

# ANÁLISIS DE POSIBILIDADES DE INVERSIÓN PRIVADA EN EQUIPAMIENTO DE SALUD, EDUCACIÓN Y EDIFICACIÓN PÚBLICA

Comisión de Concesiones  
Cámara Chilena de la Construcción

**Centro de Documentación**  
Cámara Chilena de la Construcción

Santiago, 3 de Junio 2002

## CONTENIDO

I.	INVERSION PRIVADA EN SERVICIOS DE SALUD PÚBLICA .....	4
	ANTECEDENTES.....	4
	MODELOS DE NEGOCIO ESTUDIADOS .....	4
	Hospital Salvador .....	4
	Hospital Barros Luco.....	5
	Hospital de Maipú .....	6
	Hospital de la Florida .....	7
	Comentarios generales.....	7
	PROPOSICIÓN DE MODELO DE CONCESIÓN EN NUEVAS INSTALACIONES.....	8
	Modelo de Negocio .....	8
	Factores de licitación .....	9
	Servicios facultativos del concesionario.....	9
	Ingresos y costos del concesionario.....	10
	PROPOSICIÓN DE MODELO DE CONCESIÓN EN OBRAS DE REHABILITACIÓN MEJORAMIENTO .....	11
	Modelo de negocio .....	11
	Factores de licitación .....	11
	Ingresos y costos del concesionario.....	11
	CONCLUSIONES SOBRE ESTOS MODELOS DE NEGOCIO.....	11
II.	INVERSION PRIVADA EDUCACIÓN PÚBLICA .....	13
	INTRODUCCIÓN .....	13
	SISTEMA DE CONCESIÓN EN ESTABLECIMIENTOS D.L 3.166 .....	13
	Descripción de la concesión .....	14
	Costos de la concesión.....	15
	Evaluación del proyecto .....	15
	Esquema de licitación.....	16
	Consideraciones finales .....	17
	ESTABLECIMIENTOS SUBVENCIONADOS MUNICIPALES .....	17
	Descripción de la concesión .....	19
	Ingresos de la concesión.....	19
	Costos de la concesión.....	20
	Evaluación del proyecto .....	20
	Esquema de licitación.....	21
	Consideraciones finales .....	21

III. INVERSIÓN PRIVADA EN EDIFICACIÓN PÚBLICA.....	22
ANTECEDENTES.....	22
Necesidades de inversión en Santiago Centro.....	22
Necesidades de inversión en Regiones.....	22
Plan Bicentenario.....	22
Terminales de Buses.....	22
POSIBILIDADES DE INCORPORACIÓN DE INVERSIÓN PRIVADA .....	23
MODELO DE NEGOCIO .....	23
Edificios 100% públicos, sin usos privados relevantes. ....	24
Edificio de uso mixto.....	24
Edificios públicos comercializables .....	24
Edificios destinados a la Reforma Judicial.....	25
CONCLUSIONES RESPECTO DEL MODELO DE NEGOCIO .....	25

# ANÁLISIS DE POSIBILIDADES DE INVERSIÓN PRIVADA EN EQUIPAMIENTO DE SALUD, EDUCACIÓN Y EDIFICACIÓN PÚBLICA

---

## I. INVERSIÓN PRIVADA EN SERVICIOS DE SALUD PÚBLICA

### ANTECEDENTES

De acuerdo a los resultados del catastro de "Requerimientos de Inversión en Salud Pública", en Chile, los déficits en infraestructura hospitalaria y de Atención Primaria son relativamente bajos, identificándose sólo algunas necesidades específicas de hospitales nuevos (ampliación del número de camas) en Maipú y La Florida y la remodelación de los Hospitales Salvador y Barros Luco en Santiago.

Las principales necesidades de inversión hoy en día, según la prospección de necesidades acumuladas, se presentan en los rubros denominados "Reposición", "Normalización", "Mejoramiento y Reparaciones" de edificios existentes, que en Regiones implica una inversión total ascendente a US\$ 80 millones aproximadamente, realizada en unos 130 localizaciones, y en la Región Metropolitana implica inversiones por US\$ 332 millones efectuada en 105 localizaciones y un buen número de mejoramientos de instalaciones y nuevo equipamiento, correspondiendo esto último a más del 50% de la inversión catastrada. Los nuevos hospitales mencionados más arriba comprenden una inversión adicional de alrededor de US\$ 45 millones.

Como dato interesante cabe destacar que sólo en el Servicio de Salud Metropolitano Oriente, durante 1990-2000 se invirtieron US\$ 35 millones, de los cuales un 90% fue financiado por el Banco Mundial.

### MODELOS DE NEGOCIO ESTUDIADOS

Se han planteado cuatro proyectos de concesión hospitalaria, tres de ellos provenientes de iniciativas públicas y uno de iniciativa privada.

#### Hospital Salvador

En el caso del Hospital Salvador, el modelo de negocio consiste en entregar a un privado un conjunto de activos prescindibles por el Hospital para sus fines propios, los cuales serán explotados por este inversionista (el "concesionario") generándose excedentes que le permitirían desarrollar un plan de inversiones consistente 34,000 m<sup>2</sup> de edificios nuevos, la reposición de otros 6,000 m<sup>2</sup> y la normalización de otros 20,000 m<sup>2</sup>.

El concesionario construiría y explotaría estacionamientos subterráneos, locales y otros de valor comercial. Sus ingresos serían la explotación de locales y estacionamientos, publicidad y el producto de un proyecto inmobiliario que podría desarrollarse en terrenos liberados (7,5 has) que se le entregarían. También se considera la posibilidad de un subsidio estatal a la inversión. La inversión que debe realizar el concesionario para el hospital asciende a UF 2 millones, más unos UF 300 mil adicionales en los estacionamientos y locales.

En este caso no se considera que el concesionario preste servicios médicos. De hecho, además de las inversiones que debe realizar, sus obligaciones son prestar los siguientes servicios:

- Servicios de aseo y retiro de la basura.
- Servicios de mantención de áreas verdes.
- Mantención de los edificios.
- Seguridad y vigilancia.
- Estacionamiento.
- Informaciones.

