esa duda las autopistas han desarrollado herramientas que buscan entregar mejor información. Pero, si en el marco interpretativo de los usuarios se incorporó que las autopistas lucran, y que el gobierno entrega las calles para que lo hagan, eso, definitivamente, no lo arreglamos con comunicación, sino que generando un buen clima de relación entre las empresas, el gobierno y la comunidad, lo que, a nivel nacional, en general es complicado.

Hay otro concepto técnico, los medios, simbólicamente generalizado. De acuerdo a lo expresado por Sergio Galilea, si yo pudiera ir midiendo, como con el velocímetro, cuánto voy ahorrando, no me presenta ninguna duda el servicio que estoy contratando. Por ejemplo, en el caso de los autos, se ha puesto una señalética para informar cuán eficiente es el vehículo, lo que es un avance para generar una inmediatez en la percepción respecto de lo que estoy

consumiendo. Pero, mientras más espacio de interpretación se deja a la interpretación sobre si el servicio es bueno o malo, comienzan a influir los otros factores sociales.

Es necesario mejorar la comunicación y eso es más que solo dar información. Si la industria no se hace cargo de estos otros dilemas, solo puede contribuir a generar mayor frustración en los usuarios.

Intervención 4

Estamos todos de acuerdo en que las concesiones son un éxito y resuelven problemas importantes. Pero, lo señalado por Juan Pedro Pinochet, me hace pensar que EFE construyó Rancagua Express en superficie, cortando Pedro Aguirre Cerda, El Bosque y Lo Espejo. De esa manera, confina determinados sectores, rompiendo vínculos y lazos familiares; en cambio, hacemos la Autopista Vespucio Oriente en túnel. Mi reflexión es que parece que nos falta una métrica distinta. Tal vez, más que kilómetro/carretera, debo vender tiempo. Más que hospitales, debo vender calidad de atención. No puedo seguir con la misma métrica, porque la gente no la entiende. Lo que las personas necesitan es atención rápida, pero que no destruya a la familia. Probablemente, el desafío para el próximo Congreso Nacional de Concesiones es buscar una métrica inclusiva, que le dé sentido a lo que hacemos. Porque hasta ahora nos hemos quedado con lo que enseñan las escuelas de negocios: bajemos los costos y subamos los ingresos. Y los gerentes, como dice Juan Pedro Pinochet, no se hacen cargo de los actores sociales, para quienes tenemos que generar calidad de vida. Eso no se opone a la competitividad, la eficiencia, y el valor para el accionista. Pero a la sociedad también debemos generarle beneficios ostensibles.

Intervención 5

Quiero hacer un comentario positivo desde la mirada de la Región de Coquimbo. Nosotros hemos incorporado varias concesiones y ya vamos a tener concesionado el tramo de la Ruta 5 que atraviesa casi toda la ciudad. La percepción que hay en nuestra región es muy positiva, porque gracias a eso el Ministerio de Obras Públicas ha liberado muchos recursos y no tan solo hemos avanzado en programas sociales, como el agua potable y caminos básicos, sino que, también, por primera vez en nuestra región, hemos incorporado dieciséis caletas rurales, donde mejoraremos mucho la calidad de vida y la productividad de los pescadores y sus familias, que por años estuvieron rezagados. Y esto es gracias a las concesiones.



Capítulo 7
**PLATAFORMA PARA
EL DESARROLLO DE
PROYECTOS DE
INFRAESTRUCTURA**

INTRODUCCIÓN

MARCELA ALLUÉ N.

En un mundo globalizado y digitalizado ninguna industria puede emerger, desarrollarse y crecer de manera aislada. Por eso, a través de la Asociación de Concesionarios de Obras de Infraestructura Pública, Copsa, hemos hecho un esfuerzo por integrar nuestra industria a los foros internacionales, participando activamente en ellos. De esa manera buscamos aportar nuestra experiencia, y también nutrirnos de los avances que se producen a nivel internacional, para incorporarlos a nuestro acervo y mejorar nuestro quehacer, en pro del desarrollo y fortalecimiento de la industria concesionaria chilena.

