

Consejo de Concesiones

Acta Sesión N°7 de 28 de febrero de 2011

A las 15.00 horas del día 28 de febrero de 2011, en dependencias del Ministerio de Obras Públicas en calle Morandé N°59, 6° piso, Santiago, se dio inicio a la Séptima Sesión del Consejo de Concesiones con la asistencia del señor Ministro de Obras Públicas don Hernán de Solminihac, quien presidió la sesión. Asistieron también los consejeros señores Rodrigo Castro, Luis Eduardo Bresciani, Juan José Romero, Tomás Echaveguren y Pedro Gazmuri. Se encuentran en la sala especialmente invitados don Jorge Ale, Director General de Obras Públicas, don Jaime Retamal, Coordinador General de Concesiones y don Mario Tala, Jefe de División de Proyectos y Desarrollo. Actuó como secretario abogado don Maximiliano Wild.

El señor Ministro de Obras Públicas da cuenta que en la tabla de la presente sesión se contemplan las siguientes materias: i) Relicitación Aeropuerto Cerro Moreno de Antofagasta; y, ii) Presentación señor Coordinador de Concesiones, Jaime Retamal.

Previo a comenzar con los temas en tablas, el señor Ministro de Obras Públicas señala que se encuentra en la sala el señor Jaime Retamal quien a partir del mes de febrero de 2011 se desempeña como Coordinador General de Concesiones. El señor de Solminihac expresa que más adelante en esta sesión el señor Retamal expondrá sobre los desafíos por venir en materia de concesiones, sin perjuicio de lo cual, y previo a dar comienzo a esta sesión, desea darle la bienvenida ante los señores Consejeros.

I. Relicitación Aeropuerto Cerro Moreno de Antofagasta.

Respecto del primer tema en tabla, que corresponde a la Relicitación del Aeropuerto Cerro Moreno de Antofagasta, el señor Ministro de Obras Públicas da cuenta que este tema está siendo presentado por segunda vez al Consejo de Concesiones, debido a los cambios introducidos en el proyecto y al avance que ha tenido. Señala adicionalmente que el proyecto está próximo a tener la apertura de ofertas.

Expone sobre el particular el señor Mario Tala, Jefe de División de Proyectos y Desarrollo, quien hace un análisis de la situación actual. Previamente, invita a pasar a la sala al señor Juan Andrés Vázquez, en su calidad de Jefe del Proyecto. Continuando, señala el señor Tala, a modo introductorio que, como es de conocimiento de los señores consejeros, el aeropuerto está ubicado a 25 km al norte de la ciudad de Antofagasta, en la segunda Región. Existe actualmente un contrato de concesión asociado al terminal de pasajeros, con la empresa "Aeropuerto Cerro Moreno Sociedad Concesionaria S.A.", según D.S. MOP N°3.308 de fecha 29 de octubre de 1999. Dicho contrato tenía originalmente una duración de 10 años y terminaba el 14 de septiembre de 2010. Producto del atraso sufrido en el inicio del proceso (adecuación BALI a nueva Ley de Concesiones y su Reglamento), se tramitó una extensión del plazo de concesión, el que termina actualmente el 14 de diciembre de 2011, e incluye una cláusula que faculta al DGOP anticipar



dicho término al 14 de septiembre de 2011, todo para poder calzar con el inicio de la nueva concesión.

El señor Ministro de Obras Públicas señala que se ha buscado en estas bases de licitación la forma de mejorar, en razón de la experiencia pasada en la materia. Así, señala a modo de ejemplo, que en este tipo de contratos no es positivo cuando se gatilla la necesidad de efectuar importantes obras en infraestructura en tiempos cercanos a la extinción del contrato. En consecuencia estima que lo óptimo sería encontrar mecanismos que permitan que el fisco, ante la necesidad de efectuar inversiones importantes en infraestructura, pudiera adquirir, mediante el pago de un precio, la concesión y relicitar en función de las nuevas obras que se requiere construir. El consejero señor Bresciani señala que estima de cualquier forma relevante mantener un mecanismo que permita al concesionario construir algunas obras necesarias, quizás no de gran envergadura. El consejero señor Romero agrega que en la experiencia comparada, en el sistema inglés concretamente, se hace la diferencia entre modificaciones sustanciales y aquellas menos relevantes. El señor Ministro de Obras Públicas solicita al señor Coordinador de Concesiones que se haga una revisión de la experiencia comparada, si aún no se ha efectuado. El señor Tala hace mención a la experiencia Peruana, ante lo que hace la salvedad el señor de Solminihac que la experiencia peruana no es del todo comparable dados los altos subsidios involucrados.

