

# SISTEMA DE CONCESIONES DE OBRAS PÚBLICAS: UNA POLÍTICA PÚBLICA EXITOSA

Alianza Público Privada

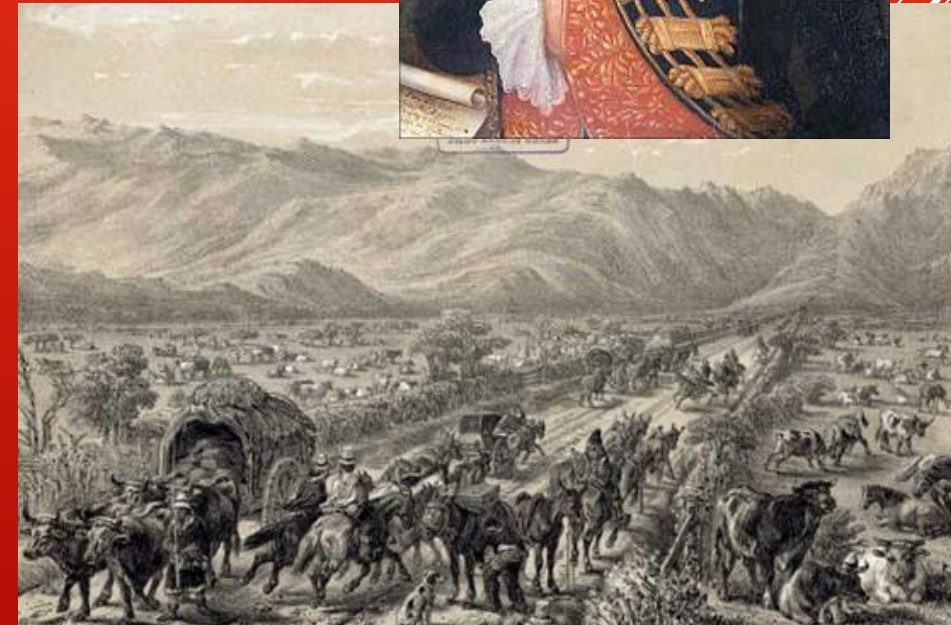
Juan Carlos Latorre C.  
Ingeniero Civil U de Ch.  
Ex Subsecretario de Obras Públicas

Octubre 2015

# UN POCO DE HISTORIA.

- ▶ Durante la Colonia, el viaje hacia la costa demoraba varias semanas.
- ▶ El Gobernador Ambrosio O'Higgins mandó a construir un nuevo camino hacia Valparaíso bajo la modalidad **quien usa paga**.
- ▶ La construcción demoró 5 años y contó con la oposición de los "propietarios del tránsito".
- ▶ Una vez concluido el camino, la travesía podía hacerse en menos de una semana.

1792



# DÉFICIT DE INFRAESTRUCTURA

**1875** → **23 MIL Km**



**1960** → **63 MIL Km**

# DÉFICIT EN INFRAESTRUCTURA

- ▶ Entre 1974 y 1989 la red vial pavimentada creció en un **32%**, la flota de vehículos usuaria de dicha red, lo hizo en un **150%**.



1974, Cuesta El Melón. Eliseo Salazar en MINI



# DÉFICIT DE INFRAESTRUCTURA

'90

- ▶ **US\$ 4.250 millones** en carreteras y caminos interurbanos
- ▶ **US\$ 2.000 millones** en vialidad urbana
- ▶ **US\$ 1.800 millones** en equipamiento público y agua potable

**US\$ 8.050  
MILLONES**

# DÉFICIT DE INFRAESTRUCTURA

'90

- ▶ El año 97, la CCHC reiteraba su preocupación:
- ▶ Pérdidas de competitividad por la falta de infraestructura:

US\$ Millones por año

|   |       |
|---|-------|
| ▶ Congestión en Santiago                        | 475   |
| ▶ Daños a la fruta en caminos                   | 120   |
| ▶ Demoras en carreteras y desgaste de vehículos | 510   |
| ▶ Daños físicos por accidentes                  | 140   |
| ▶ Efectos sobre la salud                        | 240   |
| ▶ Enfermedades gastrointestinales               | 120   |
| ▶ Demoras en los puertos                        | 105   |
| ▶ Total   | 1.710 |

▶ (Fuente CCHC 1997)



# LEY DE CONCESIONES

- ▶ La Ley de Concesiones del MOP, aprobada por unanimidad por el Parlamento comienza a ser aplicada en 1993.
- ▶ “El Estado no cuenta con todos los recursos necesarios para proveer la infraestructura que permita incorporar actividades económicas latentes”.
- ▶ “La APP consiste en facilitar acciones de los entes relevantes de la sociedad (**Estado, municipios, empresas y ciudadanía**) a través de una institucionalidad adecuada y la conjunción de los intereses diversos de cada actor”.

# OBJETIVOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE CONCESIONES

Incorporar recursos privados para financiar el desarrollo de Obras Públicas

Liberar recursos públicos para orientarlos a proyectos y programas de alta rentabilidad social

Propender al desarrollo y mejoramiento de la eficiencia y gestión de la eficiencia en la producción y gestión de la infraestructura pública

Descentralizar la producción y gestión de infraestructura para generar niveles de servicio por los cuales los usuarios estén dispuestos a pagar

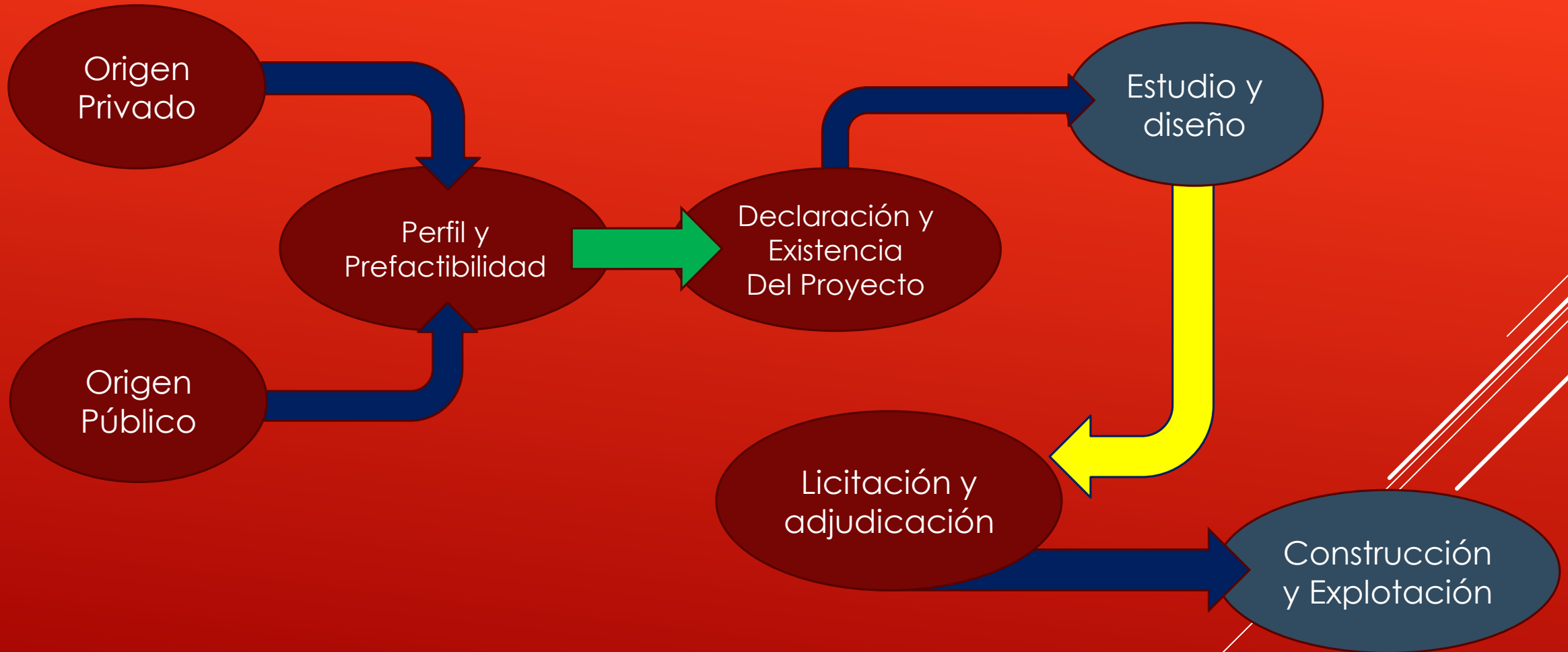


# EL MODELO CHILENO DE CONCESIONES

- ▶ El proceso de estructuración de una concesión es largo y complejo y obliga a un diálogo público privado que en aproximaciones sucesivas estructura un modelo de negocios evaluable en cuanto a su rentabilidad social y privada, que mediante una licitación, fija parámetros para asignar al mejor oferente.



# EL CAMINO DE UNA CONCESIÓN



# RELACIONES ENTRE CONCESIONARIO Y MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS

## Fiscalización del contrato

- ▶ Inspector Fiscal: Encargado de fiscalizar el desarrollo del contrato de concesión.
- ▶ Inspecciones técnicas de la construcción y de la explotación de la obra, encargadas de asesorar y apoyar al Inspector Fiscal.
- ▶ Facultades del Director General de Obras Públicas.