Los servicios que podrá prestar y que generarán sus ingresos, además de los eventuales pagos del fisco y aprovechamiento inmobiliario de los terrenos que se liberan, son los siguientes:

- Arriendo de espacios para oficinas.
- Arriendos comerciales.
- Servicios de transporte público.
- Cafetería.
- Publicidad.
- Otros servicios no médicos a pacientes o usuarios a definir.

### **Hospital Barros Luco**

Para el Complejo Hospitalario Barros Luco se plantea que el concesionario ejecute dos hospitales de con 42,000 m<sup>2</sup> construidos en total, con una inversión ascendente a UF 2,4 millones, de las cuales alrededor de UF 530 mil es equipamiento y el resto obras civiles. Por realizar esta inversión el concesionario tendrá derecho a explotar una serie de edificios y áreas como oficinas, centro de eventos, centro deportivo, estacionamientos y otros servicios, así como el arriendo de 7,3 has de terrenos con uso industrial y el desarrollo de un proyecto inmobiliario (o venta) de terrenos del actual hospital Exc González que se liberan. También podrá prestar algunos servicios médicos y no médicos como alimentación, lavandería, etc, de acuerdo a lo siguiente:

Servicios obligatorios:

- Servicios de aseo
- Servicios de mantenimiento de áreas verdes
- Mantenimiento de instalaciones
- Retiro de basura

- Lavandería
- Alimentación de pacientes
- Seguridad
- Estacionamientos
- Informaciones

Servicios facultativos, por los cuales podrá cobrar:

- Arriendo de áreas áreas uso industrial
- Arriendo de espacios para oficinas y comercio
- Servicios de transporte público
- Cafetería
- Publicidad
- Otros servicios no médicos a pacientes y usuarios.

Con respecto a la posibilidad de prestar servicios médicos no obligatorios, por los cuales el concesionario podrá cobrar, esta es una materia no bien definida en el esquema, precisándose sólo la posibilidad de prestar servicios de diálisis, por lo cual en función de las particulares características del proyecto, deberán definirse las condiciones de otros servicios facultativos, que incluso puedan ser materia de la oferta del concesionario.

### **Hospital de Maipú**

En Maipú se plantea la construcción de un nuevo Hospital de Maipú, de 18,000 m<sup>2</sup> y una inversión inicial ascendente a UF 840 mil aproximadamente, de los cuales UF 150 mil es equipamiento. Los ingresos del concesionario serían el arrendamiento de locales y oficinas y el pago de un subsidio a la inversión y operación, en cuotas anuales. No habría prestación de servicios hospitalarios, salvo los servicios obligatorios que deberá prestar, a saber:

- Servicios de aseo y retiro de la basura.
- Servicios de mantención de áreas verdes.
- Mantención de los edificios.
- Seguridad y vigilancia.
- Estacionamiento.
- Informaciones.

Tendrá la posibilidad de prestar servicios pagados como los que sigue:

- Arriendo de espacios para oficinas y comercio
- Servicios de transporte público
- Cafetería
- Publicidad
- Otros servicios no médicos a pacientes y usuarios.

## **Hospital de la Florida**

Nuevo Hospital de la Florida, que sería completamente construido y operado por el concesionario, quien financiaría la inversión y servicios no pagados mediante la posibilidad de prestar servicios hospitalarios pagados y pagos del Estado. La inversión en este hospital se ha estimado en UF 1 millón y sería construido sobre terrenos fiscales.

## **Comentarios generales**

En los modelos de negocio revisados que han sido de iniciativa pública lo que se hace es licitar la construcción de la infraestructura requerida, la cual es pagada de tres formas: Con subsidio del Estado (cuotas), con el aprovechamiento de activos inmobiliarios residuales (terrenos) y con la posibilidad de prestar algunos servicios, que a priori no parecen generadores de grandes volúmenes de ingreso.

Aunque con estos modelos se logra el objetivo de disminuir el aporte fiscal a estos proyectos, básicamente por la vía de aprovechar activos residuales como los terrenos, sin olvidar la fuente de otros ingresos, no se está aprovechando la oportunidad de incorporar la gestión privada a estos servicios, como es el caso del proyecto del hospital de La Florida, de iniciativa privada, donde se genera una remuneración o pago del fisco por resultados y se otorga espacio para aprovechar los activos hospitalarios, permitiendo la prestación de servicios pagados en los excedentes de capacidad.

Si la idea es no incorporar a privados en la gestión, lo que debería promoverse es que los edificios se concesionen a privados debiendo el Servicio de Salud pagar un arriendo por éstos. Este arriendo, cuyo valor es producto de la licitación, más el arriendo o venta de los activos residuales que se disponen, y demás servicios facultativos, genera los ingresos al concesionario, modelo que es similar al propuesto para edificación pública.

El Gobierno ha estado realizando importantes inversiones en infraestructura y equipamiento en salud, en muchos casos con el apoyo financiero de organismos multilaterales. La situación reflejada en los catastros referidos es que las necesidades de nuevas inversiones tienen relación con el mejoramiento y reposición de lo existente, más que en ampliaciones, aunque se reconocen ciertos bolsones de déficits.

En todo caso, se han identificado necesidades inmediatas de inversión cercana a los US\$ 400 millones en rehabilitación, mejoramiento y otros, más los proyectos puntuales señalados más arriba, que acumulan otros US\$ 75 millones. Aunque el monto global del primer grupo de necesidades es de gran magnitud, está conformado por obras y equipamiento en muchos locales que prestan servicios públicos no pagados o fuertemente subsidiados.

La aplicación de la Ley de Concesiones en obras relativamente pequeñas de rehabilitación y mejoramiento no es atractivo por los costos de transacción y financiamiento involucrados. Sí es interesante la posibilidad de incorporar a privados en las nuevas instalaciones hospitalarias descritas (El Salvador, Barros Luco, Maipú y La Florida). Es más, la incorporación de privados en ellos es completamente consistente con las nuevas visiones y planteamientos que se han estado haciendo para el sector.

En el ámbito de obras menores, la posibilidad de incorporar a privados se abriría si es posible agrupar obras y entregar a privados su ejecución por sectores, por ejemplo.