En ese contexto, nos parece de particular interés presentar *International Infrastructure Support Systems* (IISS). Se trata de una plataforma digital, creada por la Fundación de Infraestructura Sustentable (SIF), institución sin fines de lucro, con sede en Ginebra, Suiza. Esta plataforma constituye una herramienta de gestión que ofrece a los organismos del sector público la posibilidad de mejorar la preparación de los proyectos de infraestructura, a la vez que permite la participación del sector privado a través de consultas. Así, pretende elevar la calidad, consistencia y transparencia de los proyectos, vinculándolos con financistas internacionales interesados en participar de la asociación público-privada.

Por lo tanto, creemos que esta es una herramienta que puede ayudar tanto en el desarrollo de los proyectos, como en su posterior difusión, para optimizar su financiamiento. Ello se condice plenamente con nuestra misión como gremio, que es: *Promover el desarrollo de la industria de concesiones de obras de infraestructura pública en Chile, como actor relevante para el desarrollo y crecimiento del país; y colaborar con el Estado en el fortalecimiento de la alianza público-privada que sustenta el Sistema de Concesiones, mediante acciones anticipadas, cohesionadas e informadas (...).*

Así, esperamos contribuir a la difusión de las nuevas herramientas disponibles para apoyar el desarrollo de la industria de las concesiones y de la asociación público-privada.

Marcela Allué Nualart

Desde el año 2011 es Gerente General de la Asociación de Concesionarios de Infraestructura Pública, Copsa.

Anteriormente, durante 15 años, fue Gerente de Estudios de la Asociación de Aseguradores de Chile.

En el ámbito académico, fue Directora del Centro de Investigación de Economía y Negocios de la Universidad del Desarrollo.

También fue Consultor Senior Internacional en Econsult.

Es Licenciada en Ciencias Económicas y Administrativas con mención en Economía por la Pontificia Universidad Católica de Chile y Magíster en Administración de Empresas por la Universidad del Desarrollo.

PRESENTACIÓN

INTERNATIONAL INFRASTRUCTURE SUPPORT SYSTEMS (IISS)

CHRISTOPHE DOSSARPS

Actualmente el mundo enfrenta las mayores necesidades de infraestructura en toda su historia. El crecimiento de la población, la migración de las zonas rurales a las urbanas, y el aumento de la clase media de consumidores, han creado un conjunto creciente de necesidades de transporte, energía, agua y telecomunicaciones.

Históricamente, gran parte de la responsabilidad en el desarrollo de iniciativas y provisión de financiamiento para infraestructura era asumida por los gobiernos. Pero, dada la creciente carga de la deuda del sector público, el aumento en la complejidad de las demandas de los gobiernos y el consenso en torno a la eficiencia de la participación del sector privado en la construcción y operación de mejores obras a un menor costo, hacen esperable que el sector privado desempeñe un papel cada vez más importante en el financiamiento y gestión de infraestructura pública.

Aunque el capital de inversión institucional es actualmente abundante, es esencial desarrollar formas para equiparar el financiamiento de los proyectos de infraestructura. Se debe persuadir a inversores como fondos institucionales, fondos soberanos, fondos permanentes, oficinas familiares y empresas de capital privado para

invertir en infraestructura, complementando así el financiamiento de los gobiernos.

Sin embargo, el desarrollo de la infraestructura solo acelerará su ritmo en la medida en que los diferentes actores involucrados gestionen de manera adecuada y efectiva sus relaciones como contrapartes. La alineación de intereses entre concesionarios y mandantes, también resulta esencial para obtener resultados exitosos. El sector privado que participa en el financiamiento y desarrollo de obras de infraestructura pública, necesita entender las peculiaridades de cada contexto institucional local, así como los marcos normativos que los rigen.

Es necesario que el sector público y los responsables de las políticas, conozcan las realidades del desarrollo de infraestructura, y que también potencien sus capacidades técnicas, así como su capacidad de pensar globalmente un proyecto a lo largo de todo su ciclo de vida. Para ello, tiene una importancia crucial la preparación eficaz del proyecto, pues de eso dependen sus posibilidades de obtener financiamiento privado.

