

Consejo de Concesiones**Acta sesión de 29 de septiembre de 2011**

A las 17.15 horas del día 29 de septiembre de 2011, en dependencias del Ministerio de Obras Públicas en calle Morandé N° 59, 6º piso, Santiago, se inicia la sesión del Consejo de Concesiones con la asistencia del Ministro de Obras Públicas don Laurence Golborne, quien preside la sesión.

Se encuentran presentes también los consejeros señores Rodrigo Castro, Luis Eduardo Bresciani, Juan José Romero, Tomás Echaveguren y Pedro Gazmuri. Se encuentran en la sala, especialmente invitados, los señores Emilio Pellegrini, Coordinador General de Concesiones, don Miguel Ángel Jara, Jefe de la Unidad de Desarrollo de Nuevos Proyectos, don Andrés Lagos, Jefe de la División de Desarrollo y Licitación de Proyectos, y doña Viviana Pérez, Subcoordinadora de Concesiones de Proyectos Estratégicos. Actuó como secretario abogado doña Florencia Donoso.

El señor Ministro le cede la palabra a don Emilio Pellegrini, quien presenta a don Andrés Lagos, nuevo Jefe de la División de Desarrollo y Licitación de Proyectos. Señala que en la sesión de hoy se revisarán dos proyectos de iniciativa privada: Parque Nacional del Deporte y Educación y Autopista Villarrica, y que, en ambos casos, Coordinación de Concesiones recomienda que no sean declarados de interés público. Adelanta que en el caso del proyecto Autopista Villarrica, el problema principal estaría dado por la capacidad de pago de la comunidad y la estimación de la demanda por parte del proponente; y en el caso del Parque Nacional del Deporte y Educación, el problema estaría en que ya existe un proyecto de similares características que está siendo llevado a cabo por el Instituto Nacional del Deporte. Finalmente, don Emilio Pellegrini da la palabra a don Miguel Ángel Jara, para que explique los proyectos en tabla.

I. Parque Nacional del Deporte y Educación

Don Miguel Ángel Jara señala que ésta es una iniciativa que se emplaza en el sector donde está ubicado actualmente el Estadio Nacional. Indica que el proyecto se trata de una iniciativa privada que fue presentado por las personas naturales señores Luis Venegas y Lilian Hallen, esta ubicado en la Región Metropolitana, comuna de Ñuñoa, la inversión estimada es del orden de los 243 millones de dólares, y que los ingresos de concesión básicamente se obtienen a través del arriendo de las instalaciones y espacios que se desarrollarían dentro del recinto. Indica que el plazo estimado de la concesión presentada es de 30 años, que requeriría un subsidio del orden de los 70 millones de dólares - equivalente a cerca del 29% de la inversión- y que no presenta ingreso mínimo garantizado. Asimismo, observa que en el proyecto la rentabilidad social no se desarrolla a nivel cuantitativo sino que a nivel cualitativo.

Don Miguel Ángel señala que el proyecto consiste en la construcción, explotación y mantención de las 62 hectáreas con que hoy cuenta el Estadio Nacional y sus instalaciones, y que supone transformar dicho recinto en un espacio capaz de albergar en su interior un conjunto de disciplinas deportivas para su desarrollo en alto rendimiento y en las mejores condiciones, para que converjan el deporte y la educación. Explica que tendría un parque de carácter público, para fomentar vida sana al aire libre y la práctica diaria de actividad física y recreación, 5.000 estacionamientos subterráneos, y un hotel deportivo, entre otras instalaciones.

Don Miguel Ángel indica que este proyecto presenta las siguientes ventajas: constituiría un espacio público abierto a la comunidad; permitiría contar con espacios especialmente diseñados para acoger eventos culturales y espectáculos; potenciaría el desarrollo de deportes de alto rendimiento con estándares mundiales en cuanto a equipamiento e infraestructura; y proporcionaría infraestructura para el desarrollo de un liceo de excelencia y uno de capacitación técnica.

