

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS

CONSEJO DE CONCESIONES

Propuesta para fortalecer el sistema de concesiones de OOPP

Febrero 2022

Introducción

El sistema de concesiones de obras públicas chilenas ha sido, sin lugar a dudas, un motor fundamental para el desarrollo de nuestro país durante los últimos 30 años, permitiendo la ejecución de casi \$ 20.000 millones de dólares de inversión privada, que han modernizado el sistema de infraestructura del país, facilitando la conectividad y productividad de ciudades y regiones. Gracias a ello, Chile cuenta con una autopista de doble calzada de 1.600 kilómetros de su columna vertebral o Panamericana, así como rutas transversales de alto estándar que conectan ciudades y regiones productivas con los principales puertos, y nuevas vías urbanas esenciales de las áreas metropolitanas de Santiago, Concepción y Valparaíso.

A pesar de lo anterior, en los últimos años (y con las naturales variaciones que la agenda pública impone), lamentablemente el sistema de concesiones ha hecho noticia más por sus problemas y conflictos que por sus beneficios. Disputas por los diarios entre reguladores y empresas por las alzas de tarifas que muchas veces no se condicen con la calidad del servicio, especialmente en las autopistas urbanas, tienen a la industria dentro de las peor evaluadas del país. Según una encuesta de Cadem que evaluó la aprobación de 25 industrias, las concesiones se ubicaron en el lugar 23, junto a las AFP y las Isapres, con un 30% de confianza, mientras que Metro lidera dicho ranking, pese a tener una tarifa que afecta la estructura de gasto de los hogares.¹

Los integrantes del Consejo de Concesiones que suscriben consideran que esta situación constituye una amenaza seria para el futuro del sistema, lo que podría comprometer todos sus beneficios sociales, sobre todo en el marco de un debate constitucional donde previsiblemente se cuestionará la participación de los privados en distintas áreas de la economía.

En este contexto, el Consejo de Concesiones se propone aportar, dentro de sus atribuciones, a la identificación de elementos que explican los problemas actuales del sistema de concesiones, a modo de diagnóstico, así como el delineo de propuestas que contribuyen a corregir estos problemas, con el objetivo final que este sistema pueda seguir cumpliendo el importante rol que ha tenido desde que fue instaurado.

1. Contribución del sistema de concesiones

El sistema de concesiones es una herramienta de política pública que ha tenido un enorme beneficio social, que se puede resumir en cuatro aspectos:

¹ Encuesta CADEM N° 423, Febrero 2022.

1.1. Construcción de obras públicas con alto estándar en breve plazo

En menos de 20 años, el sistema de concesiones permitió resolver el déficit histórico de infraestructura del país, lo que redujo costos de producción, tiempos de viaje, accidentes, aumentando a través de ello la productividad y la competitividad. En este sentido se puede recordar que el año 1994 el anillo de Américo Vespucio aún tenía un tramo importante de ripio y tierra sin pavimentar. Ese mismo año, la Panamericana Sur se había demorado 40 años en ampliarse a doble calzada entre Santiago y Talca, con una distancia de 240 kilómetros.

Gracias a las concesiones, en 10 años se multiplicó por seis esa longitud de doble calzada, logrando conectar La Serena con Puerto Montt con decenas de enlaces, pasarelas, atraviesos, puentes, *by pass* en grandes ciudades, y zonas de servicios.

En 2006, y casi 46 años después que el Plan Intercomunal de Santiago definiera su vialidad estructurante, estas obras fueron materializadas gracias al mecanismo de concesiones en el sistema norte sur, formado por las autopistas Norte Sur y General Velázquez; el sistema oriente poniente integrado por la Costanera Norte y la autopista Kennedy, y en el 86% del anillo de circunvalación Américo Vespucio cuyo tramo final, oriente, estará terminado en cinco años más. Además se mejoraron los accesos a Santiago, se amplió y modernizó su aeropuerto y las concesiones se han ido diversificando hacia nuevas áreas que incluyen recintos de espectáculos, museos y estacionamientos subterráneos o edificios públicos.

1.2. Financiamiento privado y liberación de recursos

El año 1995 la Cámara Chilena de la Construcción (CChC) estimaba pérdidas anuales en competitividad, en torno a US\$1.700 millones al año debido al déficit de infraestructura vial.² Existe consenso en los estudios internacionales, acerca de que la subinversión y la falta de oportunidad en inversiones de bienes públicos, se debía a la falta de financiamiento fiscal destinado a infraestructuras, debido a la competencia por recursos en diversas áreas de la acción pública.