## **PROPOSICIÓN DE MODELO DE CONCESIÓN EN NUEVAS INSTALACIONES**

El Gobierno ha estado realizando importantes inversiones en infraestructura y equipamiento en salud, en muchos casos con el apoyo financiero de organismos multilaterales. La situación reflejada en los catastros referidos es que las necesidades de nuevas inversiones tienen relación con el mejoramiento y reposición de lo existente, más que en ampliaciones, aunque se reconocen ciertos bolsones de déficits.

En todo caso, se han identificado necesidades inmediatas de inversión cercana a los US\$ 400 millones en rehabilitación, mejoramiento y otros, más los proyectos puntuales señalados más arriba, que acumulan otros US\$ 75 millones. Aunque el monto global del primer grupo de necesidades es de gran magnitud, está conformado por obras y equipamiento en muchos locales que prestan servicios públicos no pagados o fuertemente subsidiados.

La aplicación de la Ley de Concesiones en obras relativamente pequeñas de rehabilitación y mejoramiento no es atractivo por los costos de transacción y financiamiento involucrados. Sí es interesante la posibilidad de incorporar a privados en las nuevas instalaciones hospitalarias descritas (El Salvador, Barros Luco, Maipú y La Florida). Es más, la incorporación de privados en ellos es completamente consistente con las nuevas visiones y planteamientos que se han estado haciendo para el sector.

En el ámbito de obras menores, la posibilidad de incorporar a privados se abriría si es posible agrupar obras y entregar a privados su ejecución por sectores, por ejemplo.

### **Modelo de Negocio**

En las nuevas instalaciones lo que se propone como modelo de concesión es la definición de estándares y necesidades de servicio en términos de capacidades y cobertura de prestaciones, hoy en día suficientemente normalizadas. En base a ellas deberán desarrollarse proyectos referenciales, sectorizando o estableciendo los servicios que se mantendrán como públicos y aquellos que el concesionario podrá prestar como servicios privados o subsidiados.

En la mayor parte de los casos existen grandes economías de escala, de localización y de diversidad que se podrán aprovechar mediante esta operación conjunta de ámbitos públicos y privados, además de la conveniente transferencia de tecnología y *benchmark* en gestión que ello implica.

Lo importante es precisar muy bien los ámbitos obligatorios con el fin de evitar que los incentivos económicos deterioren el servicio público. Un buen modelo de esta idea es lo que se está planteado en la idea privada de concesión presentada al MOP y, en alguna medida, en el proyecto del Barros Luco.

Aunque indudablemente no es lo óptimo, si se desea evitar conflictos con los gremios de la salud, la operación de los servicios públicos puede ser efectuado por el Servicio de Salud directamente, con lo cual los eventuales servicios médicos privados deberían separarse mediante un adecuado diseño y disposición de áreas.

### **Factores de licitación**

Dado un conjunto de inversiones en obras civiles y equipamiento a la cual debiera estar obligado el concesionario, cumpliendo con las especificaciones técnicas establecidas en las Bases Técnicas, la variable de licitación deberá ser el número de camas, m<sup>2</sup> de centros de diagnóstico, m<sup>2</sup> de pabellones u otros según sea el caso, que se entreguen al uso público sin pagos del Estado, con lo cual se logra maximizar la provisión de óptimos servicios de salud al menor costo.

En este tipo de concesiones no se considera conveniente incorporar como variable de licitación el BD, pues se debe evitar que estos proyectos se constituyan en fuentes de recaudación.

Los contratos establecerán los volúmenes mínimos de servicios obligatorios que debe entregar el concesionaria al uso público sin pago. En algunos proyectos que a priori aparezcan deficitarios, debido a que esta cantidad mínima de servicios públicos no pagados o subsidiados es muy grande respecto a los potenciales ingresos, se podrá considerar pagos directos del Estado y/o transferencia de bienes inmobiliarios.

### **Servicios facultativos del concesionario**

#### **a) Servicios médicos pagados**

La capacidad excedentaria de elementos entregados sin cobro, según la oferta, podrán ser cobrados. Su uso corresponderá prioritariamente al Servicio de Salud, quien deberá pagar por ello las tarifas que se establezcan en las Bases. Por la capacidad excedentaria, el concesionario podrá cobrar valores máximos regulados en las Bases.

Además de los servicios regulados, el concesionario estaría facultado a prestar otros servicios médicos, especializados o no, a precios de mercado, por los cuales el Servicio de Salud deberá pagar valores preferenciales preacordados.

## **b) Servicios complementarios**

La explotación de estacionamientos, locales y otras actividades anexas pueden ayudar a financiar estas concesiones, pero lo central deben ser los servicios hospitalarios y médicos. No obstante, hay que destacar que, en general, estos hospitales y complejos atraen fuertemente a médicos, laboratorios y otros servicios anexas que estarán muy interesados en instalarse pagando arriendo, lo cual en algunos casos, como El Salvador, puede constituirse en una interesante fuente de ingresos.

### **Ingresos y costos del concesionario**

En virtud del modelo de negocio y servicios descritos, el concesionario tendrá la siguiente estructura de ingresos y gastos.

#### **a) Ingresos**

##### Servicios médicos pagados por el Servicio de Salud

El concesionario percibe mensualmente los ingresos por los servicios pagados que se entregan al uso del servicio público, en base a capacidad instalada ofrecida (por ejemplo número de camas).

##### Servicios médicos pagados por el público

El concesionario podrá cobrar al público por los servicios que no utilice el Servicio de Salud, por ejemplo sectores de Pensionado, capacidad instalada de diagnóstico, pabellones quirúrgicos, procedimientos, etc.

##### Servicios complementarios

El concesionario podrá cobrar por los servicios complementarios no médicos que definan las bases:

- Estacionamientos
- Arriendo de espacios para oficinas.
- Arriendos comerciales.
- Servicios de transporte público.
- Cafeterías y restaurantes.
- Publicidad.
- Otros servicios no médicos a pacientes o usuarios a definir.

#### **b) Costos**

##### Inversión

Inversiones en obras, instalaciones y equipos obligados y opcionales que debe realizar el concesionario.

## Costos

Costos de operación, mantenimiento y administración.