## Los recursos

- ▶ Reposición: ante el mismo Inspector Fiscal de las órdenes o resoluciones dictadas por él.
- ▶ Apelación: ante el Director General de Obras Públicas de la resolución que le afecta.
- ▶ Instancia de la Comisión Conciliadora.

# CARACTERÍSTICAS DEL CONTRATO DE CONCESIÓN EN SU ETAPA DE CONSTRUCCIÓN

## ETAPA DE CONSTRUCCIÓN

- ▶ Ministerio de Obras Públicas puede licitar con anteproyectos o proyectos definitivos.
- ▶ Las expropiaciones las realiza el Estado por declaración de utilidad pública.
- ▶ La construcción se efectúa a entero riesgo del concesionario.
- ▶ Aumento de plazo para el concesionario en caso de retraso por parte del Estado en el cumplimiento de los plazos, sin perjuicio de las compensaciones que procedan.
- ▶ Obligación del concesionario de tener en cuenta las consideraciones y la Resolución ambiental que califica al proyecto.

# CARACTERÍSTICAS DEL CONTRATO DE CONCESIÓN EN SU ETAPA DE EXPLOTACIÓN

## ETAPA DE EXPLOTACIÓN

- ▶ Conservación de las obras y servicios en condiciones normales de utilización por parte del concesionario.
- ▶ Concesionario debe velar por la continuidad de la prestación del servicio, facilitarlo en condiciones normales y evitar inconvenientes, incomodidades o peligrosidad.
- ▶ Derecho del concesionario de cobrar tarifa a los usuarios. **El que usa paga.**
- ▶ Derecho del concesionario de cobrar tarifa por pasajero embarcado y explotar los servicios aeronáuticos y no aeronáuticos en las concesiones aeroportuarias. **El que usa paga.**
- ▶ Facultad del concesionario de explotar los servicios complementarios autorizados.

# EL RÉGIMEN DE GARANTÍAS

1.- Naturaleza de las garantías: Definitiva

2.- Clases de garantía:

- ▶ De Construcción:
  - Objeto, plazo y monto
  - Devolución
  - Forma de la garantía
- ▶ De explotación

3. Oportunidad para hacerlas efectivas: EL MOP las puede hacer efectivas en caso de:

- No pago de multas
- Incumplimiento de obligaciones establecidas en la ley, reglamento y bases de licitación.



# EL RÉGIMEN DE SEGUROS

## ▶ CLASES DE SEGUROS:

- A) Seguros por responsabilidad civil: tipos de responsabilidad.
- B) Seguros por catástrofes: limitaciones
- C) Otros seguros: ambientales, seguros ligados al financiamiento y a condiciones de los financistas.
- D) Seguros para cubrir garantías del contrato: pólizas de fiel cumplimiento del mismo.



# PAGOS PREVISTOS EN EL CONTRATO DE CONCESIONES

## 1.- Pagos realizados por el Estado

- ▶ Devoluciones de IVA
- ▶ Subvenciones e IMG
- ▶ Premios
- ▶ Régimen presupuestario

2.- Pagos realizados por el concesionario: multas, expropiaciones, pagos ofrecidos al Fisco, Pago por infraestructura preexistente , por rentabilidades extraordinarias; administración y control, instalaciones en el área de concesión, estudios, vialidad complementaria, compensaciones. Su régimen presupuestario.

## 3.- Régimen de los pagos

# RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL DEL ESTADO

## 1) Principios:

- ▶ Buena Fe
- ▶ Reciprocidad

## 2) Incumplimiento por sobrepasar límite del interés público o por la no intervención

## 3) Incumplimiento de las cláusulas contractuales:

- ▶ La mora
- ▶ Incumplimiento definitivo de las obligaciones
- ▶ Incumplimiento de las obligaciones de pago. Los intereses. Tratamiento presupuestario.

# RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL DEL ESTADO


- 4) Cláusula general de Indemnización. Artículo 5 j) del DFL 850 que entrega competencia al Ministro para convenir indemnizaciones por incumplimiento de los contratos a que se refiere el artículo 87.
- 5) Cláusula especial de retraso. Artículo 22 n° 3 de la Ley de Concesiones (imputables al Fisco)
- 6) Intervención de la Comisión Conciliadora, como requisito previo, en:
  - ▶ Multa de alta cuantía
  - ▶ Declaración de incumplimiento
  - ▶ Declaración de suspensión.

