



ACTA CONSEJO DE CONCESIONES SESIÓN ORDINARIA 3 DE OCTUBRE DE 2024

En Santiago, siendo las 15:00 horas del jueves 3 de octubre de 2024, se da inicio a la sesión del Consejo de Concesiones, la que se realizó de forma presencial, así, asistieron la Presidenta Consejera Sra. Sonia Tschorne y los Consejeros Sres. Juan Carlos Ferrada, Rodrigo Delgadillo, Alejandro Aravena y Andrés Gómez-Lobo, todos de forma presencial.

También estuvieron presentes, el Sr. José Miguel Hidalgo, asesor de la Ministra de Obras Públicas, el Sr. Juan Manuel Sánchez, Director General de Concesiones, las Sras. Patricia Vásquez, Pamela Albornoz y Pamela Quiñones y los Sres. Juan Eduardo Chackiel, Sebastián García, Luis Vásquez y Fabián Govorcín de la Dirección General de Concesiones, todos de forma presencial, y el Sr. Francisco Ribbeck, Secretario Abogado del Consejo de Concesiones.

1.- BIENVENIDA.

La Sra. Presidenta realizó el respectivo saludo protocolar, para posteriormente presentar los temas en tabla a tratar en la sesión, dando inicio a la misma.

2.- AGENDA DE LA REUNIÓN.

1. Presentación de la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP) sobre las conclusiones en materia del sistema de Inspección Fiscal del MOP contenidas en estudio sobre el sector Infraestructura.
2. Política de peajes. Presentación de herramienta y conclusiones de Fase II del estudio.

3.- DESARROLLO DE LA REUNIÓN.

1. **Presentación de la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP) sobre las conclusiones en materia del sistema de Inspección Fiscal del MOP contenidas en estudio sobre el sector Infraestructura.**

Para el siguiente punto en tabla, han sido invitados a exponer los Sres. José Luis Contreras, Economista de la CNEP, Rodrigo Krell, Secretario Ejecutivo de la CNEP y Daniel Stipo, Asesor de la CNEP, siendo el señor José Luis Contreras quien da inicio a la presentación titulada “Productividad en el sector de la construcción: Evidencia sobre la inspección fiscal y la asesoría a la inspección fiscal”.

¿Qué es la CNEP? ¿Qué hace la CNEP?

La CNEP es una comisión asesora presidencial permanente, creada en 2015 por Decreto 270 (MINECON). En 2021, se amplió su función original mediante Decreto 1510 (MINHDA), incluyendo el fortalecimiento de regulaciones y la evaluación de políticas públicas.

El Consejo de la CNEP propone recomendaciones de política pública (no vinculantes) a la Presidencia de la República en base a evidencia local como internacional.

Principales Hallazgos sobre Inspección Fiscal (IF) y Asesoría a la Inspección Fiscal (AIF)

Los IF enfrentan una elevada carga de trabajo debido a la diversidad de sus funciones y a la gestión simultánea de múltiples proyectos, lo que se suma a su alto nivel de responsabilidad. Ese nivel de responsabilidad además es asimétrico respecto del que recae en la AIF.

En la DGC lo anterior se refleja además en que algunos IF están a cargo de más de un contrato, en especial en la etapa de operación del contrato.

Existen espacios de mejora respecto a las AIF, donde es necesario revisar aspectos como los siguientes:

- Mejor presupuesto: representó 6% del presupuesto de la obra.
- Según CGR (2016) falta estandarización en las exigencias y existe una baja fiscalización;
- Mejoras en mecanismo de evaluación: la mayoría obtiene calificación sobre 6;
- Aumentar competencia.

Evidencia sobre carga de trabajo a la IF

A continuación se muestra un cuadro comparativo en relación a las funciones y composición de los equipos encargados de la inspección fiscal de otros países como Colombia, México (Concesiones) Perú, España y Australia (Concesiones), en contraste a la estructura de Chile, la cual opera solo con el IF.