En cuanto a las desventajas que presenta el proyecto, señala que ya existe un proyecto para el fomento del deporte en desarrollo para dichos terrenos. Adicionalmente, el formulario de presentación contiene información muy general, sin especificar cómo se lograrían los objetivos planteados; y en el área existen sectores que están declarados como monumentos histórico en virtud del decreto supremo exento N° 710 de 11 de septiembre de 2003, lo cual implicaría una serie de restricciones.

Por último, don Miguel Ángel informa que en el formulario se enumeran una serie de beneficios del proyecto, pero sin mayor fundamentación y más allá de la escala del propio proyecto. Por ejemplo, señala que se eliminaría la congestión vehicular y la segregación urbana, que conllevaría disminuciones en los tiempos de viaje, etc., sin explicar cómo.

A continuación, don Miguel Ángel pasó a exponer las respuestas a las consultas efectuadas a los siguientes organismos: Dirección Nacional de Arquitectura, la Secretaría Regional Ministerial de Obras Públicas de la Región Metropolitana y la I. Municipalidad Ñuñoa, los cuales recomendaron declarar el proyecto como de interés público; el Instituto Nacional del Deporte y la Dirección Nacional de Planeamiento, los cuales recomendaron no declarar el proyecto de interés público; el Seremi de Vivienda y Urbanismo de la Región Metropolitana, que se limita a hacer observaciones; y el Consejo de Monumentos Nacionales y la Intendencia de la Región Metropolitana, de los cuales no se recibió respuesta.

Señala que la Dirección Nacional de Arquitectura favorece la declaración de interés público de proyecto, pero observa que presenta un sistema que se extiende más allá del área de la comuna ya que contiene aspectos de renovación urbana y mejoramiento del transporte que es necesario analizar mejor desde un punto de vista político y más allá del plan regulador comunal. Establece también que se deben analizar mejor los aspectos ambientales, por ejemplo, su impacto vial.

Por su parte, la Ilustre Municipalidad de Ñuñoa recomienda que se declare de interés público el proyecto, dado que cumpliría con los estándares olímpicos internacionales. Advierte también la importancia de la construcción de 5.000 estacionamientos, el aumento de espacios de parque en la superficie, y que se desarrolle el enlace con la futura autopista costanera central.

Continúa el señor Jara relatando la opinión del el Secretario Regional Ministerial de Obras Públicas de la Región Metropolitana, quién habría indicado que se debe tener en especial consideración que el Estadio Nacional fue declarado monumento histórico, lo cual implica algunas restricciones para ejecutar obras de construcción, entre ellas, la de requerirse la aprobación del Consejo de Monumentos. Relata también que dicho secretario regional habría indicado que el proyecto no deja claro si éste sería complementario al Centro de Alto Rendimiento del Instituto Nacional de Deportes, o bien un mejoramiento del mismo, y que ha tomado conocimiento de que existe un plan del Ministerio de Vivienda y Urbanismo que tiene por objetivo intervenir el Estadio Nacional. Por último, habría hecho ver que el proyecto no deja claro el nivel de tarifas para los usuarios.

En relación al pronunciamiento del Instituto Nacional del Deporte, el señor Jara informa que este organismo recomienda no declararlo de interés público debido a que éste se encuentra licitando el estudio “Desarrollo del Proyecto de Arquitectura e Ingeniería del Parque de la Ciudadanía”, así como proyectos para las fases de diseño y especialidades de los recintos requeridos para ser sede de los juegos Suramericanos Santiago 2014, todos con localización en el Estadio Nacional, con fecha de término en diciembre de 2011, y que deben ser ejecutados durante los años 2012 y 2013. Los recintos deben encontrarse operativos el año 2013.

El señor Jara señala que la Dirección Nacional de Planeamiento indicó que el proyecto no considera parámetros necesarios para evaluar debidamente el proyecto; el subsidio requerido es bastante elevado considerando que se trata sólo de cifras preliminares; no se entregan antecedentes respecto al modelo de gestión del proyecto; y el análisis de sensibilidad es muy acotado (5%), entre otros.

