ACTA DEL CONSEJO DE CONCESIONES

SESIÓN EXTRAORDINARIA
29 DE NOVIEMBRE DE 2022

En Santiago siendo las 15:42 horas del martes 29 de noviembre de 2022, se da inicio a la sesión extraordinaria del Consejo de Concesiones, la que se realizó de forma presencial y telemática, así, asistieron la Consejera Presidente Maria Eliana Arntz, y los Consejeros Sres. Alejandro Aravena, Andrés Gómez-Lobo y Juan Carlos Ferrada todos de forma presencial, y el Consejero Rodrigo Delgadillo de forma telemática.

También estuvieron presentes, el Sr. José Miguel Hidalgo, asesor del Ministro, los Sres. Juan Manuel Sánchez, Director General de Concesiones, y Juan Eduardo Chackiel, José Tomás Muñoz, y Felipe Elton, todos de la Dirección General de Concesiones.

Igualmente, asistieron los Sres. Eduardo Engel, Ronald Fischer, académicos de la Universidad de Chile, Hernán de Solminihac, Presidente del Colegio de Ingenieros y la Sra. Jadille Baza, Presidenta del Colegio de Arquitectos.

1.- BIENVENIDA.-

En la sesión la Sra. Presidenta del Consejo realizó el respectivo saludo protocolar, presenta los temas a tratar en la sesión y da inicio, entonces, a la misma.

2.- AGENDA DE LA REUNIÓN.-

1.- Presentación “Visión sobre los desafíos que enfrenta el Sistema de Concesiones”

3.- DESARROLLO DE LA REUNIÓN.-

3.1. Presentación “Concesiones en Chile: Algunos desafíos”, realizada por Eduardo Engel y Ronald Fischer.

Los invitados inician su exposición señalado que una reflexión sobre el sistema de concesiones debe partir con una pregunta central en economía: ¿Qué bienes y servicios deben ser provistos por el Estado?

Ello se conecta luego con la pregunta ¿cuándo y cómo realizar un proyecto de APP?

En ambos casos, provisión pública o privada, la construcción la ejecutará un actor privado, pero se hará bajo condiciones distintas, con una serie de factores a definir, como son la asignación del riesgo, diseño y licitación del proyecto, financiamiento, contabilidad fiscal y

gobernanza.

En todo caso, aspectos relevantes para decidir la contratación de la concesión será determinar si resulta factible establecer los niveles de calidad de servicio en el contrato y el estado de los activos.

El caso de autopistas es claro a favor de APPs. Hay una ventaja relevante en el mejor mantenimiento que suministra (eficiencia e incentivos correctos). Respecto de hospitales, los modelos con APP son más variados dependiendo del alcance de los servicios contratados, y en todo caso falta información para comparar sistemáticamente hospitales públicos y concesionados en Chile.

De todos modos, hay argumentos a favor de la provisión pública y a favor de APPs. Sin embargo, gracias a la experiencia acumulada en más de tres décadas, en Chile sabemos cómo evitar algunas de las desventajas de las APPs (en especial el uso para eludir restricciones presupuestarias y las oportunidades e incentivos para renegociar).

En segundo lugar, la exposición se refiere a la Iniciativa Privada. La ley autoriza que un privado proponga un proyecto al MOP. Si lo aprueba, el privado recibe una ventaja en la licitación posterior. Esta fórmula permite aprovechar mejor información sobre buenos proyectos que podrían tener los privados, y de esa forma canalizar la creatividad privada.

No obstante tiene riesgos, como por ejemplo entregar subsidio estatal para un proyecto que puede ser privadamente rentable, aprobar proyectos que innovan poco y que benefician al proponente, u otorgar una ventaja al proponente en la licitación que reduce la competencia y puede encarecer el proyecto.

En tercer lugar, un tema que llama la atención en el último tiempo es la presencia de China en las concesiones. Dicho país tiene ventajas competitivas, y en eso siempre es posible revisar la legislación, normas y reglamentos para reducir potencial impacto de interpretaciones y decisiones discrecionales. Otro camino es delegar más responsabilidades en el Panel Técnico.

Sobre este último organismo, hay que notar que su situación es débil. Por ejemplo no tiene recursos para contratar estudios, ni tiene equipos de apoyo. Debería incorporar al menos más profesionales en construcción de proyectos de ingeniería. Otros temas relevantes pueden ser también traspasar al Panel atribuciones de las comisiones de conciliación y arbitraje, y evitar que iniciativas privadas se usen para hacer estudios.

Por otra parte, el presentador se refiere al Fondo Desarrollo País. Inicialmente señala que el cobro de peajes es una forma eficiente de recaudar recursos para el Fisco, pues corrige externalidades negativas y tiene bajo costo de recaudar. Consecuencia de ello es que es deseable reducir poco los peajes al relicitar una concesión, que el concesionario comparta los ingresos con el Fisco, y que el Fisco use esos recursos para subsidiar concesiones socialmente rentables que no lo son privadamente, así como otros proyectos. El Fondo puede ser un instrumento importante para contribuir al objetivo expuesto.

Finalmente, el presentador se refiere al desafío de la legitimidad social. Entendiendo que no es atractivo pagar peajes, es importante mostrar el costo social de eliminar (o reducir) peajes. Además, enfatizar las obras nuevas y mejoramientos sustantivos que se financian con peajes. También la idea que los peajes que se cobran al relicitar una obra, además de financiar mejoras, también pueden financiar otras obras socialmente rentables que no se autofinancian con tarifas.

3.2. Presentaciones sobre los desafíos del sistema de concesiones en Chile, realizadas por Hernán de Solminihac y Jadille Baza.