# SISTEMA DE CONCESIONES Y PROTECCIÓN AL ACREEDOR

1. Regulación financiera
2. Prenda especial de obra pública
3. Cesión de derechos
4. Mecanismo alternativo de resolución de disputa (Conciliación y Arbitraje)
5. Transferencia de acciones
6. Regulación de incumplimiento grave
7. Procedimiento especial de quiebra

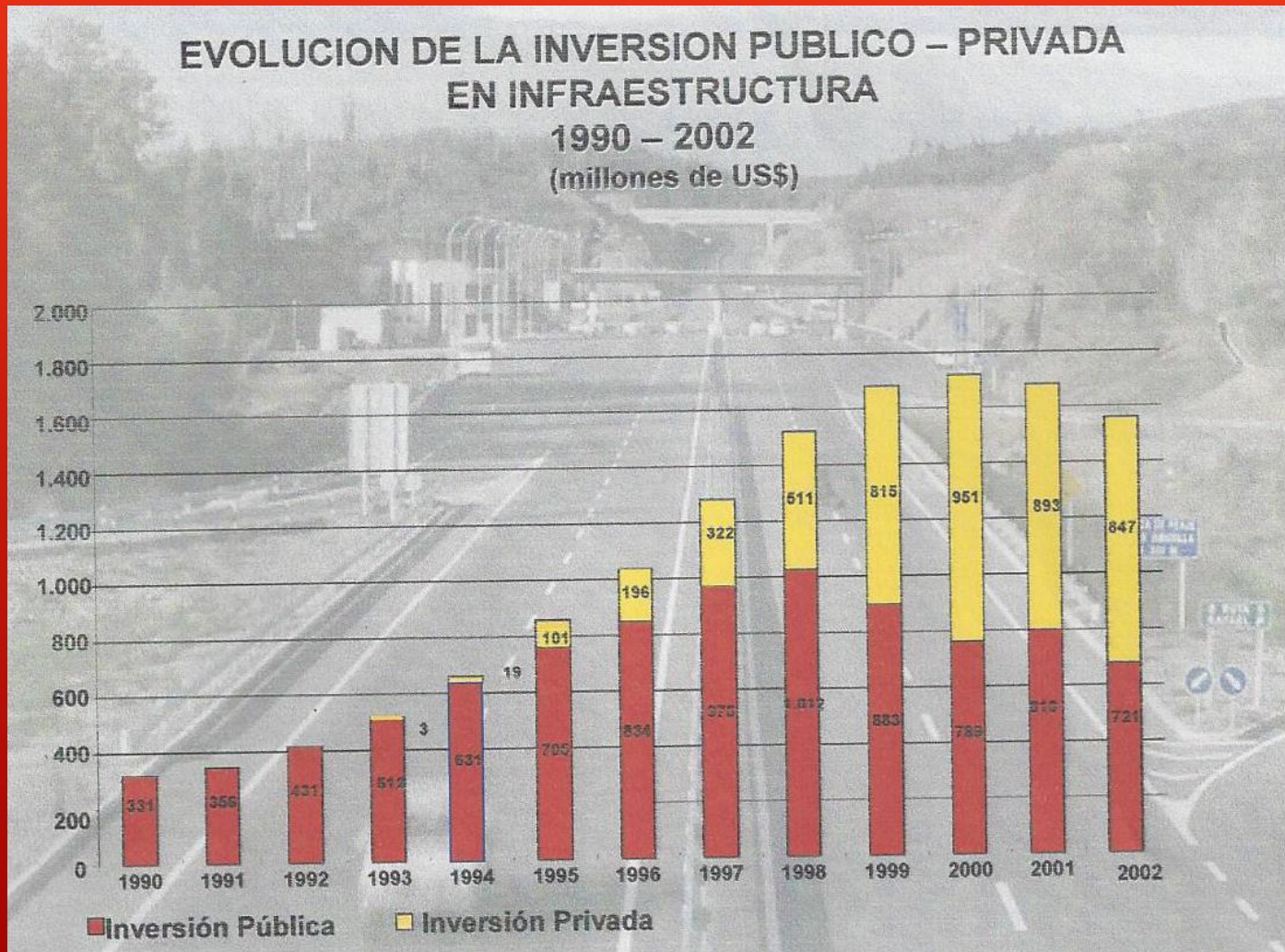


# SISTEMA DE CONCESIONES Y HERRAMIENTAS DE FINANCIAMIENTO

1. Ingresos mínimos garantizados (I.M.G)
  2. Cobertura cambiaria
  3. Garantías de distinto tipo
  4. Aportes fiscales directos
  5. Protección al acreedor
- 