La importancia de este aeropuerto, según da cuenta el señor Tala, radicaría en la actividad minera y turística fuertemente concentrada en la Segunda Región, lo que implica un alto tráfico de personas en dicha zona.

Acto seguido, el señor Jefe de División de Proyectos y Desarrollo efectúa un repaso de la situación actual del Aeropuerto y su contrato de concesión, explicando que el edificio terminal de pasajeros, fue construido en el año 1973 con una superficie de 5.150 m². A través del contrato de concesión vigente fue ampliado a 7.500 m² aproximadamente. Es un edificio de dos niveles y cuenta con tres puentes de embarque móviles. La pista de aterrizaje de 2.599 m de longitud por 50 m de ancho, fue construida con asfalto, y actualmente cuenta con una calle de rodaje paralela de 2.320 m de largo por 23 metros de ancho. Existe además en las instalaciones una plataforma de aviación general y un camino aeronáutico que conecta esta plataforma con el edificio terminal de pasajeros, las instalaciones de la DGAC y el hangar de carga. Adicionalmente, existe un sector público de estacionamientos con capacidad para 522 vehículos.

En cuanto a la nueva concesión, según da cuenta el señor Tala, el proyecto forma parte del Programa de Relicitaciones de Concesiones de Infraestructura Aeroportuaria impulsado por el MOP, para el cual existe un Registro Especial Internacional de precalificación actualmente abierto. La concesión consiste básicamente en la remodelación y ampliación del área terminal de pasajeros del aeropuerto, de forma tal que permita satisfacer las demandas actuales y futuras, además de poder realizar las operaciones aeronáuticas de acuerdo a las normas de seguridad vigentes. El señor Ministro de Obras Públicas solicita que se tenga en especial consideración los requerimientos, no solo de los usuarios de la infraestructura considerados como los pasajeros, sino que del personal de los servicios públicos que se desempeñarán en el aeropuerto. Lo anterior, continúa, debido a que la experiencia indica que si la infraestructura no es funcional para aquella gente que va a prestar servicios al lugar, el nivel de servicio decae y la infraestructura general se sub utiliza.

Además de la ejecución de las obras, considera su conservación (incluida la infraestructura horizontal del área de movimiento de aviones), así como también la explotación de los servicios aeronáuticos y no aeronáuticos, todo ello conforme a lo establecido en las bases de licitación.

El señor Tala expone que actualmente se cuenta con un convenio mandato MOP - DGAC (Dirección General de Aeronáutica Civil) suscrito con fecha 28 de octubre de 2009, además de un anteproyecto referencial elaborado por la DAP (Dirección de Aeropuertos) que se encuentra terminado y aprobado por la DGAC, un informe favorable de MIDEPLAN de fecha 26 de febrero de 2010, el que fue ratificado en noviembre de 2010, una resolución de calificación ambiental N°154 de fecha 13 de mayo de 2010 y bases de licitación aprobadas por DGAC en noviembre de 2010 y timbradas por el Ministerio de Hacienda en diciembre de 2010.

El consejero señor Bresciani consulta si las normas técnicas en general, en materia de consumo de agua y energético en general, están consideradas o no en las nuevas bases. Solicitando la palabra, el señor Jefe de Proyecto señala que se hacen mejoramientos constantes en tal sentido.

En lo referente a las modificaciones que se proponen en la nueva licitación del aeropuerto, el señor Tala explica que esta considera, entre otras cosas, la ampliación y mejoramiento del edificio terminal de pasajeros a una superficie total aproximada de 9.500 m² lo que incluye la adquisición, provisión e instalación de un nuevo puente de embarque, adicional a los tres ya existentes, un nuevo edificio Cuartel de Extinción de Incendios y nuevo Casino para la DGAC. A lo anterior se suma la construcción de un nuevo edificio para el Servicio Aeronáutico de Rescate, un nuevo camino de acceso al aeropuerto, el que deberá empalmar con el nuevo enlace proyectado sobre la Ruta 1, incluida en la Concesión Vial "Autopistas de la Región de Antofagasta", se considera también el reordenamiento de las áreas de estacionamientos, la construcción de nuevas instalaciones para la central térmica, una nueva planta de tratamiento de aguas servidas, colector y cámara de descarga de aeronaves comerciales, una nueva subestación eléctrica para el área terminal, la demolición, reubicación o reinstalación de aquellas obras existentes para dar cabida a las nuevas obras del proyecto, sumado a la nueva iluminación de plataforma, mejoramiento del camino desde cuartel SEI hacia la pista de aterrizaje, y el ensanche de desahogos y radios de giro. Se consideran además otras obras o trabajos complementarios en áreas tales como el paisajismo y riego, zonas de circulación peatonal, caniles, nueva sala de residuos sólidos para el área terminal, mejoramiento del cerco perimetral y cerco de seguridad del aeropuerto, mejoramiento de la pintura exterior en la zona de la Torre de Control, entre otras.

