

CUADERNOS DEL CPI

CONCESIONES: INVITACIÓN PARA PROYECTAR EL FUTURO



CPI CONSEJO POLÍTICAS DE INFRAESTRUCTURA

*En la discusión de los contenidos de este documento participaron las siguientes personas: **Lorena Herrera, Cristina Pardo de Vera, José Manuel Larraín, Rodolfo Echeverría, Matías de la Fuente, Gonzalo Obregón y Carlos Cruz**, responsable de la redacción final.*

*Asimismo el documento fue comentado con **COPSA A.G.***

Agosto de 2020

CONTENIDO

I. Antecedentes	4
II. La institucionalidad	8
III. La industria	9
IV. Reflexiones	11

I. ANTECEDENTES

1. La infraestructura chilena ha tenido un desarrollo extraordinario en los últimos 25 años. En buena medida esto se ha logrado como consecuencia de las políticas de concesiones que se han impulsado desde el Ministerio de Obras Públicas (MOP) y del buen uso de los ahorros de recursos públicos que esa política permitió. En efecto, parte de estos recursos no invertidos en la infraestructura productiva se utilizó para mejorar infraestructura social, con un significativo impacto en sectores más vulnerables de nuestra población.
2. Es posible considerar como factores de éxito de esta actividad lo siguiente:
 - a. Hubo una promesa creíble que consistió en poner la infraestructura nacional a la altura de lo que el país necesitaba para transitar hacia el desarrollo;
 - b. Esto se tradujo en un gran impulso de la infraestructura en Chile, mejorando la calidad de los servicios;
 - c. Para este efecto se contó con la presencia en el país de las principales empresas del mundo en la industria y el desarrollo de empresas nacionales de gran capacidad;
 - d. Se dio origen a un mercado de capitales de largo plazo que no existía.
3. No obstante lo anterior, esta industria ha experimentado cuestionamientos importantes a nivel público que permiten suponer que requiere una adecuación a las nuevas exigencias de la sociedad:

- a.** A raíz de la complejidad de los contratos y la concentración de esfuerzos en poner en marcha esta industria, sin asumir en plenitud la necesidad de una adecuada explicación a la comunidad, surgió, con un gran despliegue mediático, la idea de poner en duda los criterios de transparencia y probidad con que se administraban estos en el ámbito de las concesiones. Se argumentó para este efecto la existencia de un desbalance entre el “poder” de las empresas (asimetrías de información y otros) y el del Estado, favoreciéndose normalmente al sector privado. Los casos que dieron origen a estas controversias fueron, en general, los aumentos de obras que se registraron en los contratos de obras viales urbanas y el fallo en forma desfavorable para el Estado por cambios en los contratos de cárceles. Esa ofensiva dio origen a un cambio de la Ley de Concesiones en el año 2009, en la que se introdujeron consideraciones que supuestamente aseguraban un mayor equilibrio entre las partes y la plena transparencia en las decisiones.
- b.** Luego surgió un cuestionamiento a la concesión de hospitales, poniéndose en duda las ventajas que tenía para el Estado adquirir infraestructura de calidad a través de mecanismos de pagos diferidos. Específicamente los “gremios de la salud” reaccionaron negativamente ante esta opción. Se cuestionó el diseño, el nivel de inversión, los costos de mantenimiento y de operación y la gestión de los establecimientos hospitalarios concesionados. Consecuencia de esto fue la paralización del programa de concesiones hospitalarias durante la administración de la presidenta Bachelet en su segundo período y la demora en cumplir con el plan de hospitales que se reconocía que el país requería. Las concesiones de hospitales se han retomado en la segunda administración del presidente Piñera, aunque con bastante lentitud y numerosos cuellos de botella.
- c.** Por último, y ante la falta de inversiones que hubiesen permitido adecuar la oferta vial a los nuevos requerimientos de la sociedad en cuanto a expedición, calidad de los viajes y productividad, surgió el movimiento NO+TAG y su demanda de reducción de tarifas en las rutas concesionadas, especialmente en las autopistas urbanas. Si bien no tiene un gran arraigo, ha contado con el reconocimiento del Ministro de Obras Públicas, el que generó la supresión del reajuste del 3,5% considerado en los contratos de concesiones urbanas y, de oficio, cambió la interpretación del cobro de tarifas de congestión. Esto ha tenido efectos no deseados para la industria, al abrir la posibilidad de que las concesionarias sean percibidas como empresas que realizan cobros abusivos, y a su contraparte pública (el propio Ministerio de Obras Públicas) como ineficiente, al no interpretar correctamente los contratos.