## **PROPOSICIÓN DE MODELO DE CONCESIÓN EN OBRAS DE REHABILITACIÓN MEJORAMIENTO**

### **Modelo de negocio**

En el caso de las obras de rehabilitación, reparación y mejoramiento de servicios existentes, lo recomendable es estudiar concesiones de infraestructura de salud por zonas, dado el pequeño tamaño de las inversiones unitarias requeridas. Existirá la obligación del privado de invertir y mantener la infraestructura por un canon anual y la posibilidad de prestar algunos servicios pagados, así como explotar algunos activos de los cuales se pueda disponer (terrenos residuales, área para el arriendo de comercio/oficinas, etc.). Por estas obligaciones, el concesionario recibirá un cánón o subsidio del Estado.

Este modelo de negocio es similar al modelo aplicado en cárceles, donde el proponente de una licitación puede incluso proponer diseños que optimicen el servicio y la operación. En algunos casos hay obras y servicios complementarios no médicos en estas localizaciones, los que se pueden entregar al concesionario para su explotación.

### **Factores de licitación**

Se licitará por el cánón o subsidio del Estado, pagado en cuotas anuales.

### **Ingresos y costos del concesionario**

#### **a) Ingresos**

Los ingresos del concesionario son el cánón anual y la posibilidad de explotar servicios complementarios como estacionamiento, cafetería, arriendo de locales y oficinas médicas, etc., cuando ello sea posible según las características del proyecto.

#### **b) Costos**

Inversión realizada y costos de operación.

## **CONCLUSIONES SOBRE ESTOS MODELOS DE NEGOCIO**

El diseño detallado de estos modelos de concesión requiere estudiar, caso a caso, las condiciones específicas, aunque lo que se recomienda es que éstos se ciñan a los principios arriba expuestos, que se sintetizan a continuación:

- En proyectos nuevos la licitación debiera privilegiar a quien ofrezca una mayor cantidad de servicios y capacidad médica sin pago por el Servicio de Salud.

- El concesionario podrá cobrar, al Servicio de Salud o al público, por los servicios que excedan a los obligatorios sin pago. Este excedente puede ser mayor capacidad o servicios nuevos no considerados.
- Debe haber flexibilidad para prestar servicios complementarios que permitan amortizar la inversión, aprovechando los activos de que dispongan las localizaciones: Áreas de estacionamiento, áreas para desarrollos inmobiliarios afines como oficinas de médicos, locales comerciales, etc.
- En el caso de mejoramiento y rehabilitación de infraestructura, se debe estudiar la conveniencia de agrupar proyectos para aprovechar economías de escala en la licitación.
- Las obras de rehabilitación y mejoramiento se licitarán por el menor subsidio del Estado, principal fuente de repago (ingresos) al concesionario.

La disminución de aporte fiscal a este programa de infraestructura, junto a la internalización de los beneficios privados, libera fuertes recursos y propende a la eficiencia en materia de gestión de la infraestructura y ampliación y mejoramiento de los servicios de salud en forma directa.

## **II. INVERSION PRIVADA EDUCACIÓN PÚBLICA**

### **INTRODUCCIÓN**

A continuación se plantean dos ideas de proyectos de concesiones de infraestructura pública en el ámbito educativo que deben ser evaluadas con mayor profundidad en cuanto a alcance e institucionalidad legal si se aprueba la idea de avanzar en la implementación de estas.

La primera tiene que ver con la posibilidad de dar en concesión la gestión educativa y de infraestructura de algunos establecimientos educacionales técnico-profesionales de propiedad fiscal regidos por el DL-3.166 de 1980, los cuales fueron entregados en administración mediante convenios a instituciones del sector público o a personas jurídicas sin fines de lucro.

La segunda idea plantea estudiar la opción de concesión de establecimientos educacionales subvencionados municipales sólo en la dimensión de gestión de infraestructura. Serían objeto de este tipo de concesión aquellos establecimientos municipales que aun no hubieren recibido los recursos de aporte de capital que el Ministerio de Educación asigna con el propósito de implementar la jornada escolar completa.

Además de estos dos ámbitos, existe la posibilidad de incorporar recursos privados a la rehabilitación de establecimientos existentes y a educación pre-básica, en base al sistema de concesiones analizado más adelante en el ámbito de la edificación pública, es decir mediante inversión en rehabilitación y mantenimiento con pago diferido.

### **SISTEMA DE CONCESIÓN EN ESTABLECIMIENTOS D.L 3.166**

En el proceso de traspaso de los establecimientos educacionales a las municipalidades en el año 1980, el Ministerio de Educación se reservó la propiedad de 70 liceos técnico-profesionales, cuya administración ha sido delegada a corporaciones sin fines de lucro e instituciones del sector público, cuyo objetivo tenga relación directa con las finalidades del respectivo establecimiento.

Formalmente la delegación de administración se ha realizado a través de un convenio entre el MINEDUC-Institución Administradora con plazo de 5 años en la generalidad de los casos, renovable y condicionado a mantener la modalidad de la educación técnico-profesional.

El financiamiento de la operación y funcionamiento de los establecimientos regidos por el D.L-3.166 fue fijado en el respectivo decreto con las modificaciones introducidas vía la Ley 19.532, las cuales permiten cuantificar el aporte del Ministerio para la operación de cada establecimiento.

En términos de jornada escolar completa la Ley 19.532 estableció la obligatoriedad de ingreso para los establecimientos regidos por el D.L-3.166 sin la posibilidad de acceder a aportes del Estado para ingresar al nuevo régimen. Esta situación esta en vías de cambio. En efecto, el ejecutivo ha propuesto en el proyecto de ley enviado al parlamento, a fines del 2001, la entrega de aporte de capital para establecimientos regidos por el D.L-3166 cuya infraestructura sea insuficiente para incorporarse al régimen de jornada escolar completa con todos sus alumnos. Los montos de recursos para estas intervenciones estarán indicados en la Ley de presupuesto de cada año y la forma de entregarlos se regulará en un decreto supremo.

## **Descripción de la concesión**

### **a) Alcance de la concesión**

El alcance de la concesión que se desea para el caso de los establecimientos regidos por el D.L-3.166 incluye la gestión del establecimiento en el contexto de un proyecto educativo coherente con la naturaleza del establecimiento como también la gestión de las instalaciones del establecimiento como un medio de apoyo al logro de los objetivos educativos.

### **b) Descripción de las actividades de la concesión**

Dado la diversidad de situaciones que presentan los 70 establecimientos potenciales se expone a continuación una descripción genérica de las actividades que involucra la concesión.