Primero presenta el Sr. de Solminihac. El expositor se refiere inicialmente a materias institucionales, llamando la atención sobre la brecha que existe en el volumen de actividades que tienen lugar antes del lanzamiento de una licitación, cuando se compara APP y obra pública tradicional (cifras del Banco Mundial). Luego enfatiza la importancia de girar la visión del MOP desde "proveedor de obras" a "proveedor de servicios de infraestructura".

En este contexto, considera vital que el MOP refuerce su liderazgo en la industria, ya que las obras concesionadas son obras del Estado y por lo tanto deben obedecer a una visión de desarrollo país.

Se refiere también a la necesidad de perfeccionar el rol del Consejo de Concesiones. En ese plano se debe mejorar la definición de qué es Iniciativa Privada, y pensar en más aportes relacionados con una planificación a largo plazo. También la Dirección General de Concesiones debe ser fortalecida, en especial con más recursos, en vista de que su trabajo y responsabilidad han aumentado, mientras cuenta con similar dotación desde hace muchos años.

Siempre en el ámbito de desafíos institucionales, el Sr. de Solminihac subraya la necesidad de robustecer el Sistema de Evaluación Social de Proyectos. Esta evaluación debe ser más completa y rápida, así como incluir metodologías que capturen externalidades positivas y negativas para incorporarlas al concepto de rentabilidad social.

En tanto, sobre el Panel Técnico de Concesiones, menciona el objetivo de que sea más robusto a nivel técnico, especializando más sus miembros por sector de proyecto, además de otorgar recursos con el propósito de que puedan contar con información propia.

Por otra parte, sobre la legitimidad del sistema de concesiones, indica que es tarea de todas las empresas concesionarias ser proactivas, dando un mejor servicio a los usuarios y entregando información oportuna. Asimismo, desde el Estado, se debe generar un marco regulatorio que asegure un canal de comunicación claro y eficaz con las comunidades y usuarios.

Un segundo ámbito que remarca el expositor es la importancia de la mirada a largo plazo. Resalta la necesidad de tener un plan estratégico de infraestructura nacional a largo plazo, que además permita desacoplar la planificación y ejecución de proyectos del ciclo político. Además dicho plan se debe diseñar con una mirada integral de todo el territorio nacional, y

atendiendo también los objetivos de desarrollo sostenible de Naciones Unidas.

Por último, el Sr. de Solminihac aborda materias específicas de la preparación de los proyectos de APP. En este plano, respecto del diseño de los proyectos, que es de responsabilidad del Estado, menciona la relevancia de aumentar la ingeniería referencial y de detalle, pues mejorar la calidad de los antecedentes entregados permitiría minimizar incertidumbre y mitigar riesgos. Con ello se podría avanzar hacia una adjudicación al concesionario con parte del trabajo de pre-inversión realizado.

En el aspecto de participación ciudadana, indica que ésta debe ser temprana, con integración de los proyectos al territorio, mejorando mecanismos de identificación de expectativas de las comunidades. Además, es clave aumentar los recursos de difusión de información de proyectos a lo largo de todo el ciclo de vida.

En materia ambiental, se debería fomentar que los proyectos sean licitados con RCA para minimizar riesgos. Es un desafío importante planificar eficazmente los Estudios de Impacto Ambiental.

A continuación expone la Sra. Baza. Ella parte señalando la importancia de la planificación de infraestructura desde el Estado, incluyendo al sistema de concesiones, porque con ella se hace también ciudad. El impacto no se limita a una obra que construye un privado. Por eso es deber del Estado elaborar estudios y definir proyectos con visión estratégica.

Por otra parte, resalta la consideración de los diseños, y no solo el precio, en las licitaciones, así como la relevancia del cumplimiento de normas constructivas y permisos en los proyectos adjudicados.

Otro desafío para el sistema de concesiones, a juicio de ella, es incorporar la capacidad de mirar a largo plazo en la preparación de proyectos, tratando de proyectar qué obras se van a necesitar durante la vida de un contrato de concesión. Por ejemplo el momento y valoración de nuevas obras a futuro debiera estar previsto en las bases de licitación.

Asimismo, la preparación de los proyectos debiera ser más detallada, debiera existir menos capacidad de la sociedad concesionaria para modificar la ingeniería.

El tema del servicio también es relevante. Hay que darle sentido al servicio que se presta. Ello debe reflejar las necesidades urbanas del entorno, y elementos como la señalética y la seguridad en las rutas.

Los contratos de concesiones debieran tener menos duración. Muchas veces se hace conveniente tener nuevas licitaciones, pero en vez existen extensiones de plazo para compensar nuevas obras.

En general hay muchos temas del sistema de concesiones que la gente no entiende, no hay información suficiente, o no es clara, pero es una materia de la que hay que ocuparse, porque hay vínculos que faltan para establecer una mirada al sistema.

La APP es fundamental para tener una ciudad más justa y digna, porque la magnitud de los proyectos puede cambiar el espacio público. Todo aquello que aporte a mejorar la relación del proyecto con el entorno es importante, porque permite ver la infraestructura con orgullo.

Pero hay que saber juntar inversión con coordinación y participación, para dar paso a externalidades positivas. En otras palabras, es buena la APP pero con un Estado que dirige.

Finalmente, los miembros del Consejo destacan los temas tratados en las presentaciones. Considerando el rol que cumple la infraestructura pública por APP en el desarrollo del país, es relevante atender en especial los puntos relacionados con la adecuada preparación de proyectos, la participación ciudadana, la calidad de los servicios y la transparencia en el sistema, en la línea de lograr mayores grados de legitimidad de la APP por parte de la sociedad.

4.- TÉRMINO DE LA SESIÓN: se tratan asuntos pendientes sobre la revisión de otros proyectos y el levantamiento de actas y pone término a la reunión siendo las 18:30 horas.