Funciones/áreas pertinentes	Chile	Contratos NEC	Colombia	México (concesiones)	Perú	España	Australia (concesiones)
Fiscalización: cumplimiento técnico	IF	Supervisor	Interventor o supervisor (una o más personas)	Ingeniero independiente/autoridad (Secretaría de Com. y Transporte en ejemplo)	Inspector de obra o supervisor (una o más personas) (general obras y obras viales) Oficinas/agencias especializadas		Project TEAM
Fiscalización: Cumplimiento administrativo, contable, jurídico, ambiental, etc.			Supervisor (una o más personas)	Ingeniero independiente, pero designa a otro agente para supervisión ambiental	Inspector de obra o supervisor (una o más personas) (general obras y obras viales) Oficinas/agencias especializadas	Oficinas/agencias especializadas	
Gestión del contrato: por ejemplo, dictar órdenes, aprobar estudios/diseños		Gerente de proyecto	Equipo de coordinación y seguimiento/interventor/ supervisor	Ingeniero independiente principalmente. La autoridad (Secretaría de Com. y Transporte en ejemplo), no obstante, desarrolla algunas actividades (por ejemplo, coordinar acciones con autoridades ambientales).	Inspector de obra o supervisor (una o más personas) (general obras) Ingeniero coordinador principalmente (obras viales)		Project TEAM
¿Poseen análogo de AIF?		No aplica	Sí, si se considera que el gerente de proyecto y supervisor pueden delegar actividades	Sí (interventor)	Sí, si se considera la labor de las Secretarías	Sí, si se considera que supervisor puede conformarse por profesionales especializados (general obras) Sí (obras viales)	-

Fuente: CNEP (2020)

Se comenta igualmente acerca del volumen de sumarios administrativos al Inspector Fiscal, por Servicio MOP, recopilados para el periodo de estudio, 2017-2020.

REFLEXIONES/DELIBERACIÓN DEL CONSEJO:

El Consejo agradece la exposición de los invitados de la CNEP y valora la información presentada. A continuación la Presidenta del Consejo da la palabra al resto de los miembros para escuchar sus reflexiones.

El Consejo reconoce la necesidad de modificar con urgencia el sistema de IF/AIF. Anteriormente se identificó la necesidad de manejar bases de datos unificadas a través de un

sistema de información moderno que contenga información procesada, con el fin de facilitar el seguimiento de las obras y la labor de fiscalización del IF, ya que actualmente el levantamiento de información se genera de manera fragmentada.

El Consejo reconoce que existe un desafío en esta materia en el cual se requiere resolver ciertas complejidades, como por ejemplo ponderar por un lado el lograr alivianar la carga del IF por medio de la conformación de equipos sin generar dilución de responsabilidades. En ese mismo sentido la modificación del régimen de responsabilidad de la IF resulta un factor clave, el cual debe realizarse en el sentido que permita garantizar la productividad y la calidad de las obras a ejecutar.

También en relación a la mejora de eficiencias asociada a la IF, una propuesta de solución al respecto podría ser realizar cambios que tiendan a la integración de recursos en vez de la atomización, creando, a partir de los recursos empleados en las asesorías, equipos de Inspección Fiscal con las mismas responsabilidades, obligaciones y funciones, lo cual además contribuiría a reducir los costos de coordinación y mejorar el uso de los recursos.

Por otro lado, se requiere generar los incentivos adecuados para que puedan ingresar nuevos actores. De hecho en el caso de las AIF, si bien es cierto las cifras presentadas parecen no dar cuenta que existe un nivel de concentración importante, el argumento para sostener que es poco competitivo es en relación al factor tiempo, ya que fueron 9 empresas de AIF las se adjudicaron el 51% de los llamados a licitación en el periodo de estudio,

Por otro lado, no deja de llamar la atención del Consejo, el hecho de que el tiempo promedio para materializar una obra de infraestructura sea de tres periodos de gobierno aproximadamente, lo que representa un desafío desde la perspectiva de la continuidad de la planificación en el largo plazo.

Por último, el Consejo reflexiona en torno a las cifras presentadas sobre sumarios administrativos, las cuales, si bien pueden dar ciertas luces en relación a los riesgos e incentivos de la IF, falta información para sacar conclusiones al respecto, ya que se desconoce el resultado final de dichos sumarios y el tipo de sanción (en caso que el sumario concluya con una medida disciplinaria) aplicado a cada caso.

2. Política de peajes. Presentación de herramienta y conclusiones de Fase II del estudio.

Para el siguiente punto en tabla ha sido invitado a exponer el Sr. Luis Vásquez, Jefe del Departamento de Análisis Financiero de la División de Estudios y Análisis Financiero de la Dirección General de Concesiones, quien da inicio a la presentación titulada “Modelación tarifaria. Herramienta para la Política Nacional de Peajes”.

Los peajes de autopistas en APP: el diagnóstico

Los peajes han evolucionado en el tiempo con distintas etapas, derivando en un conjunto dispar de métodos y criterios, los cuales deben ser armonizados.