Desde el punto de vista de desarrollo institucional del establecimiento el concesionario deberá ofrecer un proyecto educativo contextualizado en el marco de la reforma educacional que vincule la formación técnico-profesional con las necesidades de los sectores productivos relacionados con la especialización del establecimiento.

Desde el punto de vista de la gestión de infraestructura el concesionario deberá presentar un proyecto de espacios educativos que de respuesta a los programas específicos que emanen del proyecto educativo institucional. Estos proyectos de espacios educativos deberán maximizar el uso de la infraestructura e innovar en las modalidades de formación de los alumnos.

Asimismo, teniendo presente el cambio que experimentan tanto los aspectos pedagógicos como los instrumentos propios de la formación técnico-profesional, el concesionario deberá en su proyecto de espacios educativos incorporar criterios de flexibilidad de tal forma de adaptarse a formas distintas de enseñanza y demandas educativas cambiantes.

### **c) Ingresos de la concesión**

Los ingresos del negocio serán los siguientes:

#### Pago de Administración

Corresponde a los recursos que en virtud del convenio de administración realizaría el Ministerio de Educación. La modalidad de una o más cuotas al año es un aspecto a definir.

### Cuota de Matrícula

Corresponde a los ingresos que aportan los alumnos por una sola vez al año.

### Servicios de Alimentación

Corresponde a los ingresos que se originarán por la explotación del casino del establecimiento, como por las otras instalaciones menores que expenden alimentos.

### Venta de Servicios y Arriendo de Bienes

Corresponde a los ingresos que se originan por ventas a alumnos (guías de estudio, etc) como por arriendo a terceros de sectores del establecimiento para eventos culturales, sociales y deportivos.

Asimismo puede considerarse en este rubro los ingresos por arriendo que se generen por uso en horarios vespertino de los espacios educativos para educación de adulto, capacitación, etc.

### Aportes de Capital para ingreso a JEC

Sólo en el caso que el negocio estuviera referido a un establecimiento operando en doble jornada y en el supuesto que la decisión del ejecutivo no sea modificada en el parlamento habría un ingreso por aporte de capital para ingresar a JEC el establecimiento.

### **Costos de la concesión**

Para el concesionario los costos asociados al negocio corresponden a:

#### Operación

Costos de remuneraciones por recursos humanos directivos, docentes y administrativos. Además los gastos de administración, mantenimiento y servicios.

#### Inversión

Costos de rehabilitación y ampliación de espacios educativos (m<sup>2</sup> adicionales a construir para implementar el proyecto pedagógico, etc). En el caso de establecimientos no acogidos al régimen de jornada escolar completa y que estuvieren operando en doble jornada sólo habría que considerar aquellas inversiones que no se podrían solicitar al Ministerio de Educación.

### **Evaluación del proyecto**

Teniendo presente los ingresos y costos para un establecimiento técnico-profesional en análisis se puede realizar simulaciones con el objetivo de evaluar la rentabilidad del negocio de concesión.

Como elementos claves de análisis se debe mencionar que el plazo actual de los convenios no incentivan la inversión de los administradores por lo que en esta variable para que la evaluación del negocio sea interesante para los inversionista tenemos que hablar de un período no inferior a 20 años.

Adicionalmente, para maximizar los beneficios debe haber espacios que permitan el uso intensivo de la infraestructura en las dimensiones docentes, culturales y deportivas entre otras con el objeto hacer viable el negocio y lograr buenas ofertas de subsidio.

Por otro lado la matrícula promedio de los 70 establecimientos es de 760 alumnos aproximadamente, lo que implica que los montos a invertir en rehabilitación y construcción de superficie adicional que, en promedio, no debería sobrepasar 32.000 UF por establecimiento. Los valores de intervención extremos de este promedio alcanzan valores cercanos a las 82.000 UF (no incluye el valor de terreno) en alrededor de 10 establecimientos que deberían reponerse en otra localización.

Los valores de equipamiento y mobiliario fluctúa entre el 5% y 25% del costo de inversión en infraestructura dependiendo de las especialidades del establecimiento.

### **Esquema de licitación**

Para postular a la concesión de un establecimiento técnico-profesional el postulante deberá cumplir con las siguientes condiciones de elegibilidad:

Ser institución del sector público o persona jurídica que no persiga fines de lucro.

Acreditar 10 años de experiencia en gestión de establecimientos educacionales.

Los postulantes elegibles deberán presentar los siguientes antecedentes para la evaluación técnica de su postulación:

#### Proyecto Educativo Institucional:

El postulante deberá presentar una proyecto educativo para el establecimiento enmarcado en el contexto de la reforma educacional. Además deberá explicitar los planes y programas de estudio que otorgará, modalidades de enseñanza, número de cursos y matrícula por curso.

#### Proyecto de Infraestructura:

El postulante deberá presentar el proyecto de infraestructura que satisface el proyecto educativo institucional y que incorpora todos los espacios educativos para hacer realidad los planes y programas que tendrá el establecimiento, las modalidades de enseñanza e innovaciones pedagógicas que emprenderá y la organización interna que se dará para su operación. (Formatos estándares)

### Propuesta de Evaluación y Monitoreo de resultado:

El postulante deberá elaborar una propuesta de objetivos y metas a cumplir en términos de procesos y resultados. Este documento presentará un cronograma asociado que será motivo de seguimiento y evaluación por parte del Ministerio de Educación.

En lo que respecta a la evaluación de la propuesta económica del postulante, esta se realizará revisando el contenido del formato de solicitud del subsidio "S" en el sentido que el postulante haya dado cumplimiento a las condiciones expresadas en este.

La adjudicación de la concesión se hará al postulante que obtenga el mayor puntaje al considerar los puntajes correspondientes a la oferta técnica y económica por sus respectivos ponderadores.

### **Consideraciones finales**

La mayor fortaleza de la propuesta de avanzar en un esquema de concesiones con los establecimientos regidos por el decreto supremo 3.166 de 1980 radica en que su actual arreglo institucional los sitúa en un ambiente más cercano que el resto de los establecimientos educacionales.

A priori resulta ventajoso para los administradores actuales porque al contar con un plazo de administración mayor pueden planificar inversiones que potencien el desarrollo de cada establecimiento.