(Cabe destacar que el MOP en todos los contratos de las autopistas urbanas especificó que la Política de Transporte Público Urbano consistía en a) Proyectos: i) Ampliación de la red de Metro, ii) Modernización del Transporte Público, iii) Ampliación de la red vial a través de proyectos de mejoramiento de ejes, iv) Provisión de otros sistemas viales concesionados y v) Proyectos de Gestión de Tráfico. Se enunciaba también una Política de Tarifación Vial, que nunca se materializó).

4. Estos cuestionamientos han influido en los parlamentarios, algunos de los cuales no reconocen como legítimo el hecho que en la segunda generación de concesiones viales se mantengan las tarifas actuales de los contratos, al menos en aquellos que están localizados en sus áreas de influencia, sin que haya obras que las justifique. Esta apreciación se validó al licitarse la concesión de Los Vilos-La Serena con las mismas tarifas históricas, agregándole el tramo urbano (con características de autopista urbana) sin costo adicional para los usuarios. Planteamientos similares se dan en los accesos a Valdivia y con la extensión de la Ruta 5 en Chiloé, donde la tarifa propuesta financiaría obras adicionales a las necesarias para un buen servicio.

(En el caso de Los Vilos-La Serena el error real es la omisión del MOP de transparentar los subsidios cruzados de esa obra, al hacer mejoras viales en beneficio de usuarios que no la están pagando (y podrían haberlo hecho). En el ejemplo descrito, la obra que se realizará entre Coquimbo y La Serena podría haberse tarifado (era justificable hacerlo), sin embargo, el MOP prefirió utilizar un subsidio cruzado, rompiendo con ello el principio de la justicia distributiva. Planteamientos similares por parte de autoridades regionales y la comunidad).

5. El cuestionamiento a las tarifas definidas y una fuerte presión por reducirlas en la segunda generación de concesiones de la Ruta 5, limitará en forma significativa la posibilidad de una Ruta 5 de igual estándar a lo largo de toda su extensión y de lo que se pensó sería el Fondo de Infraestructura. Falta una Política Tarifaria para la red de concesiones viales que no sólo permita recaudar, sino que cumpla con otros roles relevantes en la industria del transporte y la logística. (ver documentos CPI sobre Política Tarifaria para la red de carreteras):

- a. Financiamiento de inversiones y justo retorno del capital,
 - b. Costos de mantenimiento y operación;
 - c. Equidad territorial,
 - d. Equidad intergeneracional,
 - e. Equidad económica (“el que usa paga”);
 - f. Permitir el desarrollo de obras complementarias y alternativas (resiliencia en el mismo modo);
 - g. Desarrollo de nuevos modos complementarios y alternativos (resiliencia intermodal);
 - h. Evitar los “afanes” recaudatorios del Estado.
6. La discusión para dar origen al Fondo de Infraestructura no logró asentar la idea de que este instrumento era la forma de recuperar para el Estado el valor de lo invertido y potenciar nuevas inversiones a través de los mecanismos de concesiones. Dado que por ley las concesiones deben ser re licitadas una vez terminado el período contractual, esta se consideraba una buena forma de hacer efectivo el valor económico que representa el sector para el país.
7. En definitiva, con el tiempo se han puesto en tela de juicio los fundamentos de la industria de las concesiones, como es el rol privado en la dotación de infraestructura pública, la mayor eficiencia del sector privado, la adecuación de la oferta de infraestructura a las necesidades de las personas, el principio de “el que usa paga”, sin que haya habido reacción equivalente ni alguna estrategia de parte de la institucionalidad pública, ni de parte de la industria para contrarrestar estas apreciaciones.

II. LA INSTITUCIONALIDAD

1. Por parte de la institucionalidad pública, lo que se percibe es:
 - a. Con el surgimiento de la Dirección General de Concesiones (DGC) se consolidó una institución que administra el sector, pero no lo lidera. Se privilegia su rol de superintendencia por sobre el rol promotor que la industria requiere:
 - i. Baja capacidad de propuestas,
 - ii. Demoras en los procesos,
 - iii. Repetición de bases de licitación sin mayores cambios, sólo adecuaciones menores,
 - iv. Progresiva transferencia de riesgos al concesionario,
 - v. Escasa o nula reacción frente a la crisis de la industria como consecuencia de las demandas sociales y de la pandemia,
 - vi. Lejanía de la industria, la relación se limita al rol de los Inspectores Fiscales,
 - vii. Exceso de controversias para las que es necesario recurrir a los mecanismos definidos para tal efecto, encareciendo los procesos,
 - viii. Falta de liderazgo ante el resto de los organismos públicos, parte de la decisión (en carreteras, aeropuertos, infraestructura social, hídrica, entre otras).
 - b. El Fondo de Infraestructura se ha transformado en el Fondo Desarrollo País, con un propósito diferente al originario.
 - c. Por parte del Ministro de Obras Públicas, una intervención en la dinámica de la industria que debilita la identidad de esta.