El Secretario Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo de la Región Metropolitana, por su parte, habría señalado que el proyecto plantea la modificación de la regulación urbana en la zona de influencia del proyecto, por lo que una vez determinada dicha zona se deberá realizar la respectiva modificación del Plan Regulador Comunal de Ñuñoa.

Don Miguel Ángel Jara cerró la exposición señalando que teniendo en consideración los antecedentes descritos y que existe otro organismo del Estado que está abordando un proyecto similar al que es objeto de evaluación, la recomendación de la Coordinación de Concesiones de Obras Públicas es de que no se declare como de interés público el proyecto.

El Ministro, tras observar que el que el Instituto Nacional del Deporte esté desarrollando un proyecto en el recinto del Estadio Nacional es un obstáculo importante, ofrece la palabra al resto de los consejeros.

Don Pedro Gazmuri pregunta si hay algún antecedente del proyecto Parque de la Ciudadanía de forma de hacer alguna comparación.

Don Luis Eduardo Bresciani señala que él puede explicar el proyecto “Parque de la Ciudadanía” porque el Instituto Nacional del Deporte lo ha designado como director del concurso. Señala que se trata de un proyecto presidencial asociado a los Juegos Sudamericanos ODESUR del 2004 en Santiago, que el concurso público de proyectos de diseño del parque se anunció públicamente el año pasado y se inició en junio de este año, y que ya se seleccionaron tres proyectos finalistas, de los cuales se seleccionará el proyecto definitivo en noviembre de este año. El mes de noviembre, por tanto, deberían comenzarse los diseños de ingeniería y las obras debiesen comenzar el próximo año. Señala que el Presidente de la República es parte del jurado y ya participó en la primera etapa del concurso. Observa que, eventualmente, se podrían buscar mecanismos de concesión para financiar parte de las obras una vez terminados los proyectos de diseño e ingeniería, pero que el objeto del proyecto ya está en una etapa bastante avanzada de definición.

El señor Ministro observa que, de acuerdo a lo expuesto, buena parte del proyecto sería cubierto por la iniciativa presidencial. Don Rodrigo Castro acota que el aspecto educacional no estaría cubierto. Don Luis Eduardo Bresciani aclara el punto señalando que, efectivamente, el proyecto “Parque de la Ciudadanía” consiste sólo en obras físicas de construcción del parque, y que no contempla el aspecto educacional.

Don Juan José Romero pide la palabra y señala que quiere hacer notar nuevamente que se debe omitir el nombre de los proponentes de los proyectos a efectos de garantizar la imparcialidad en las opiniones del Consejo. El Ministro observa que conocer el nombre de los proponentes tiene un aspecto positivo, que es que se evitan eventuales conflictos de interés, aunque comparando los dos bienes en cuestión puede ser preferible privilegiar el primero. Luego le pide su opinión a don Emilio Pellegrini, quien es de la postura de que se incluya el nombre de los proponentes en la información que se le entregue a los consejeros. Señala que sería bueno reflexionar acerca del tema y, eventualmente, dejarlo a la deliberación del Consejo.

El señor Romero también acota que además de falta de originalidad, el proyecto tiene otros defectos como la falta de completitud de la propuesta. Hace ver a la Comisión que ya se había observado en la sesión anterior que muchas de las propuestas llegan incompletas al Consejo, y que éstas debiesen ser filtradas. Adicionalmente, y advirtiendo que es un tema discutible, hace ver que el proyecto tiene un excesivo subsidio estatal que sería otorgado con cargo a fondos fiscales, con un alto costo de oportunidad. Acota que los subsidios en los proyectos de concesión son un área donde hay que tener cautela dado que la declaración de interés pública va asociada a un premio en el caso en que el proyecto finalmente sea licitado.

El señor Ministro señala que, de acuerdo a todo lo conversado, entiende que habría acuerdo en no declarar el proyecto como de iniciativa privada, a lo cual asienten el resto de los consejeros.