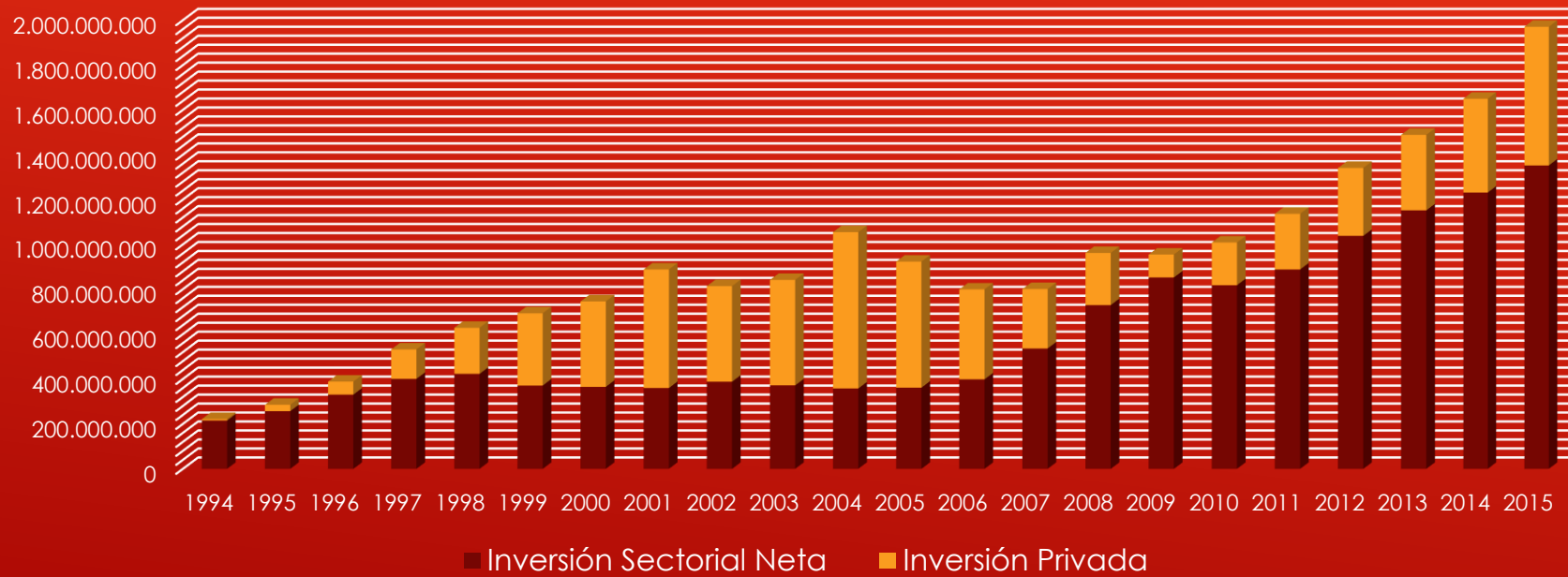
# IMPACTO INMEDIATO



Fuente, MOP. No incluye puertos

# INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA

1994-2015



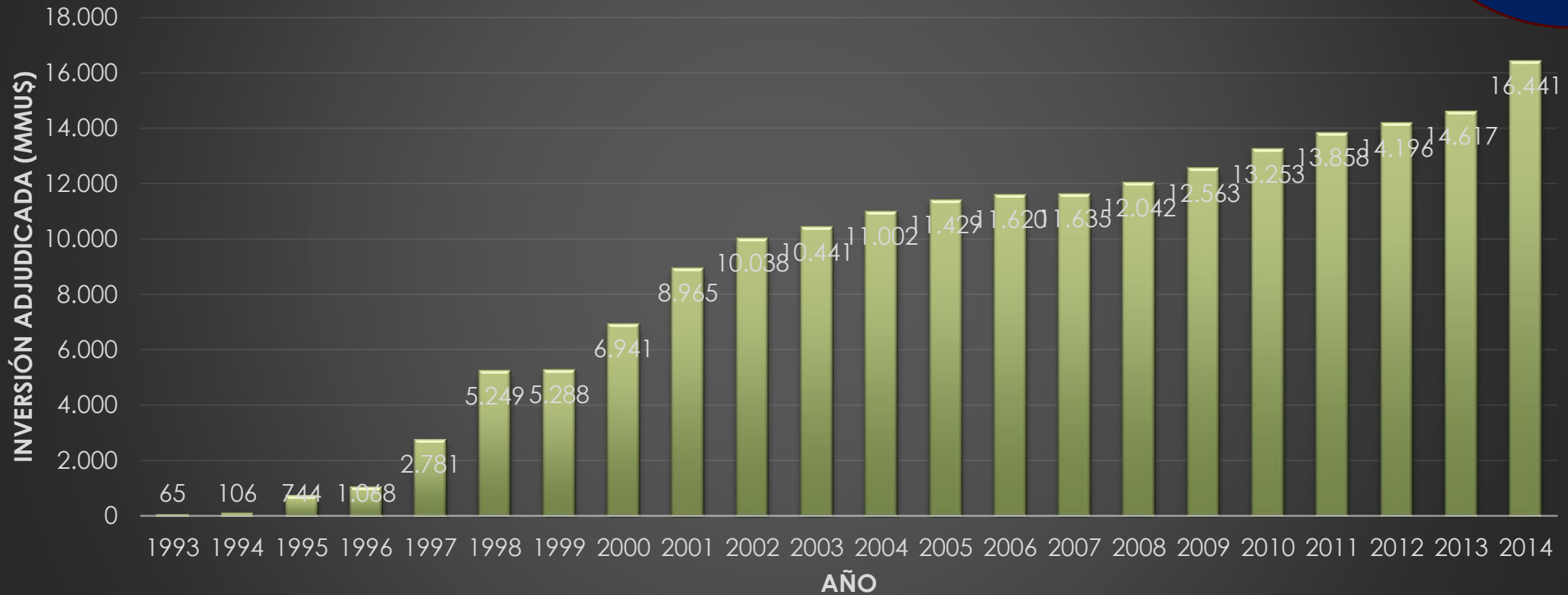
Fuente, MOP. No incluye puertos

# INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA

**74  
PROYECTOS**

**USD  
16.441  
millones**

## Inversión Adjudicada Acumulada en Concesiones (MM USD)

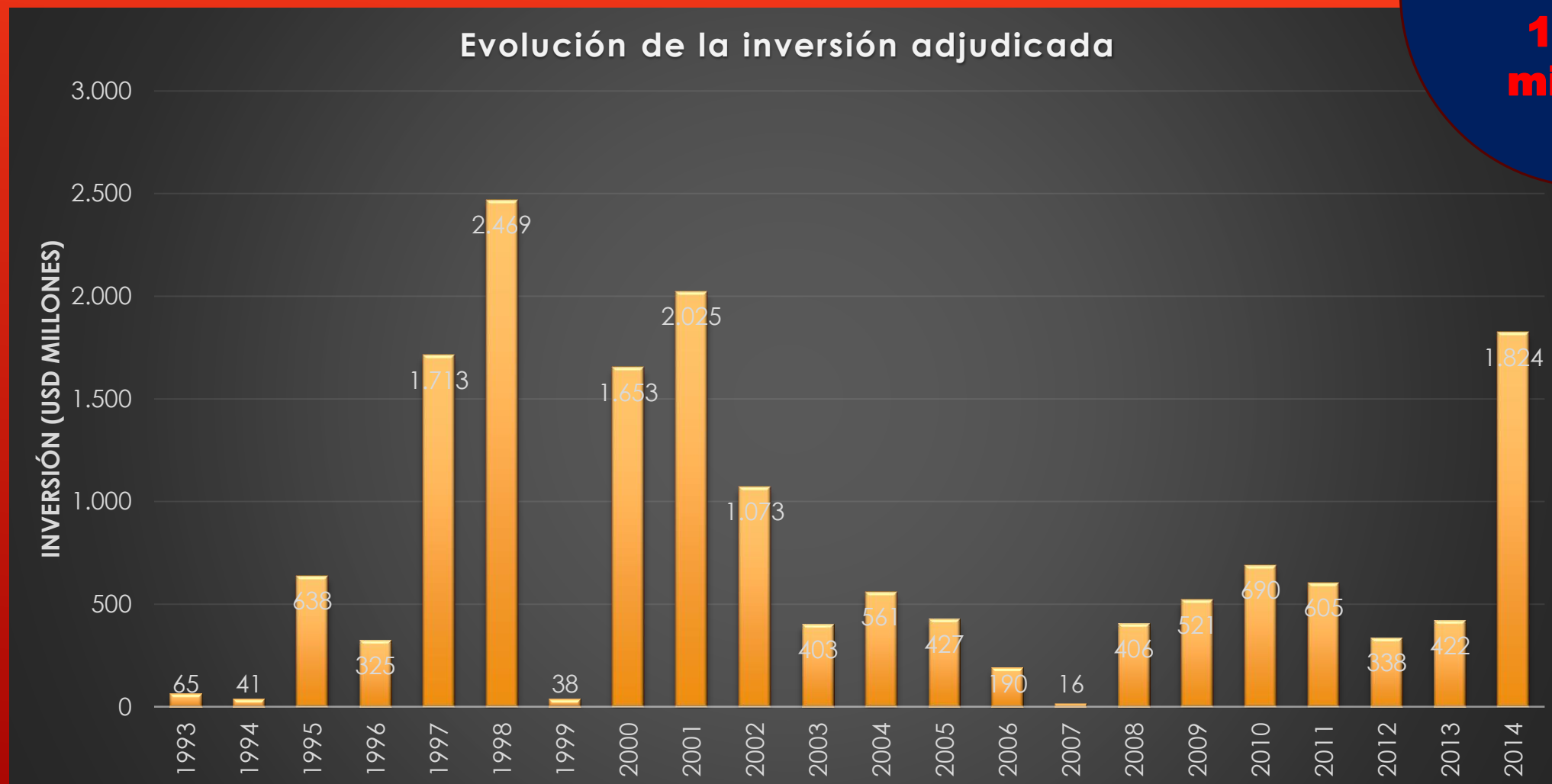


Fuente: MOP – CopsaProyectos  
incluye los terminados