III. LA INDUSTRIA

1. Por parte de la industria, esta tampoco se ha visto con gran capacidad para revertir esta situación:

- a. Las empresas se identifican mucho más con el rol de contratista que con el de proveedor de facilidades (servicios de infraestructura).
- b. Replegada en los contratos.

(De acuerdo a la industria, esta ha mostrado capacidad de adaptación cuando ha sido requerida: se desarrolló el free flow en vías interurbanas, se eliminó el 3,5% de reajuste, entre otras. Es el MOP el que no genera las condiciones para que estos avances se realicen. A pesar de los muchos esfuerzos de las concesionarias por atender a sus usuarios y comunidades vecinas en temas que van mucho más allá del contrato, la nula flexibilidad para llevar a cabo las obras, hace que se perciban lejanas a su entorno).

- c. Sin una orientación al servicio, lejana de sus "clientes" (a quienes sirve, la industria sostiene que su cliente es el MOP y que es este quien se debe a la comunidad).
- d. Escasa reacción, ni estrategia definida ante los conflictos que le proponen el sector público y la comunidad.

- e. Con un vínculo menor con el territorio en el que interfiere (se dice que más que contribuir al desarrollo de los territorios, su interferencia es un costo mayor); no cuenta con aliados territoriales que la defiendan.

(La industria argumenta que esto es producto de discursos que se han ido desarrollando en el tiempo).

- f. Falta un vínculo mayor con organismos internacionales en determinadas industrias, en particular con las que sería posible asegurar la incorporación de las mejores prácticas en Chile y el respaldo a las acciones que se emprendan.
- g. Sin contacto colaborativo con los actores locales (alcaldes, parlamentarios, gobiernos regionales).
- h. Litigante.
- i. La sensación que prevalece en la industria es la de "maltrato" por parte de su socio Estado.

IV. REFLEXIONES

1. Ante esta situación la pregunta que surge es ¿qué caminos seguir?
2. Se dice que “es muy probable que si (los gobiernos) reaccionan bien en términos de políticas, reequilibrio de los contratos, tratamiento de la Fuerza Mayor, cobertura en términos de garantías y nuevo enfoque orientado al bienestar de las personas, mediante el diálogo entre el sector público y el privado, entonces el sistema saldrá reforzado”.
3. Algunas ideas para el **corto plazo**:
 - a. Hacerse cargo, por parte de todos los involucrados, de que hay debilidades en el sistema de concesiones que son necesarias enfrentar a la brevedad para permitir que el sector pueda reaccionar ante las demandas que surgen desde diferentes frentes: Estado, comunidad, empresas, usuarios, entre otros.
 - b. Uno de los aspectos a resolver es la resolución de los proyectos (ingenierías y sus exigencias adicionales) que se someten a licitación. A juicio de los expertos esta es insuficiente, suponiendo una transferencia de riesgo alta para el proponente y eventual concesionario. Esto es materia de conflictividad que sólo dificulta el desarrollo de la industria. Es necesario invertir en más y mejor ingeniería para disminuir riesgos.