El sistema de concesiones logró resolver este problema, al permitir que el sector privado contribuyera con el financiamiento de la infraestructura de Chile, recuperando esta inversión mediante tarifas que son pagadas por quienes usan la infraestructura y no con impuestos generales. La competencia entre privados por el precio mínimo a pagar por la construcción y operación de la infraestructura en una licitación pública, resguarda que el precio que se pagará tanto por las obras como por el servicio será el mínimo, lo cual se traduce en menores costos para los usuarios.

De esta manera, el modelo de concesiones ha liberado recursos públicos para destinarlos a otras obras que no tienen rentabilidad privada pero sí alta rentabilidad social, tales como programas de agua potable o electrificación rural³, obras viales que permiten conectar zonas aisladas, pavimentación de caminos, etc. Un ejemplo es el avance de la Ruta 1 que va por la costa de las regiones del norte, o la Ruta 7 o Carretera Austral que se ha seguido abriendo y pavimentando para integrar territorialmente un sector estratégico del país. Solo como referencia, vale la pena recordar

² Esta y las siguientes referencias provienen de Álvaro González, CPI, 2017.

³ El argumento de liberación de recursos aplica en este caso, aun cuando las obras de electrificación rural no dependan del MOP,

que a comienzos de los años 90 el presupuesto de mantenimiento y rehabilitación de la Ruta 5 consumía la mayor parte de los recursos de la Dirección de Vialidad, que es el principal motor de inversión del MOP, dejando muy poco espacio para otras obras.

La liberación de recursos públicos se traduce en una clara **solidaridad territorial y social**. En efecto, en un contexto de recursos públicos siempre escasos y de necesidades y demandas ciudadanas crecientes y de muy distinto tipo, el principio del pago por el uso de infraestructura pública evita que su costo sea cargado a las cuentas generales, y que las autopistas más caras de Santiago, sean pagadas por personas de escasos recursos que no las usan o por quienes viven en regiones aisladas o sin obras concesionadas.

Por ello, el Estado garantiza que el mecanismo concesional se aplique en territorios cuyo nivel de desarrollo lo justifique, de modo de reservar la acción directa del Estado, y la aplicación de recursos fiscales generales, para obras que fomenten el progreso y la igualdad de acceso de los territorios menos desarrollados, menos poblados, más vulnerables o con menos oportunidades, financiando obras como la Ruta 1, la Ruta 7 o el programa de mejoramiento y pavimentación de caminos rurales ya comentados.

1.3. Gestión eficiente en la operación de la infraestructura

Las bases de licitación de obras de infraestructura establecen las condiciones en las cuales esta debe ser operada, tanto en lo referido a la preservación del patrimonio como a las condiciones que deben cumplir las obras para proporcionar un adecuado servicio a los usuarios. El no cumplimiento de estas condiciones, definidas en contratos de largo plazo, está asociado a multas, lo que incentiva una rápida velocidad de respuesta cuando existen fallas, accidentes o deterioros de pavimentos en comparación con una obra pública que es administrada de forma centralizada, y por tanto, sin un foco en ejes particulares de la red, que son administrados mediante contratos específicos.

En general, la experiencia ha demostrado que la gestión técnica de la operación de la infraestructura por parte de los privados ha sido positiva preservando adecuadamente el patrimonio público, con un mantenimiento de las condiciones técnicas que permiten entregar un buen servicio a los usuarios, salvo por los problemas de congestión que afectan las autopistas urbanas en horas punta y algunas carreteras regionales en períodos festivos, excepciones cuyas implicancias analizaremos más adelante.

1.4. Gestión de riesgos

La licitación de una obra pública mediante el sistema de concesiones transfiere diversos riesgos al privado que se adjudica la obra. El concesionario asume, por ejemplo, una parte del riesgo de construcción, es decir, de aquellas eventualidades que puedan ocurrir durante la ejecución de las obras y que no provengan de modificaciones solicitadas por el Estado o de circunstancias imprevisibles omitidas en los proyectos referenciales que se licitaron.

Además, los riesgos durante la operación provenientes, por ejemplo, de eventos catastróficos, son cubiertos por el concesionario mediante seguros, lo que ha permitido la rápida recuperación de la infraestructura ante desastres naturales, como ocurrió, por ejemplo, con el terremoto del 27 de febrero de 2010.