Los peajes de autopistas en APP: La base

Se basa principalmente en el principio de “el que usa paga”. Los peajes modernos comienzan en los años 60 (Angostura). La Sociedad Concesionaria recauda y eso se distribuye para:

- Inversión
- Interés de la deuda
- Gastos de operación y administración
- Pagos al fisco (Ej.: compartición, infraestructura preexistente)
- Impuestos y ganancia de capital (utilidades).

¿Qué busca la Política Nacional de Peajes? (vías interurbanas)

Establecer un esquema tarifario que, siendo económicamente eficiente, permita a la vez que los usuarios de las vías paguen un peaje adecuado y basado en factores simples, transparentes y estables en el tiempo.

Respetando idealmente cuatro principios:

1. Visión de Red Vial Integrada
2. Asignación de recursos eficiente
3. Equidad
4. “El que contamina paga”

¿En qué consiste y qué busca la herramienta construida a partir del estudio de la Universidad de Chile?

Las primeras concesiones que se ejecutaron fueron rutas transversales, las cuales fueron calculadas en base al “principio de redención”, esto es que las tarifas cobradas sean las suficientes para repagar los costos de construcción, operación y mantenimiento de la obra construida durante toda su vigencia, con la finalidad de autofinanciar esas infraestructuras. Si bien los criterios implementados fueron altamente efectivos en la época en que se utilizaron, con el tiempo resultaron ser un conjunto dispar que requería ser armonizado en futuras concesiones. Por ello, se ha buscado disponer de un modelo explicativo multidimensional de las tarifas aplicadas a rutas viales interurbanas.

En línea con lo anterior, la Universidad de Chile desarrolló un estudio que tuvo como objetivo general analizar, estructurar, desarrollar y proponer una herramienta para generar esquemas tarifarios de múltiples variables, que permitiese determinar tarifas viales interurbanas óptimas dentro de un marco eficiente, conocido y estable, que considere las inversiones incrementales y las externalidades más relevantes.

De este modo, dicha modelación servirá como base matemática y financiera, para el establecimiento de una futura Política de Peajes.

En específico, el modelo desarrollado consiste en una planilla de cálculo automatizada, que considera proyecciones de la demanda en los distintos contratos concesionados, eventuales inversiones a desarrollar, con sus costos de explotación asociados y que permitan mostrar los niveles de tarifas que se obtendrían para los distintos escenarios de análisis que se requerirían, tomando como restricción eventuales déficit/superávits fiscales del sistema en su conjunto. La herramienta, permite obtener resultados por macrozonas, las que pueden ser visualizadas a través de un dashboard que entrega distintos indicadores de resultado.

REFLEXIONES/DELIBERACIÓN DEL CONSEJO:

El Consejo agradece la exposición del Sr Luis Vásquez y a continuación emite sus reflexiones al respecto.

En primer lugar, los miembros valoran la calidad del trabajo de la Universidad de Chile, en cuanto a la capacidad de sistematización de la información que contiene y la flexibilidad para

combinar distintos escenarios, lo que será sin duda muy útil para futuras decisiones de política pública en esta materia.

Para poder definir una Política Nacional de Peajes, se requiere tomar ciertas definiciones en relación a los principios que la constituyen, ya que por un lado se podría construir dicha Política en base a un principio de igualdad, definiendo que en todo el territorio el valor de peaje (por kilómetro) será el mismo o más o menos equivalente con independencia de la demanda, o por otro lado definirla en base a un principio de eficiencia, donde el valor del peaje tenga una correlación con el nivel de demanda en un territorio específico.

También dicha definición puede plantearse en términos de autofinanciamiento (cobrar menos donde hay más tráfico) vs eficiencia (cobrar más donde hay más tráfico), pero para ello además es necesario considerar otras variables, como si el contrato de la concesión es de plazo fijo o plazo variable, ya que, existiría la posibilidad de ponderar ambos principios en los casos que se trate de contratos de plazo variable, ajustado la tarifa en los casos que sea necesario a través de las modificaciones del plazo de la concesión, logrando el acercamiento al principio de eficiencia sin perjudicar el autofinanciamiento.

Sea cual sea la definición que se tome es importante definirlo en conjunto con el Ministerio de Hacienda y que los criterios de la futura política sean claros para la ciudadanía.

4.- ACUERDOS.

El Consejo acuerda agendar una próxima sesión extraordinaria para el día 24 de octubre de 2024 a las 15:00 hrs.

5.- TÉRMINO DE LA SESIÓN.

Sin otros asuntos que tratar, se puso término a la reunión, siendo las 17:40 horas.