El Sistema Internacional de Apoyo a la Infraestructura (IISS, por sus siglas en inglés) ofrece a los gobiernos un estándar mundial, mediante un software para preparar proyectos, que es confiable, seguro y fácil de usar. Ello permite maximizar las opciones de financiamiento de los proyectos diseñados por el sector público, proporcionando a la comunidad internacional de inversionistas proyectos bien preparados, de manera consistente y transparente.

IISS fue desarrollada por el Banco Asiático de Desarrollo (AsDB) en el año 2010 y, desde 2013 ha sido perfeccionado y administrado

por la Fundación de Infraestructura Sostenible. Actualmente es una plataforma global apoyada por los principales Bancos Mundiales de Desarrollo e Instituciones Financieras Internacionales. Su Comité de Socios Estratégicos está formado por el Fondo Monetario Internacional, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico y otras organizaciones.



Si un gobierno quiere preparar los mejores proyectos para sus ciudadanos.



Puede ir a sif-iss.org



Puede crear un proyecto utilizando una de las más de 30 plantillas aprobadas globalmente.



Puede publicar información general y avances en el proyecto para conocimiento del sector privado.



Puede preparar su proyecto con otros colaboradores usando las herramientas de IISS.



Puede trabajar en el proyecto con los miembros de su equipo.



Puede recibir comentarios del sector público, del sector privado y otros stakeholders.



Puede anunciar la adjudicación del proyecto en la página.



Desde el lanzamiento mundial en enero de 2016, IISS ha centrado sus esfuerzos en el aumento de su base de datos de usuarios, mediante la capacitación de funcionarios gubernamentales de países en desarrollo. A octubre de 2016 ya contaba con más de 260 usuarios activos, y tenía 56 proyectos por un valor estimado en 15 mil millones de dólares, ingresados por 18 gobiernos del mundo.

IISS guía a los organismos del sector público a través de una serie de plantillas de subsectores y proporciona un espacio de trabajo en línea multiusuario, seguro y estandarizado. Actualmente, tiene 33 plantillas de subsectores de infraestructura, que van desde plantas de tratamiento de aguas residuales, túneles y represas a hospitales, edificios energéticamente eficientes y plantas geotérmicas. Dichas plantillas abarcan preguntas detalladas sobre los proyectos, relacionadas con su gobernabilidad y con aspectos técnicos, legales, financieros, ambientales y sociales, entre otros. Otros subsectores, como calefacción urbana y ciudades *smart*, se añadirán en enero de 2017. El equipo responsable de IISS continúa desarrollando avances mensuales e incluso semanales.

¿Por qué IISS?

El sector público en general no dispone de grandes recursos para invertir en la preparación de proyectos de infraestructura, los que, en no pocas ocasiones, presentan inconsistencias. Por lo tanto, IISS es una herramienta que permite mejorar estos aspectos, otorgando mayor calidad, consistencia y transparencia a la preparación de proyectos de infraestructura del sector público.

Además, IISS pretende mejorar la interfaz con financistas e inversores, para maximizar las opciones de financiamiento.

¿Qué es SIF?

Sustainable Infrastructure Foundation, SIF, es una fundación suiza sin fines de lucro con sede en Ginebra, que coordina la provisión de IISS para usuarios globales, con el objeto de facilitar el desarrollo de capacidades a largo plazo, de manera sostenible.

La participación de los Bancos de Desarrollo de distintos continentes y países se integra a través del Comité Consultivo de SIF. El apoyo internacional es otorgado por el Comité de Socios Estratégicos de SIF.

Los Bancos de Desarrollo juegan un papel preponderante como socios de financiamiento y técnicos para el sector público y para el sector privado que participa en proyectos desarrollados mediante el mecanismo de asociación público-privada.