1.5. Equidad intergeneracional

Detrás del sistema de financiamiento del sistema de concesiones, hay implícito un principio de **equidad intergeneracional**, en el sentido que la infraestructura que usa la generación actual fue financiada mayoritariamente por la generación anterior y en consecuencia le corresponde a esta generación contribuir al financiamiento de la infraestructura que también será utilizada por las generaciones futuras.

Al cumplir la obligación legal de reconcesionar una obra pública, el Estado debe garantizar un equilibrio entre los flujos futuros que permitan financiar nueva infraestructura pública, por una parte, y un trato tarifario equitativo para los usuarios que financiaron la obra en el primer periodo concesional. Resulta justo y equitativo que el trato social de las generaciones anteriores que financiaron las obras en el primer período concesional, no sea demasiado distinto al de las nuevas generaciones, que además contarán con más ingresos producto del crecimiento económico de Chile.

2. Problemas y Amenazas para el Sistema de Concesiones

Pese a las ventajas antes descritas, es un hecho que el sistema de concesiones está actualmente amenazado y que la opinión pública ha cuestionado sus beneficios luego de 30 años de su puesta en marcha. Esto se explica, a nuestro juicio, por cuatro problemas centrales:

2.1. Las personas sienten que pagan por un beneficio que no perciben

El ejemplo más clásico de este problema es el pago de peajes por rutas que están congestionadas, lo que afecta severamente el servicio, especialmente en autopistas urbanas que tienen una importancia estratégica para el funcionamiento de Santiago como los sistemas oriente poniente y norte sur, especialmente en los tramos soterrados con salidas a la superficie mediante rampas.

Hay, además, una percepción de que las obras cuyo periodo de concesión terminó ya están pagadas y por lo tanto no debería cobrarse por su uso. Al mismo tiempo, y a pesar de que la modernización de nuestra infraestructura es de data reciente, no hay una memoria viva de la gran carencia de calidad y capacidad que tuvimos hace solo algunos años. Además, muchos usuarios, especialmente de generaciones más jóvenes, se han acostumbrado a la calidad de las actuales infraestructuras, desconociendo las carencias que existían antes del sistema –por las que también se pagaba - y por lo tanto, exigen más calidad y capacidad en las rutas por las que pagan.

Tanto el Estado como el resto de actores del sistema hemos sido ineficaces para explicar los beneficios que implica volver a licitar las concesiones, como las obras adicionales que se construirán o el tiempo que se ahorrará al pagar nuevamente por una ruta concesionada.

2.2. Contratos con rigideces excesivas

Parte importante de los actuales contratos fueron definidos en un contexto nacional distinto, en que el riesgo de inversión en infraestructura tarifada era mayor, en un país considerablemente

más pobre. Eso explica, en parte, que las tarifas sean en general, rígidas (definidas en la licitación) y que no se adapten a las condiciones cambiantes o a los niveles de servicio, lo que explica, pero política y comunicacionalmente no justifica, que las tarifas sigan subiendo, aunque la autopista no ofrezca la misma calidad de servicio inicial, debido a la congestión.

Lo anterior es complementado por el hecho de que, a diferencia de la Ley que regula las Empresas de servicios sanitarios o los puertos, la Ley de Concesiones se pensó más bien como un “marco general de inversiones” y no se fijó de antemano una o varias metodologías para la actualización de las tarifas en función de parámetros actualizados de costos, ingresos, rentabilidad o servicio. Un aspecto crítico es que las tarifas por congestión no generan la respuesta esperada en desincentivar el flujo, lo que hace que los usuarios paguen más por una ruta más congestionada, lo que resulta muy difícil de entender para la opinión pública, más aún cuando esta se informa de los crecientes conflictos entre las empresas concesionarias y el MOP.

Considerando que las concesiones pueden durar décadas, es imposible prever las distintas coyunturas que pueda enfrentar el desarrollo de un servicio público. La administración central debe contar con algún mecanismo que le permita proporcionar adaptabilidad a la evolución natural del sistema.

2.3. Inequidad territorial en tarifa y estándares de concesiones

Un tercer problema que puede identificarse es que las tarifas por mucho tiempo fueron definidas de manera independiente para cada proyecto, lo que resulta en una asimetría de tarifas cobradas en carreteras que tienen niveles de servicio similares. Esto genera una percepción de injusticia en los cobros por parte de los usuarios. En este sentido hay que celebrar el avance de los últimos tiempos, en que las tarifas siguen un parámetro definido en \$/Km de tramos equivalentes (Ruta 5, urbanas y transversales) en función del estándar (calzada simple, dos pistas por sentido a modo de ejemplo).