Los niveles de inversión en general no son elevados lo que permite, vía una adecuada políticas de generación de ingresos, lograr una rentabilidad adecuada para el proyecto.

Una decisión definitiva sobre la materia debería tomarse al evaluar uno o dos proyectos pilotos a nivel pre-inversión.

Como comentario final, este modelo de negocio se basa en las normas que establece la Ley sobre la materia que, por ejemplo, restringe las condiciones que deben cumplir los participantes en esta licitación: "Organismo sin fines de lucro con 10 años de experiencia en el rubro". Lo que hay que estudiar es la posibilidad de relajar esta condición, pues la idea es contar con actores que tengan incentivos para optimizar el negocio. No obstante siempre es posible separar de este modelo lo que tiene que ver con el proyecto educacional con las inversiones propiamente tales, las cuales deben reeditar para que haya inventivos.

### **ESTABLECIMIENTOS SUBVENCIONADOS MUNICIPALES**

Para el año 2001 el conjunto de establecimientos subvencionados (municipales, particulares) indicaba un total de 9.702 establecimientos, de los cuales 6.245 se encontraban en o con solución para ingresar a jornada escolar completa. En términos de matrícula estos establecimientos representan a 1.591.984 alumnos sin incluir la matrícula de prebásica. Estas cifras representan el 68% de los establecimientos y el 54% de la matrícula.

Las cifras de avance antes citadas dejan como tarea del Ministerio de Educación para ingreso a la jornada escolar completa la cantidad de 2.925 establecimientos subvencionados para el año 2001, lo que en términos de matrícula representa 1.358.733 alumnos. Al abrir las cifras por dependencia los datos asignan al sector subvencionado municipal una tarea de 987 establecimientos en doble jornada y otros 432 en una jornada u otras situaciones de no-elegibilidad para el aporte de capital como fuente de recursos para el ingreso a jornada escolar completa. Visto la apertura anterior bajo la variable matrícula el grupo mayor representa a 668.382 alumnos mientras que el otro segmento de establecimientos significa una matrícula de 61.944 alumnos.

Durante el presente año sé esta llevando a cabo la selección de proyectos postulados a los concursos N°5 y N°6, habiéndose recibido solicitudes por más 800 establecimientos. Bajo el supuesto de adjudicación por partes iguales entre los sectores subvencionado municipal y subvencionado particular, aun quedarán alrededor de 500 establecimientos de dependencia municipal a la espera de asignación de recursos.

Resulta evidente por lo tanto que los establecimientos municipales del grupo de elegibles representa el mayor desafío para el cumplimiento de la tarea dado su tamaño y emplazamiento.

Problemas adicionales como terrenos necesarios para aquellos establecimientos que deben desdoblarse están siendo abordados multisectorialmente para su solución con el propósito de lograr el ingreso a jornada escolar completa de dichos establecimientos educacionales en el nuevo plazo.

El proyecto de ley en discusión en el parlamento plantea como fecha de cumplimiento de la tarea el inicio del año escolar 2007, lo cual coloca un desafío de compromiso de recursos anuales de inversión importantes para el Ministerio de Educación.

Una opción que permitiría alcanzar la meta de incorporar a todos los establecimientos y a la vez disminuir el flujo de recursos anuales de inversión sería mediante explorar un esquema de concesión para rehabilitar y/o construir la infraestructura adicional para que algunos establecimientos municipales subvencionados puedan ingresar al nuevo régimen.

La propuesta anterior demanda revisar los cuerpos legales vigentes con el fin coordinar las herramientas disponibles o en proceso legislativo para generar los espacios para este tipo de iniciativas.

Se debe tener presente que propuestas de esta naturaleza encuentran cuadros agudos de rechazo tanto de sostenedores como de asociaciones gremiales al sentirse amenazados en sus concepciones ideológicas sobre la educación municipal a pesar que en esta propuesta no se este dando en concesión la gestión educativa del establecimiento.

## **Descripción de la concesión**

### Alcance de la concesión

El alcance de la concesión que se desea para el caso de los establecimientos subvencionados municipales incluye la gestión de un proyecto de infraestructura que permita al establecimiento ingresar a la jornada escolar completa de acuerdo a la reglamentación vigente y las modificaciones legales que se introduzcan para la implementación de esta opción..

### Descripción de las actividades de la concesión

Desde el punto de vista del desarrollo de un proyecto para ingresar a jornada escolar completa el concesionario deberá ofrecer un proyecto que permita el ingreso de la matrícula que corresponde al nuevo régimen educativo en función de los cuerpos legales vigentes.

El Ministerio de Educación indicará a través de las bases del proceso el conjunto de los requerimientos normativos y de funcionalidad que deberá cumplir el proyecto de infraestructura a presentar.

## **Ingresos de la concesión**

Los ingresos del negocio serán los siguientes:

### Cuota de Infraestructura

Corresponde a los recursos que en virtud del convenio entre el sostenedor y el concesionario recibirá este último como amortización e intereses por la inversión realizada. Esta cuota será pagada trimestralmente y estará expresada en UF. El Capital será cancelado en 80 cuotas trimestrales.

### Cuota de Mantenimiento

Corresponde a los recursos que pagará el sostenedor al concesionario una vez al año para mantenimiento del inmueble.

### Servicios de Alimentación

Corresponde a los ingresos que se originarán por la explotación del casino del establecimiento, como por las otras instalaciones menores que expenden alimentos. Coordinaciones especiales deberá tener presente para el subsidio de alimentación de JUNAEB, fuente de recursos para financiar este servicio.

### Arriendo Parcial del Local

Corresponde a los ingresos que se originan por arriendo a terceros de sectores del establecimiento para eventos culturales, sociales y deportivos.

Asimismo puede considerarse en este rubro los ingresos por arriendo que se generen por uso en horarios vespertino de los espacios educativos para educación de adulto, capacitación, etc.

### **Costos de la concesión**

Para el concesionario los costos asociados al negocio corresponden a:

#### Operación

Costos de remuneraciones por recursos humanos gestión y mantenimiento del local.

#### Inversión

Costos de rehabilitación y ampliación de espacios educativos (m<sup>2</sup> adicionales a construir para implementar el proyecto de jornada escolar completa).