# ADJUDICACIONES: ¿VOLUNTAD POLÍTICA?

**74  
PROYECTOS**

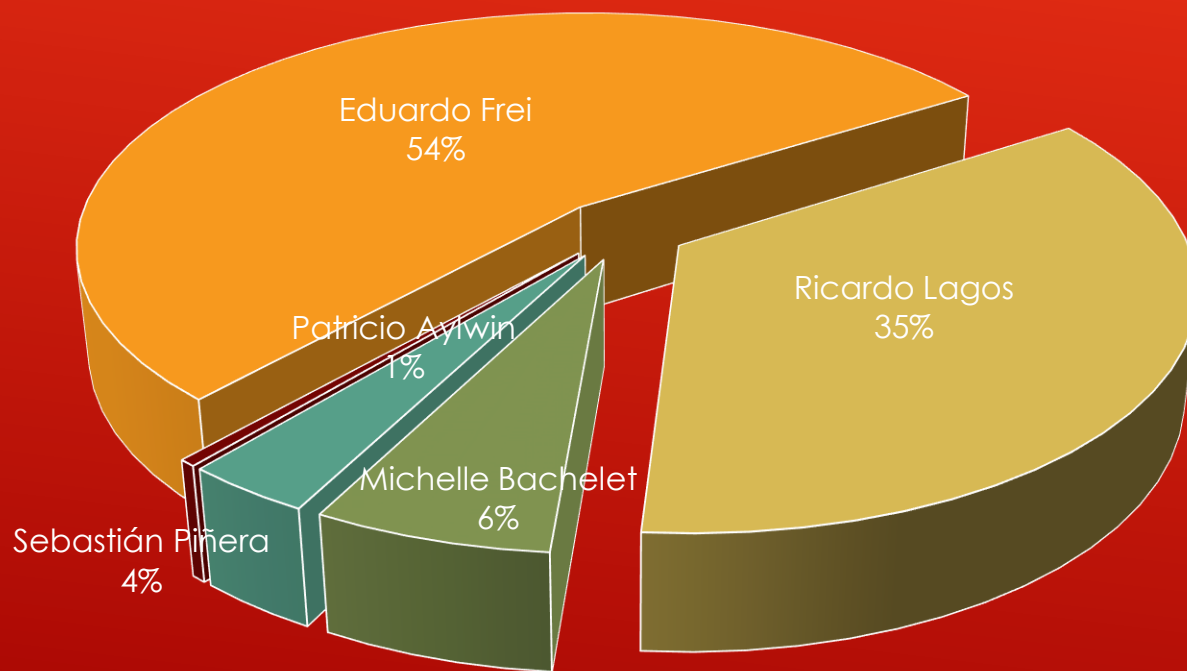
**USD  
16.441  
millones**



Fuente: MOP – Copsa Proyectos incluye los terminados

# ADJUDICACIONES: ¿VOLUNTAD POLÍTICA? O ¿AUSENCIA DE PROYECTOS?

Proyectos en Operación  
Según período de Adjudicación



**74**  
**PROYECTOS**

**USD**  
**16.441**  
**millones**



# IMPACTO DEL SISTEMA DE CONCESIONES

- ▶ La inversión total se triplica en 10 años
- ▶ Entre 1994 y 2015 la inversión del MOP crece 6 veces.
- ▶ En ese período, la inversión del Estado aumentó y concentró su foco en infraestructura de aspecto social, la que estaba postergada por las grandes obras y su mantención.
- ▶ La construcción de caletas pesqueras, agua potable rural y la mejoría de los caminos rurales sustenta el desarrollo de otras industrias.
- ▶ La inversión privada se concentra en obras de infraestructura estratégicas para el desarrollo nacional y cuyo nivel de utilización puede asociarse a un modelo de negocios rentable privadamente.