También hay asimetrías significativas en otros aspectos tales como técnicos, económicos y ambientales en obras concesionadas ubicadas en distintos territorios, lo que genera conflictos con comunidades que se sienten desfavorecidas respecto de otras, ya sea porque se les cobra una tarifa más cara por el mismo servicio, o porque no se les consideraron compensaciones ambientales que a otros sí, o porque los estándares de las obras no se comparan a las implementadas en otros territorios. Un ejemplo de ello es el trato distinto que tiene el entorno de las autopistas urbanas en comunas de altos y bajos ingresos: sólo en el caso de las primeras la autopista se hunde para minimizar el impacto, se construyen parques en la superficie y pasarelas con ascensor y luminarias en buen estado. Esto, que es una responsabilidad compartida entre el concesionario, el MOP y los municipios, genera una percepción de discriminación que afecta a los habitantes de zonas con menores recursos.

2.4. ¿Negocio Privado o Alianza Público-Privada?

La experiencia ha demostrado que algunos de los concesionarios miran su concesión como si fuera un negocio exclusivamente privado, sin considerar el componente esencial del servicio público; lo que dificulta que consideren la sustentabilidad de largo plazo del sistema completo. De hecho, la relación entre concesionarios y comunidades es más bien inexistente, y se encuentra mediada por

los problemas de equidad territorial descritos en el punto anterior. Por otro lado, los usuarios, al percibir la infraestructura concesionada también como un negocio privado, reclaman cuando las tarifas aumentan o las multas son excesivas, ya que estiman que todos estos recursos van en beneficio de los privados que administran las rutas y no del sistema de concesiones en general. Este factor, sumado a las tasas fijas en contratos largos, produce la impresión de que los concesionarios obtienen ganancias desmesuradas, y se genera una sensación de abuso, que no matiza, que no siempre tiene sustento técnico y que no se resuelve con los mecanismos administrativos de acceso a la información y menos con los algoritmos técnicos al uso por los operadores del sistema; pero que configura un problema político real del cual esos actores debemos hacernos cargo.

3. Propuestas para fortalecer el sistema de concesiones

A continuación, describimos cinco propuestas que buscan colaborar en resolver los problemas descritos y fortalecer las ventajas del sistema, para asegurar su sustentabilidad en el tiempo y una mejor percepción por parte de la ciudadanía.

3.1. Mirada de largo plazo para el sistema

Desde hace un buen tiempo, varios contratos de concesión han sido modificados en respuesta a sugerencias de los propios operadores, resultando en aumento de las obras a cambio de mayores tarifas o extensiones de plazo. Esto genera un incentivo perverso para aplazar contratos y compromete la transparencia del sistema.

El Consejo recomienda realizar una planificación estratégica de las obras, que contemple toda la cartera de inversiones del MOP, y que seleccione aquellos proyectos que por su demanda pueden ser financiados mediante un sistema de concesiones, al estilo de lo que se pretende con el Plan Nacional de Movilidad 2050. Este mecanismo permitiría coordinar de mejor forma las inversiones públicas con las concesionadas, y adelantarse a las necesidades de infraestructura, de manera de poder licitar oportunamente, y debiera complementarse con un conjunto de criterios o directrices (algunas de las cuales se han hecho explícitas en el Consejo) respecto de cuándo una obra o proyecto debe ser concesionada y cuándo, en cambio, debe ejecutarse mediante el sistema tradicional de inversión pública.

En este sentido, es importante priorizar los cuellos de botella, especialmente en tramos urbanos, ya que ahí se concentran los focos de congestión que deterioran la calidad de servicio y que, por la importancia estratégica de las rutas, comprometen la reputación de todo el sistema. Por eso es relevante que en los nuevos contratos de concesión se haya incorporado la posibilidad de que las obras adicionales puedan ser ejecutadas directamente por el Estado, con el objeto de mejorar el estándar cuando la situación lo requiera.

3.2. Concesiones como servicio público asociado al uso de infraestructura, con estándares de calidad mínimos y tarifas acordes

Es necesario dejar de concebir el sistema de concesiones como una política pública que sólo provee infraestructura, para, en línea con la Ley de Concesiones del año 2010, concebirlo como un sistema

que entrega un servicio público asociado al buen uso de dicha infraestructura, y que, como tal, puede ser evaluado por el estándar de calidad que ofrece al usuario en términos de velocidad, seguridad, comodidad y accesibilidad.