- c.** El sistema debiera contar con mecanismos más flexibles para poder adaptarse a las necesidades de infraestructura o de servicios que la ciudadanía demanda durante la vigencia de las concesiones. La inversión, al principio del contrato, debería contemplar la ejecución de infraestructura relevante (ya definida o por definir); durante la etapa de explotación del contrato (al 1er tercio, a la mitad y 2do tercio de la vigencia). Ello brindaría mejor imagen al público, puesto que continuamente se está invirtiendo y mejorando el servicio.
- d.** En materia de conflictividad, que dificulta el desarrollo de la industria, es necesario abrir espacios de diálogo permanente con las comunidades.
- e.** Hay resistencia de parte de la administración a revisar la “distribución de riesgos” entre las partes (por ejemplo, expropiaciones). Después de varios lustros con una determinada distribución de riesgos, crisis social, crisis de salud, crisis hídrica y su consecuente crisis económica, da la impresión que es un buen momento, al menos, para revisar lo que hoy está en los contratos.
- f.** No hacerlo podría dar origen a una reducción de los participantes en los proceso de licitación de concesiones. Esto se debería a una asignación de riesgo poco equilibrada y con una gran dificultad de diversificación. Es necesario revisar lo antes posible la matriz de riesgo en los contratos en proceso de licitación y convenir una forma más equilibrada de asignación, de modo de evitar que estos contratos sean adjudicados a empresas con una menor aversión al riesgo y con una mayor capacidad de negociación con el mandante.
- g.** Para algunos, en el mercado no habría problemas de financiamiento, para otros, en cambio, habría resistencia de parte de los fondos de inversión a un financiamiento largo vía bonos, en la medida que no se cuente con una manifestación más explícita de parte del Estado de involucrarse en los riesgos de los diferentes negocios. Las fuentes de financiamiento se estarían concentrando en los bancos, cuyo negocio en general es a plazos más cortos, con tasas variables y costos de salida más altos.
- h.** Se espera una reacción del “mandante” (Regulador) ante la crisis que experimenta el sector como consecuencia de la crisis social y la pandemia. No es suficiente esperar que opere como único paliativo de las crisis de los contratos la flexibilidad de los plazos. No todos los contratos afectados tienen esa posibilidad.

- i. Se espera una mayor proximidad para un diálogo constructivo con el “socio” Estado para buscar soluciones a los problemas que hoy enfrentan los contratos.
 - ii. Se espera mayor claridad de parte del “Regulador” acerca de cómo operará la industria.
 - iii. Existe una gran posibilidad de mayor cercanía del “mandante” con las comunidades que se ven interferidas por los proyectos de concesiones.
-
- i. Los diseños deben (flexibilidad adaptativa) acoplarse mucho más a los intereses de las comunidades donde se insertan. Ojo: hoy se comienza a hablar en el mundo de los PPP con centralidad en las personas (People First PPP). Esto constituye una gran oportunidad para un esfuerzo de educación acerca de las ventajas de esta modalidad y de las posibilidades de constituirse como un “aporte de valor efectivo” al desarrollo de la comunidad.
 - j. En algún momento se intentó avanzar hacia contratos de concesiones por “niveles de servicio” y esto fue rechazado, en un primer intento, por las empresas, la administración y la Contraloría. Se detectan dificultades para incorporar el efecto de las nuevas tecnologías a los contratos.
 - k. Hay una necesidad de abrir la conversación que sostiene la DGC en la búsqueda de soluciones a los problemas mayores, pero también a las dificultades que cada concesión enfrenta en particular. Los obstáculos que afronta esta actividad requieren de un trabajo coordinado, complementario y cooperativo entre institucionalidad e industria.
- 4. En el mediano plazo:**
- a. Asumir que el sector de las concesiones, después de más de 25 años de funcionamiento, requiere redefinir sus promesas ante la sociedad:
 - i. Infraestructura de servicios es menos funcional de lo que se esperaba (hospitales y cárceles): ineficiente, anacrónico y poco adaptada a las necesidades de sus usuarios;
 - ii. Rigideces no permiten incorporar adelantos tecnológicos;
 - iii. Infraestructura vial no se adecúa a las nuevas exigencias, lo que se expresa en altos niveles de congestión, especialmente en las zonas urbanas, pérdida de la calidad del servicio, percepción de altas tarifas para los servicios que se prestan;
 - iv. El Estado no facilitó el ritmo de inversión esperable y ello ahonda en la percepción de baja calidad de la infraestructura.