# CAUSAS DEL ÉXITO DEL MODELO DE CONCESIONES

- ▶ Modelo Político Institucional Chileno
  - ▶ Consenso en la utilidad de impulsar la Alianza Público Privada
  - ▶ Ley de Concesiones facilita la competencia del sector privado
  - ▶ Transparencia y objetividad en las licitaciones
  - ▶ Colaboración público privada
  - ▶ Mecanismos de resolución de conflictos ampliamente aceptados

# DESAFIOS PARA EL SECTOR

▶ Requerimientos de desarrollo de:

- ▶ Puertos
- ▶ Vialidad urbana
- ▶ Vialidad interurbana
- ▶ Riego
- ▶ Infraestructura carcelaria
- ▶ Colectores de aguas lluvia
- ▶ Infraestructura aeroportuaria
- ▶ Agua Potable
- ▶ Transporte Público
- ▶ Equipamiento urbano

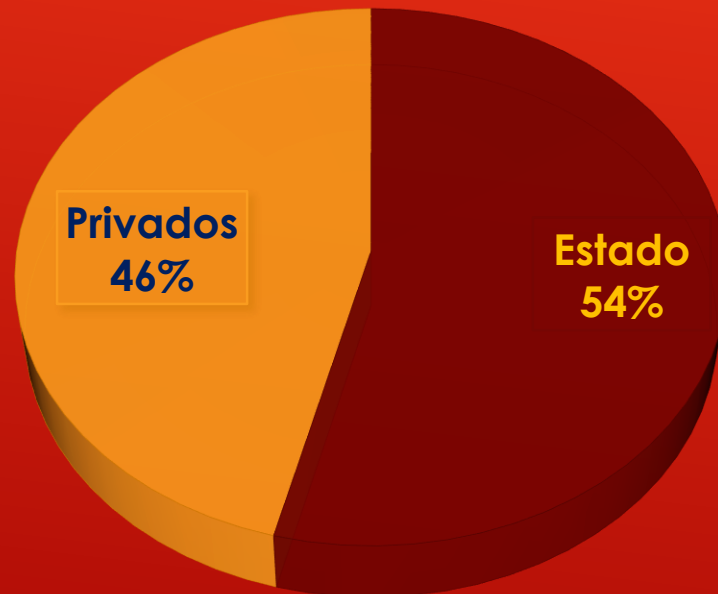
**2014**  
**2023**

**US\$ 83.291**  
**MILLONES**

# DESAFIOS PARA EL SECTOR

**2014**  
**2023**

## INVERSIÓN



**US\$ 83.291**  
**MILLONES**

Aprox.  
**5%**  
PIB/año

# DESAFIOS INSTITUCIONALES

## **Aunque no lo crean:**

Unidad de Concesiones del MOP

- ▶ 1993:
  - ▶ 4 Funcionarios de planta
  - ▶ 12 Honorarios contratados por la Fundación de Transferencia Tecnológica
  - ▶ 8 contratados por la Unidad de Rutas de Vialidad.

Coordinación General de Concesiones

- ▶ 1995
  - ▶ 4 Funcionarios de planta
  - ▶ 160 contratados a honorarios

# LA INSTITUCIONALIDAD ACTUAL



## **Aunque no lo crean:**

Coordinación General de Concesiones del MOP

- ▶ 2000
  - ▶ 4 Funcionarios de planta
  - ▶ 320 Funcionarios a honorarios
- ▶ 2006
  - ▶ 33 Funcionarios a contrata, principalmente administrativos y auxiliares
  - ▶ 202 Profesionales contratados a honorarios,}
- ▶ 2015
  - ▶ 55 Funcionarios a contrata (14 profesionales, 38 administrativos y 3 auxiliares)
  - ▶ 209 A honorarios

# DESAFIOS INSTITUCIONALES

- ▶ El tremendo éxito del Sistema de Concesiones no va acompañado de un reforzamiento institucional: ¿La nueva ley lo resuelve?
- ▶ Se ha postergado la institucionalidad y se emplean mecanismos denominados contratos de apoyo que hacen perder la gestión del conocimiento. Se necesita continuidad, capacitación y mejores recursos humanos.
- ▶ Rol del Ministerio de Hacienda y Fondo de Infraestructura: Discusión “histórica típica”.
- ▶ Satisfacción de exigencias ciudadanas: efectos medio ambientales, participación, calidad de servicios.

# CONCLUSIONES

- ▶ Cualquier observación sobre la historia de esta política pública, incluso la más crítica, concluye con una afirmación categórica: Es una política pública exitosa.
- ▶ Los desafíos siguen vigentes en esta etapa de desarrollo de nuestro país y adquiere mucho sentido que en este V Congreso de COPSA hagamos un esfuerzo para revitalizar este Instrumento de Alianza Público Privada.



# SISTEMA DE CONCESIONES DE OBRAS PUBLICAS: UNA POLÍTICA PÚBLICA EXITOSA

Alianza Público Privada

Juan Carlos Latorre C.  
Ingeniero Civil U de Ch.  
Ex Subsecretario de Obras Públicas

Octubre 2015