En consecuencia, el contrato de concesiones debería tomar explícitamente en cuenta la obligación de proveer un estándar de servicio mínimo, que pueda ser revisado con alguna periodicidad definida en el contrato, como ocurre con las empresas sanitarias, donde las tarifas se determinan, además, evaluando los costos y beneficios que perciben la empresa y los usuarios así como también las inversiones futuras para asegurar la calidad del servicio. Este modelo, u otro funcionalmente equivalente, evitaría que las tarifas se mantengan fijas con independencia de la calidad del servicio, y entregaría señales de mayor transparencia a la ciudadanía respecto a modificaciones en los contratos, que contemplan aumentos de obras, tarifas o plazos de concesión.

3.3. Equidad territorial en tarifas y mejoramientos de entorno

Debiera incorporarse de manera explícita el principio de equidad en términos más amplios, lo que abarca desde la tarifa hasta el impacto sobre el entorno. Específicamente, se podría plantear que el Estado establece y operativiza los mecanismos administrativos y contractuales que permitan cautelar que los ciudadanos usuarios de obras públicas concesionadas de servicio equivalente *tengan un trato tarifario también razonablemente equivalente*. Ello implica que la tarifa que paga el usuario considera el precio licitado, pero no necesariamente se traspasa de manera directa. *La tarifa a traspasar a los usuarios debe definirse a nivel de red para el financiamiento del sistema completo, lo que implica considerar subsidios cruzados entre proyectos*. Este mecanismo ya ha sido probado e implementado exitosamente en la licitación de la Ruta 5 Sur.

En relación al impacto con el entorno, sugerimos no mirar los proyectos de concesión como proyectos individuales sino más bien como una parte de la infraestructura pública, que debe tener un estándar definido independiente del territorio donde se emplace considerando todas las obras de mitigación de impacto, pero también los aportes al entorno, como podrían ser parques o recintos deportivos en los bordes de los ejes viales, cuyo financiamiento sea acordado en las revisiones quinquenales de la tarifa, como compensación por mayores ingresos o en el marco de ampliaciones de contrato. Esto posiblemente tendrá un impacto relativamente marginal en el costo total del proyecto, pero producirá un importante beneficio directo a la población que resulte afectada de manera directa por la obra de infraestructura.

3.4. Información pública y comunicación estratégica

Adicionalmente, y sin perjuicio de los mecanismos administrativos de acceso a la información pública, que tienen un ámbito muy relevante, pero políticamente limitado, es necesario mejorar la información que se entrega a la ciudadanía general respecto del sistema de concesiones en los siguientes aspectos:

- a) Las tarifas deberían informarse y explicarse mejor a los usuarios, incluyendo los sistemas de revisión realizados en períodos intermedios al plazo final del contrato, con acceso público a toda la información que ahí se trabaje para actualizar o mantener las tarifas en función de la calidad del servicio, los ingresos percibidos por el concesionario o los costos de obras adicionales, que impliquen aumentos de tarifa o de plazos de concesión.

- b) Informar proyectos financiados con recursos liberados: Si a los usuarios de la Ruta 5 se les comunicara que su pago libera recursos para financiar, por ejemplo, caminos en localidades aisladas, o las Rutas 7 y 1 de enorme valor estratégico, turístico o social, o los planes de agua potable rural y las obras de espacios públicos en playas y bordes costeros nuevos, la gente podría apreciar el aporte que hace cada vez que pasa por un pórtico, y que es más aplicado, tangible y concreto que los impuestos generales. No se trata, evidentemente, de establecer una correlación directa entre obras, sino de un mensaje político general que dé cuenta apropiada del efecto de solidaridad territorial que genera el sistema de Concesiones.
- c) Entregar ejemplos simples y claros de las consecuencias de terminar con las concesiones. Sólo a modo de ejemplo, antes de que la Ruta 5 fuera concesionada, el MOP destinaba más de la mitad de su presupuesto solamente al mantenimiento de esta vía (y también cobraba peajes). En la actualidad puede utilizar esos recursos liberados para el financiamiento infraestructura pública social. En otras palabras, cuando por ejemplo un diputado pida eliminar el pago en una ruta concesionada de su distrito, debe quedar muy claro cuántos caminos básicos de su distrito quedarán sin pavimentar debido a su solicitud.

Suscriben este documento los siguientes integrantes del Consejo de Concesiones:

M. Soledad Arellano S.

Rodrigo Delgadillo S.

Tomás Flores J.

Iván Poduje C.⁴

Juan Andrés Varas B.

⁴ Si bien el Consejero Iván Poduje ya no pertenece al Consejo a la fecha en que se aprobó el documento, él participó en su elaboración y también lo suscribe.