Christophe Dossarps

Desde el año 2014 es Director Ejecutivo de la Fundación Infraestructura Sostenible. Comenzó su carrera como coordinador de proyectos en una firma aeroespacial canadiense y paralelamente trabajó apoyando a una ONG local en la movilización de financiamiento para proyectos de desarrollo sostenible en pequeña escala. En 2009 se unió al PNUD en Ginebra y encabezó el desarrollo de negocios para la iniciativa R20 del gobernador de California, USA, Arnold Schwarzenegger. Allí se contactó con el equipo del Banco Asiático de Desarrollo, BAD, colaborando en una mejor entrega de los proyectos de infraestructura urbana. Posteriormente fue consultor del BAD para el desarrollo del Sistema Nacional de Información de Infraestructura (NIIS), predecesor del Sistema Internacional de Apoyo a la Infraestructura (IISS). Es graduado de la Escuela de Negocios John Molson, en la Universidad Concordia, Montreal, Canadá.

**DIÁLOGO SOBRE LA
PLATAFORMA PARA
EL DESARROLLO
DE PROYECTOS DE
INFRAESTRUCTURA**

DIÁLOGO ENTRE PANELISTAS Y ASISTENTES AL TALLER SOBRE PLATAFORMA PARA EL DESARROLLO DE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA

Marcela Allué

Dado que trabaja en varios continentes, ¿cómo ha lidiado IISS con la dificultad que representa la existencia de distintas formas culturales para desarrollar los proyectos?, ¿cómo se diferencian los proyectos de infraestructura en los distintos países?, y ¿por qué IISS es un aporte para su desarrollo a través del mundo?

Christophe Dossarps

Estamos elaborando plantillas por cada país, que incorporan las diferencias culturales, de modo que hay una base general, común para todos, y aspectos específicos para cada país en sus respectivas plantillas. El beneficio para los gobiernos es chequear en línea el avance de sus proyectos y, a la vez, a medida que estos se desarrollan, podrán recibir comentarios para mejorarlos, recibiendo retroalimentación del mercado previo a su llamado formal a licitación. También es una oportunidad para el sector privado de ser incluido en el proyecto, haciendo consultas y sugerencias tempranas a los proyectos que están preparando los gobiernos.

Marcela Allué

En ese sentido, en la medida que IISS vaya agrupando los distintos proyectos de infraestructura, también podrá hacer un *benchmarking* respecto del desarrollo de proyectos. Me gustaría que profundices en esa idea.

Christophe Dossarps

Es efectivo que recibimos muchos datos. Los gobiernos podrían extraerlos para crear estadísticas y desarrollar *benchmarking*, tanto para mejorar la preparación de sus proyectos como también para identificar cuáles son las dificultades que pueden encontrar en la preparación de un determinado proyecto. Esta es una de las razones por las cuales los bancos y entidades financieras están empezando a utilizar la plataforma IISS, para contribuir a mejorar los proyectos, de manera que estén bien preparados para participar en su financiamiento, o para dar garantías a los proyectos. En ese sentido, es también una herramienta para asegurarse. Por ejemplo, hay un fondo de pensiones en Quebec que está trabajando sobre la plataforma, porque no quiere perder tiempo en buscar información. En IISS encuentra las preguntas o las respuestas que le permiten identificar aquellos proyectos atractivos para invertir. Al principio muchas personas nos expresaban sus dudas sobre la participación del sector privado, porque pensaban que no iba a invertir tiempo en esto. Pero ya hemos recibido cuatro mil comentarios para mejorar las plantillas, y para el sector privado es una manera de asegurarse de que las preguntas van a recibir respuestas, pero también de proponer más transparencia y consistencia en la preparación de los proyectos. Nunca hemos visto un problema de financiamiento cuando un proyecto está bien preparado. Al respecto, es importante

ponerse en los pies de los inversores o contratantes, para quienes es fundamental que el proyecto esté bien preparado y tenga transparencia y consistencia.

Intervención 1

Para confirmar que entendí bien: IISS es una plataforma para el seguimiento y desarrollo de proyectos que debe ser manejada por el licitante –en el caso de Chile, el Ministerio de Obras Públicas–, y que los privados tendríamos acceso en las distintas etapas de un proceso de licitación, con la posibilidad de hacer consultas para definir de mejor forma un proyecto. A la vez, ganaríamos en transparencia, en la medida que todos tendremos el mismo tiempo de consulta, y que no habrá asimetría en el acceso a la información. Mi pregunta es si en las etapas de construcción y explotación, cuando el proyecto ya está adjudicado, también habrá información, y qué ocurrirá con la información privada que el concesionario no necesariamente quisiera divulgar, por temas de competencia del negocio. En ese sentido: ¿hasta dónde llega el límite de esa información?, y ¿hasta dónde tenemos que informar si es que tenemos que seguir alimentando esta plataforma? Hoy existen el informe de explotación y el informe de construcción, que están regulados por las bases de licitación, y las concesionarias damos información acorde con ello. Pero obviamente hay información estratégica que nos guardamos como resorte de nuestra gestión.