La concesión, según da cuenta el señor Tala, consiste en la construcción, mantención y conservación de todas las obras nuevas y preexistentes comprendidas en el contrato, algunas de las cuales fueron previamente individualizadas, mientras dure la concesión. Incluye lógicamente el mantenimiento de la infraestructura horizontal dentro del área de movimiento de aviones que, al igual que las relicitaciones de Iquique y Puerto Montt, forma parte del Área de Concesión. A cambio de lo anterior, el Concesionario recibirá pagos de la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC) por concepto de Tarifa por Pasajeros Embarcados y adicionalmente tendrá derecho a la explotación de los servicios comerciales establecidos en el contrato de concesión.

En lo referente a las condiciones económicas proyectadas para el contrato, el señor Tala expone que, de acuerdo a las Bases de Licitación aprobadas por la DGAC y el Ministerio de Hacienda, el

modelo contempla una inversión ascendente a UF 665.000, cantidad que no incluye IVA. Este valor es referencial y considera todos los costos del proyecto, gastos generales y utilidades. En cuanto a los ingresos totales de la concesión (ITC), estos consideran un monto máximo asciende a UF 770.000.

Por la volatilidad de las tasas de crecimiento se ha creado un mecanismo en virtud del cual al cumplirse un 75% de los ITC solicitados por el concesionario en su Oferta Económica, el Estado deberá comenzar a planificar una nueva licitación de la concesión. Así, a más tardar al cabo de 36 meses de cumplido el hito anterior, se deberá tener licitada y adjudicada la nueva concesión.

Si cumplidos los 36 meses antes señalados, existiere una diferencia negativa entre el VPI_m e ITC ($VPI_m - ITC < 0$), la DGAC pagará a la Sociedad Concesionaria dicha diferencia a más tardar sesenta días contados desde la extinción de la concesión. Si la diferencia entre VPI_m e ITC fuera positiva ($VPI_m - ITC > 0$), será la SC quien deberá pagar a la DGAC dicha diferencia a más tardar 60 días contados desde la extinción de la concesión.

Si transcurrido el plazo máximo, no se cumplieran los 36 meses, la concesión se extinguirá por cumplimiento de plazo máximo. En este caso, si existiere alguna diferencia entre el VPI_m , calculado en el último mes, y el monto ITC, no procederá compensación alguna a la Sociedad Concesionaria si ella fuere negativa ($VPI_m - ITC < 0$), ni devolución a la DGAC si ella fuere positiva ($VPI_m - ITC > 0$).

Respecto a los Ingresos Mínimos Garantizados, expone el señor Tala que éstos no se contemplan, ya que tras un primer período de concesión existe información de flujos de la concesión actual, y el plazo máximo de 15 años considerado (similar a las relicitaciones de los aeropuertos de Iquique, Puerto Montt y El Loa de Calama), se estima suficiente para absorber caídas inesperadas en el tráfico de pasajeros.

En lo referente a las expropiaciones, se da cuenta que conforme al anteproyecto referencial elaborado por la DAP, éstas no se requieren.

El valor máximo de la tarifa por pasajero embarcado a pagar por la DGAC al Concesionario, asciende a \$ 2.305, en pesos al 31 de diciembre de 2010. Este valor se reajusta por IPC semestralmente y se ajustará proporcionalmente además al resultado de la variable de licitación (ITC). Se considera además un subsidio MOP ascendente a UF 10.000 anuales mientras dure la concesión, como aporte al financiamiento de las obras.

El señor Tala da cuenta que se considera exigir un capital mínimo de la sociedad concesionaria equivalente al 25%.

En lo referente al esquema de Licitación, según continúa el señor Tala, el Licitante deberá definir en su Oferta Económica el valor de la variable de licitación, que en este caso corresponde a los Ingresos Totales de la Concesión (ITC), calculado en base a los ingresos por tarifa por pasajero embarcado. El monto máximo de ITC asciende a UF 770.000. La oferta, técnicamente aceptable, que ofrezca el menor valor de ITC, será la oferta ganadora. En caso de empate, se adjudicará a la oferta que haya obtenido la mejor nota en la evaluación de las ofertas técnicas.