### **Evaluación del proyecto**

Teniendo presente los ingresos y costos para un establecimiento de dependencia municipal se puede realizar simulaciones con el objetivo de evaluar la rentabilidad del negocio de concesión.

Se ha planteado la opción de 80 cuotas trimestrales (20 años) por considerarse que es período adecuado en términos de flujo de gasto público. No obstante lo anterior, el cuerpo legal vigente planteaba el pago de la inversión cuotas hasta en quince años.

La implementación de la opción de incorporar establecimientos subvencionados municipales vía el mecanismo de concesiones hace indispensable la concurrencia de todos los cuerpos legales para la coherencia reglamentaria del sector educación y obras públicas.

Sabiendo que la cuota a solicitar como subsidio por parte del concesionario dependerá de los usos que pueda hacer el concesionario de los espacios educativos del establecimiento fuera de la jornada escolar que programe el sostenedor se deberá incluir en la licitación reglamentos y condiciones precisas con el fin de lograr la mejor estimación del subsidio por parte del concesionario.

Por otro lado la matrícula promedio de los establecimientos subvencionados municipales es de 680 alumnos aproximadamente, lo que implica que los montos a invertir en rehabilitación y construcción de superficie adicional, en promedio, no debería sobrepasar 20.000 UF por establecimiento.

No obstante, hay establecimientos emblemáticos de alta matrícula (Instituto Nacional-4.200 alumnos, Liceo N°1-3.600 alumnas) entre otros, para los cuales el costo del proyecto de infraestructura sobrepasa las 100.000 UF (no incluye el valor de terreno, mobiliario y equipamiento).

Los valores de equipamiento y mobiliario fluctúan entre el 5% y 10% del costo de inversión en infraestructura del establecimiento.

### **Esquema de licitación**

Los postulantes deberán presentar proyecto de infraestructura para ingresar a la jornada escolar completa de acuerdo a lo que indica como requerimientos las bases de la concesión.

Se adjudicará la concesión a aquel postulante que, habiendo ofrecido un proyecto de infraestructura que cumpla todos los requerimientos de las bases de la concesión, solicite el menor subsidio por alumno que ingrese a jornada escolar completa.

### **Consideraciones finales**

La mayor fortaleza de esta propuesta estaría en el efecto de reducción de gasto público que descongestionaría el período 2003-2007, generando holguras para otras prioridades sociales y permitiendo que los Departamentos de Educación Municipal se dedicaran completamente a la gestión educacional, tareas para las cuales tienen las competencias.

Existe tímidas experiencias en esta dirección en el sector lo que indicaría que es posible avanzar en el tema.

Aunque hay que hacer los cálculos con los antecedentes finales respecto de los proyectos, todo indica que una reasignación presupuestaria permitiría solventar las cuotas de pago que debería hacer la autoridad para abordar estas inversiones. Dado que, en general, las inversiones unitarias son relativamente bajas, lo más probable es que lo que convenga sea entregar grupos de colegios, por ejemplo por zonas, en concesión a un solo operador.

Existe el riesgo que los sostenedores, Colegio de profesores y otras agrupaciones vean esto como una privatización de la educación, presionando en contra de la idea.

### **III. INVERSION PRIVADA EN EDIFICACIÓN PÚBLICA**

#### **ANTECEDENTES**

##### **Necesidades de inversión en Santiago Centro**

Según el catastro realizado por la Cámara, sólo en el Centro de Santiago existen alrededor de 1,000,000 de m<sup>2</sup> construidos en 348 edificios, de los cuales sólo un 7% es arrendado, de las cuales alrededor de un 60% requiere modernización y un 18% mantenimiento. Además hay cuatro edificios que se planea construir en el mediano plazo destinado a ampliación de capacidad (Cancillería) y a relocalización de Ministerios (Edificio ejecutivo de La Moneda, Ministerio de Defensa en el actual edificio del Ministerio de Obras Públicas y la construcción de un complejo de edificios para los ministerios vinculados a la Infraestructura).

Aunque no se cuenta con datos de inversión asociada a los edificios nuevos que se ha planeado construir, si suponemos unos 60,000 en total (15,000 por edificio) la inversión total en construcción podría alcanzar los US\$ 60 millones. Para el resto de las necesidades se podría suponer una inversión unitaria de 3 UF/m<sup>2</sup> para uno total de 800,000 m<sup>2</sup> de superficie a intervenir, lo que implicaría una inversión de US\$ 60 millones adicionales sólo para este concepto.

##### **Necesidades de inversión en Regiones**

La principal necesidad de inversión en edificación pública en regiones proviene de la Reforma Procesal, donde el nuevo sistema requiere de 100 nuevos edificios con 200,000 m<sup>2</sup>, cuyo costo puede ascender a US\$ 200 millones. También se plantea la construcción de un nuevo edificio de servicios regionales en Copiapó, con posibilidad de uso mixto y la construcción de un nuevo edificio para el Gabinete Regional en Concepción, con un costo de US\$ 25 millones.

##### **Plan Bicentenario**

Dentro del Plan Bicentenario hay una serie de proyectos de educación pública, como el Subcentro Pedro Aguirre Cerda, Subcentro San Joaquín, Centro Cultural Matucana, entre otros, que involucran inversiones por alrededor de US\$ 20 millones en su conjunto, varios de los cuales serían de uso mixto o con posibilidades de explotación.

##### **Terminales de Buses**

Por último, dentro del catastro se han identificado un conjunto de terminales de buses en varios puntos del país, que pueden ser concesionados a privados, sistema habitual bajo el cual se desarrollan estos proyectos.

## **POSIBILIDADES DE INCORPORACIÓN DE INVERSIÓN PRIVADA**

Las empresas privadas participan en estos proyectos como constructoras y, eventualmente, como administradores de estos edificios. No obstante, salvo en el caso de los terminales rodoviarios, no ha habido experiencia de incorporación de privados en la concesión de estos edificios. La razón de ello es evidente: En general se trata de proyectos que no pueden ser explotados comercialmente, debido a la incompatibilidad entre los usos públicos y privados.

Naturalmente existe la posibilidad de aplicar en estos edificios un modelo parecido al de las cárceles, donde el privado concesionario se encarga de la construcción y de la prestación de determinados servicios, percibiendo un pago fijo periódico del Estado y una remuneración por unidad de servicio prestado (alimentación, mantención, etc.).