Christophe Dossarps

Lo que es importante de entender es que hay información que es confidencial, así es que solo es posible acceder a los datos que el gobierno quiere compartir. IISS está manejada por el gobierno

y por el Banco del Desarrollo y después el objetivo es, solamente, compartir la información general. Hay diferentes criterios para cada etapa del ciclo de infraestructura. Existe la posibilidad de publicar todos los datos, pero esa decisión es resorte del gobierno.

Intervención 2

¿La seguridad de la información alojada en IISS, está incorporada en la misma plataforma o depende de las redes internas que tenga el Estado o el Banco Mundial? Me refiero a la seguridad de que no será modificada por un hacker, por ejemplo.

Christophe Dossarps

Ese fue el tema más importante en el que trabajamos durante el año 2015. La plataforma utiliza el mismo servidor del Banco de Canadá, el *Financial Stability Board* y el *Bank for International Settlements*, de modo que la seguridad es muy alta, pero no hay un sistema en el mundo que tenga 100% de seguridad. Lo que podemos garantizar es que, para nosotros, es uno de los mejores servidores que hemos analizado y esa es la razón por la que lo utilizamos. Que lo use el *Financial Stability Boards*, que es donde están todos los bancos centrales, es una garantía para nosotros de que la seguridad es muy alta.



Actualmente integran Copsa 43 sociedades concesionarias, cuyo aporte a Chile es concreto y palpable.

Por una parte, las modernas autopistas urbanas y rutas interurbanas, indispensables para la productividad y la movilidad, han cambiado radicalmente la faz de un país largo y angosto -con una geografía en muchos lugares caprichosa-, donde la conectividad es clave para el crecimiento y la integración. A su vez, el aeropuerto más grande del país, permite el intercambio de bienes con otras latitudes y es la puerta de entrada y salida para ciudadanos del mundo que quieren recorrer Chile y chilenos que quieren recorrer el mundo.

Asimismo, otras obras concesionadas otorgan importantes beneficios, de carácter muy variado. Entre otros: mejor salud y más seguridad para la población, mediante hospitales, cárceles y un centro de justicia; campos fértiles gracias al acopio de agua en embalses, así como mayor fluidez y seguridad vial en zonas urbanas al resguardar los vehículos retirados de circulación.

Todas estas obras, que hoy forman parte del patrimonio nacional, han sido posibles gracias al sistema de concesiones.

En la sexta versión de nuestro Congreso Nacional de Concesiones, quisimos abordar aquellas materias en las que creemos que hay espacio para mejorar y, por lo tanto, mantener o aumentar la confianza en el sistema. Del Estado, del sector privado, pero por sobre todo de la ciudadanía.

Tengo la convicción de que las discusiones, recogidas en este libro, son fructíferas y constituyen un aporte en todas y cada una de las áreas. Estoy esperanzado en que las propuestas contribuirán a que la política de concesiones se perfeccione y crezca la confianza entre nosotros -mandante y concesionarios-, fortaleciendo la Asociación Público-Privada.

Juan Eduardo Saldivia, Presidente de Copsa

Hoy estamos aquí, nuevamente, para ratificar nuestra convicción y compromiso con la asociación público-privada. Hoy estamos aquí, nuevamente, para ratificar nuestra convicción y compromiso con el desarrollo de la infraestructura pública, pues valorar la tarea de la asociación público-privada significa entender su importancia para la economía y el empleo, con el aporte de inversionistas chilenos y extranjeros que ven en Chile un país sólido, serio y pujante.

Alberto Undurraga, Ministro de Obras Públicas