Respecto de la historia de los flujos el señor Tala comenta que entre los años 2002 y 2004 se produjo una disminución en la demanda de un 3% promedio, producto de la crisis económica (alza de precios de los combustibles), lo que provocó un aumento en las tarifas. El atentado a las "Torres Gemelas" el año 2001 no provocó un mayor impacto en el tráfico de pasajeros a nivel local. En tanto que entre 2004 y 2009 se produjo un crecimiento en la demanda del 14% promedio, lo que se explica tanto por el aumento de la actividad económica en la región como por las ofertas en el valor de los pasajes. Para efectos de la evaluación de la nueva concesión, se han considerado escenarios de crecimiento entre el 5% y el 7% promedio.

A continuación el señor Mario Tala expone lo referente al Reglamento de Servicio de la Obra (RSO): Expresa que este reglamento, que forma parte de las concesiones en general, en el caso particular de Aeropuertos contempla además un "Manual de Operaciones" (MO), el cual establece los estándares e indicadores de servicio que deberá cumplir el Concesionario mientras dure la concesión. Para efectos de su elaboración por parte del Concesionario, durante la etapa de licitación, se entrega como parte de las Bases de Licitación, un documento denominado "Aspectos mínimos a considerar en la elaboración del RSO y MO" de manera que los licitantes puedan evaluar el impacto de implementar las medidas necesarias para mantener los niveles de servicio que le serán exigidos al concesionario. Este documento ha sido elaborado en conjunto entre la DAP, CFOP, DGAC y CCOP, y es objeto de actualización periódica según los avances logrados a través de los estudios que se llevan a cabo sobre la materia y de los resultados obtenidos en los contratos hasta la fecha relicitados y que utilizan esta modalidad. El consejero señor Romero señala que hay que distinguir entre nivel de servicio y estándar técnico. Muchas veces se actúa en base a lo segundo, y lo más relevante es el nivel de servicio. Debiese dejarse cierto nivel de flexibilidad, de forma tal que el MOP pueda eventualmente exigir mayores niveles de servicio, con cierta independencia de los estándares.

El señor Tala expresa que a propósito de la experiencia recogida de las catástrofes ocurridas en el país en los últimos años se consideran en los contratos de concesión nuevas cláusulas de reconstrucción, reparación y/o habilitación en caso de catástrofe. En concreto en el caso que nos ocupa, señala, en el artículo 1.8.17 de las BALI aprobadas por Hacienda y DGAC para la nueva concesión de este aeropuerto, se incluyó una regulación específica para tratar aspectos relativos al procedimiento para que el concesionario ejecute las obras requeridas para restituir la obra entregada en concesión en todas sus partes al estándar y nivel de servicio que tenía antes de la catástrofe. El señor Ministro consulta por la calidad de la construcción y como se han resguardado que estas sean resistentes a eventos de la magnitud de los terremotos que pueden ocurrir en Chile. Responde el señor Vásquez, quien señala que a estos efectos se respetan las normas que acepta la DAP en materia de diseño de aeropuertos. Complementa la consulta el señor Bresciani, especialmente en lo relevante a las terminaciones, respecto de las cuales no existen normas sísmicas. El señor Ministro solicita que se considere especialmente lo recién señalado.

El señor Coordinador General de Obras Públicas pide que se considere en bases la continuidad de los servicios.

Finalmente, y cerrando su exposición respecto de la presente materia, el señor Tala se refiere al cronograma, el que contempla los siguientes hitos: (i) llamado a licitación para el último semestre



de 2010; (ii) recepción de ofertas, abril de 2011; (iii) inicio del plazo de la concesión, segundo semestre de 2011, y; (iv) término actual concesión (prórroga) 2° semestre 2011. (v) la construcción, finalmente, se considera para el segundo semestre de 2012 al segundo semestre de 2013.

El señor Ministro de Obras Públicas consulta por la cantidad de potenciales postulantes que adquirieron las bases de licitación, a lo que el señor Vasquez responde que hay entre ocho y diez interesados.

II. Presentación del señor Coordinador de Concesiones don Jaime Retamal.

El señor Ministro de Obras Públicas, tomando la palabra, señala que terminados los requerimientos propios de la reconstrucción, y con el fin de continuar en la ejecución de la cartera de concesiones 2010-2013, ha decidido nombrar al señor Jaime Retamal como Coordinador de Concesiones a partir del presente mes de febrero. Expone que el señor Retamal se desempeñó como Jefe de Gabinete hasta antes de asumir la Coordinación de Concesiones, en tanto que previo a asumir dichas responsabilidades se desempeñaba como Gerente de la Dirección de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile (DICTUC). El señor de Solminihac desea al señor Retamal el mayor éxito en el desempeño de sus nuevas funciones.