Los contratos de este tipo son, en realidad, contratos de obra llave en mano con pago diferido y contratos de externalización de servicios, ambos prestados por la misma empresa o consorcio. No obstante, hay que destacar que en este caso específico (las cárceles) hay un beneficio adicional en el modelo planteado, pues en el diseño y construcción de las mismas se deben incorporar factores de eficiencia y efectividad, dado que son operadas por el concesionario-constructor. Como es obvio, otro modelo alternativo en este caso sería que en vez de tener a un concesionario constructor, se tenga a un constructor con pago diferido y a una empresa de servicios, separada de la constructora, modelo en el cual se pierden los incentivos conjuntos.

### **MODELO DE NEGOCIO**

No es posible plantear un modelo de negocios genérico, pues hay multiplicidad de casos, sin embargo se pueden plantear algunos criterios comunes:

1. El sistema de concesiones como tal se debe aplicar cuando existe la oportunidad de que, a través de la participación privada, se eliminen o disminuyan de manera importante las obligaciones financieras públicas.
2. La participación de concesionarias en estos proyectos es más ventajosa en la medida que su incorporación implique optimización de servicio y costo.
3. Cuando se trata de servicios a personas, en general la presencia de privados como concesionarios puede hacer que estos mejoren al estar controlados como tales, tanto por la autoridad concedente como por los propios usuarios. Incentivos bien puestos sobre contratos donde se conviene la prestación de un servicio a cierto estándar, con cierta libertad para optimizar.

La aplicación de estos criterios a algunos casos específicos permite tipificar las situaciones de la siguiente forma:

### **Edificios 100% públicos, sin usos privados relevantes.**

En esta clasificación se encontrarían los edificios del nuevo sistema procesal y, seguramente, los edificios que pretenden albergar reparticiones públicas, tanto en Santiago como en Regiones.

El Estado paga un cánon o arriendo, que es la variable de licitación, más un cierto monto por administración. El Concesionario está facultado para prestar determinados servicios remunerados a terceros.

El principal beneficio de utilizar el sistema de concesiones en este tipo de inversión pública es la eliminación de la responsabilidad financiera del Estado, con la posibilidad de diferir los flujos de caja. El concesionario debe asumir el financiamiento en condiciones de mercado y de manera eficiente, a partir de los contratos de arrendamiento comprometidos por el Estado. La estructura financiera de estos proyectos es altamente optimizable, sobretodo si se toma la concesión de varios proyectos, como los de rehabilitación y mejoramiento.

### **Edificio de uso mixto**

En este caso claramente la oportunidad está en que una parte del edificio, aquella que es más comercial, puede arrendarse a terceros. El producto de estos ingresos por arriendo, además de los otros ingresos o servicios que pudiera explotar el concesionario, debiera llevar a bajar el arriendo de la parte que es del Estado, hasta el límite en que el Estado no paga nada.

Claramente la variable de licitación, en este caso, sería el valor de arriendo a las reparticiones públicas que utilizarían el edificio, dado un proyecto de arquitectura referencial o anteproyecto definitivo.

En este caso existe la posibilidad de que los procesos de licitación partan con una precalificación de proyectos de arquitectura, asimilándolo a un concurso de proyectos, pero dentro del marco de la Ley de Concesiones, lo que es especialmente interesante en edificios emblemáticos como el de los ministerios de infraestructura.

### **Edificios públicos comercializables**

Hay proyectos de carácter público, ya sea porque prestan un servicio público o porque se desarrollan en bienes públicos, que tienen valor comercial, es decir que generan ingresos y excedentes privados. En estos casos la idea es licitar la concesión con o sin proyecto, es decir pudiendo haber concurso o precalificación previa, y adjudicarla a quien ofrezca las mejores condiciones al usuario, traducido en mayor número de servicios de mejor calidad. Se debe evitar, en lo posible que este tipo de proyectos se constituyan en un medio de recaudación del Estado, a menos que la idea sea prescindir del bien, para lo cual sería más recomendable enajenarlo.

El ejemplo típico de este tipo de edificación son los parques públicos explotables comercialmente, los centros culturales, los monumentos públicos, etc.

## **Edificios destinados a la Reforma Judicial**

En general se trata de edificios donde el uso mixto es incompatible, por lo que la posibilidad de incorporar privados es sólo a través de inversión en infraestructura con pago diferido, eventualmente incorporando el mantenimiento y administración de dichos edificios. No obstante es un tema que hay que estudiar caso a caso, pues los tribunales atraen la instalación de todos los servicios anexos vinculados, especialmente bufetes de abogados, lo que en algunos caso podría implicar proyectos conjuntos de uso mixto, asimilándose a este tipo de edificios públicos como los señalados más arriba.

## **CONCLUSIONES RESPECTO DEL MODELO DE NEGOCIO**

La inversión en edificación pública que ha sido identificada no es de gran magnitud, pero puede implicar intervenciones urbanas muy interesantes. Muchas de ellas además plantean servicios a la comunidad muy valiosos.

La incorporación de la gestión privada puede constituirse en un gran beneficio y en algunos casos es la forma más conveniente de abordarla, como en los parques, centros culturales y recreacionales, entre otros. Un ejemplo de ello puede ser la concesión del Parque Metropolitano de Santiago que, aunque no está en el catastro, podría implicar un mejoramiento sustancial de las condiciones del mismo y de los servicios que presta.

Respecto de los edificios públicos, aún aquellos donde no existen buenas posibilidades de uso mixto público-privado, el hecho de que la inversión y financiamiento la haga un concesionario, permite levantar recursos de deuda sin compromiso del Estado, quien sólo convendra con el concesionario contratos de arriendo. Cabe destacar que este es un modelo que incluso siguen empresas privadas como algunas grandes tiendas que desarrollan su infraestructura y localización mediante arriendos de largo plazo en localizaciones predefinidas.

En muchos casos el Estado posee los terrenos, lo que implica una ventaja mayor de este sistema. En los casos en que no se cuente con terrenos, estos deben ser adquiridos mediante expropiación y financiados por el Concesionario.

Santiago, 31 de Mayo del 2002



AUTOR .....

TITULO *Análisis de posibili...*

N° TOP .....