- b.** Hay que generar una nueva relación de confianza con la comunidad. Para ello es necesario volcarse en la comunidad para entender qué es lo que espera y de qué manera, desde el sector de las concesiones, es posible contribuir a las soluciones.
- c.** Ante esta circunstancia, lo que cabría es un plan de educación a la comunidad que debiera partir por escuchar lo que esta demanda, sensibilizar respecto de lo que es posible y definir con claridad qué es lo que se aspira a través de los modelos de concesiones. De alguna manera hay que provocar un mayor acercamiento de la industria y del Estado con las comunidades involucradas (People First PPP) en el entendido que es el país el principal “cliente” de la industria.
- d.** La mayor cercanía de los actores de la industria con la comunidad debiera contemplar la divulgación de sus fortalezas, las que se fundamentan en principios de equidad, como es, por ejemplo, la idea de “el que usa paga” y la construcción de alternativas para quienes no pueden pagar.
- e.** Hay necesidad de considerar “concesiones” como parte de un Plan de Infraestructura, donde se determine el espacio que tiene el sector. Este debiera contemplar una Visión de País y el rol que le cabe a la infraestructura. En este, la resiliencia de la infraestructura debe ser una condición, tanto a nivel general como para cada solución por la que se opte.
- f.** Hay que asumir que hoy los proyectos que pueden ser parte de la cartera de concesiones son más complejos, por lo que se requiere de una mayor competencia técnica de parte de quienes tienen la responsabilidad de promover esta modalidad de financiamiento privado de infraestructura de uso público.
- g.** En algunos países existe la figura de PPP Unit, que -al igual que los proyectos- trasciende a las legislaturas.
- h.** Agilizar toda la institucionalidad vinculada al sector de las concesiones, para lo cual hay que revisar el rol que cumplen las diferentes entidades que toman parte de las decisiones. Muchas de estas, aunque son parte del gobierno, actúan con criterios diferentes, neutralizándose en los procesos, y actuando de manera descoordinada.

- i.** La institución a cargo de las concesiones, DGC u otra, requiere dotarse de los recursos necesarios para hacer frente a las demandas crecientes de un sector de mayor envergadura, más complejo y de una cierta independencia de los ciclos políticos. El cambio de autoridades cada 4 años tiene efectos en la marcha de los procesos.
- j.** Se esperaba que el Fondo de Infraestructura (FI) cumpliera con darle estabilidad en el largo plazo al desarrollo de las diferentes iniciativas, constituyéndose en una unidad técnica con mucho respaldo, "tipo Banco Central". Con la evolución que ha tenido la discusión acerca de esta entidad, la falta de una política tarifaria, la crisis económica, se ve poco probable que esta cumpla con lo que se estimó necesario en un primer momento. Será necesario evaluar cual será el destino de esa institución y suplir las deficiencias que los cambios de orientación que ha experimentado generan en la industria.
- k.** El FI también contemplaba la posibilidad de independizar del Presupuesto de la Nación el respaldo del Estado al desarrollo de la industria a través de garantías que permitieran darle mayor profundidad al sector. De alguna manera el sistema de concesiones en Chile contó, en un principio, con el apoyo de los "monoliners". A lo mejor debiera existir en el país una institución que cumpla con esa función, si es que el FI no lo va a hacer.
- l.** El diseño de los contratos se ha estancado, cuando en el mundo se ha evolucionado: no se han incorporado las "mejores prácticas" en algunas especialidades, como es en aeropuertos. El contrato sigue siendo de "construcción con pago diferido" sin permitirle al concesionario desplegar su potencial. La flexibilidad del contrato debiera permitir que las partes puedan adaptarse a las nuevas circunstancias en condiciones predefinidas por el socio Estado.
- m.** La rigidez de los contratos dificulta su adaptación en el tiempo a las demandas de usuarios y comunidad, a cambios en las tecnologías, al surgimiento de nuevas necesidades.
- n.** La gente debe saber que su aporte contribuye al desarrollo del país. Se hizo en su momento en el Metro y en concesiones (su AFP financia esta ruta).

5. Es hora de revisar el rol de la DGC. Sus múltiples funciones como promotor, regulador, representante del socio Estado y fiscalizador pareciera ser que limita su accionar, confunde sus tareas y neutraliza el despliegue que la industria de la concesiones podría tener en estas circunstancias.
6. Para abordar estas tareas y producir los cambios que se requieren creemos que surge la necesidad de "sentar en la mesa" a todos los actores involucrados del sector público y privado, en un diálogo constructivo, de carácter urgente y generar propuestas de expertos en todas las áreas que intervienen en los proyectos, que refuerce y consolide el sistema de concesiones del país. Un sistema que ha sido ejemplo internacional de éxito prolongado durante más de dos décadas de crecimiento económico estable, y cuyo marco regulatorio sentó las bases de muchos proyectos, no puede desperdiciarse así como así. Este diálogo podría tener una versión amplia, en la que se revisen las condiciones de base del sistema concesional, y otra versión por área de la industria.

CUADERNOS DEL CPI

NÚMERO
125

CPI CONSEJO POLÍTICAS
DE INFRAESTRUCTURA

www.infraestructurapublica.cl