El señor Retamal, luego de saludar a los señores consejeros, señala que son a su juicio múltiples los desafíos que se presentan en el área de las concesiones, considerada la ciertamente exitosa historia del modelo, pero también los nuevos requerimientos que debe enfrentar derivados principalmente, de la movilidad en las expectativas de la población en la medida que la calidad de las prestaciones recibidas va también en aumento. Así, la curva de las prestaciones va muchas veces tras las expectativas sociales. En tal sentido, expone, ya no estamos frente a un mero contrato público – privado, sino que deben considerarse también las expectativas sociales durante la ejecución del contrato.

Así, señala, es importante que las diferentes metodologías de evaluación social puedan considerar las necesidades actuales de los contratos de concesión, de forma tal que puedan licitarse incluyendo una servicialidad integral, y que no sea necesario concurrir a mejoras posteriores a la licitación por deficiencias en el proyecto. Igualmente, estima, dado el tiempo que ha transcurrido desde las primeras licitaciones y el tiempo que llevan ya en explotación algunos contratos, estima el señor Retamal, el usuario ya asume cierto nivel de servicialidad. En tal sentido es relevante comenzar a asumir el concepto de servicio en la ejecución del contrato, intentando dar con el nivel de prestaciones esperadas por la población. Es en tal sentido un desafío poder plasmar lo anterior en los contratos de concesión respectivos. Así, señala, se ha trabajado en la lógica de los estándares, para lo cual ya se ha reunido en privado con el consejero señor Echaveguren. Adicionalmente se reunió con los restantes consejeros, a los cuales ha solicitado ayuda en dependiendo sus particulares áreas de conocimiento.

El Ministro señor Hernán de Solminihaç señala que su intención es plasmar lo anterior en documentos de trabajo. El consejero señor Castro plantea hasta qué punto se puede llegar con la idea de ir a la caza de las expectativas, considerando que las expectativas de la población son inagotables. El señor Retamal señala que aún no hay una respuesta en ese respecto, pero debe haber una tensión natural del sistema que dé tal respuesta. El señor Ministro estima que deben tenerse claros los ciclos de servicio, para que cuando se deba dar un salto en el nivel de servicio, las mejoras las tomen los nuevos concesionarios.

El consejero señor Bresciani señala que uno de los temas más difíciles son las expectativas, pues no se pueden desvincular de la disponibilidad de pago. Si se olvida ese punto, sería el Estado el que paga las expectativas excesivas, lo que no parece responsable. Una segunda dificultad pasa por las complicaciones para determinar las demandas en este tipo de proyectos, por cuanto las obras de infraestructura relevantes que amplían la disponibilidad de un servicio cambian los hábitos de la población y las demandas originales, lo que no ocurre en otros sistemas de infraestructuras como en las sanitarias, en las cuales la demanda de consumo de agua de la población, por ejemplo, sí se puede proyectar en función de los ingresos de la población.

El consejero señor Romero señala que posiblemente en las concesiones de edificación es donde más se nota el cambio de contrato a servicio. Así, la coordinación entre mandante y mandatario toma especial relevancia. Cuando se expuso el caso del hospital de Antofagasta, explica, consultó quién nombraría al inspector Fiscal, sobre el entendido que el conocimiento del servicio lo tiene el Ministerio de Salud, y probablemente no el MOP.

Sin otros temas que tratar, se pone fin a la sesión siendo las, 17.50 horas.



Hernán de Solminihaç

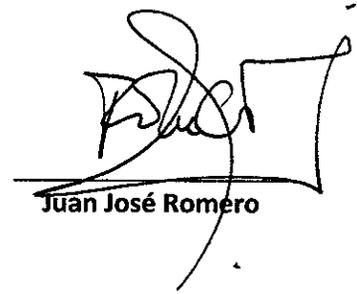
Presidente del Consejo de Concesiones
Ministro de Obras Públicas



Luis Eduardo Bresciani

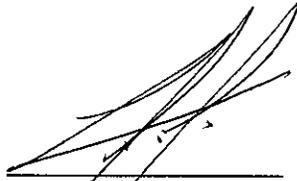


Rodrigo Castro

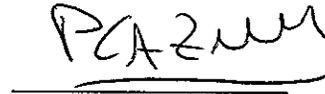


Juan José Romero

Consejo de Concesiones
Acta Definitiva Sesión 28.02.2011



Tomás Echaveguren



Pedro Gazmuri



Maximiliano Wild
Secretario Abogado