II. Autopista Villarrica

Don Juan José Romero interviene, señalando que él se inhabilita respecto del proyecto Autopista Villarrica, en atención a que podría afectar intereses familiares directos. El señor Ministro acepta la inhabilitación.

Don Miguel Ángel Jara inicia entonces la exposición, señalando que se trata de un proyecto presentado el 5 de mayo de 2010 por don Sótero Astaburuaga C., que implica una inversión de 114 millones de dólares, que se encuentra ubicado en la Región de la Araucanía, que el plazo de la concesión sería de 35 años, el peaje a cobrar a los usuarios ascendería a \$800 y el subsidio ascendería a 20% de la inversión y costos de explotación. Señala que la rentabilidad social del proyecto sería del 28%.

Indica que el proyecto consiste en la construcción de la segunda calzada para el camino Freire – Villarrica, en la misma Ruta CH-199, para transformarla en una autopista con velocidad de proyecto de 120km/hr. Se proyecta una vía de doble calzada unidireccional, segregada, en la que no se permitirían virajes a la izquierda, y que terminaría en el puente sobre el Río Toltén, a la entrada de Villarrica.

Señala también que el proyecto, además de la doble calzada, incluye la construcción y mejoramiento de 2 enlaces, 9 pasos inferiores, 9 atraviesos, 2 puentes sobre cauces, calles de servicio en ripio, empalmes a caminos transversales, protecciones con enrocado, entre otras obras, en una extensión de 52 km.

Don Miguel Ángel Jara indica que las principales ventajas del proyecto son que llevaría la ruta a un estándar superior lo cual beneficiaría a los habitantes de las comunas adyacentes, así como a los turistas usuarios de esta ruta y aquellos que usan el paso fronterizo con Argentina.

Indica que las desventajas del proyecto, por su parte, son que las tasas de crecimiento indicadas resultan excesivamente optimistas, con rangos anuales que van desde un 6% a un 11%, dependiendo del tipo de vehículo; que la tarificación de la ruta resultaría compleja dadas las condiciones socioeconómicas de la zona; y que los gastos de explotación presentados tienen una tasa de crecimiento media anual del 7,4%, lo que resulta a todas luces injustificadamente ineficiente. Señala el señor Jara que la tasa de rentabilidad social que se declara en el proyecto es errada, porque considera un ahorro de tiempo estimado basado en la velocidad de diseño que es de 120 km/hr, lo cual no coincide con la metodología tradicional, que es utilizar una velocidad media de 90 a 100 km/hr. Observa también que se solicitan ingresos mínimos garantizados, un plazo de concesión muy extenso y un subsidio del 20% de la inversión para una de las alternativas presentadas. Por último estima que existe una sobreestimación de los costos.

En cuanto a los organismos consultados, el señor Jara enumeró los siguientes: la Secretaría de Planificación de Transporte, que recomienda declarar el proyecto como de interés público; la Secretaría Regional Ministerial del Ministerio de Obras Públicas de La Araucanía, la Dirección Nacional de Planeamiento y la Dirección Nacional de Vialidad, que recomiendan no declarar el proyecto como de interés público; y, por último, la Secretaría Regional de Vivienda y Urbanismo de Región de La Araucanía, la Intendencia de la Región de la Araucanía, y la I. Municipalidad de Villarrica y I. Municipalidad de Freire, de los cuales no se ha recibido respuesta.

El señor Jara hace ver que esta iniciativa corresponde a un reingreso, y que en su versión original, de 2007, contó con los pronunciamientos de las intendencias y municipalidades de Villarrica y Freire. La I. Municipalidad de Freire, en su oportunidad estuvo muy contraria a la declaración de interés público, mientras que la I. Municipalidad de Villarrica y la Intendencia de Villarrica estuvieron de acuerdo con la idea del proyecto, pero eliminando cobro de peaje.

El señor Jara señala que Secretaría de Planificación de Transporte informó que al revisar los antecedentes se identificaron diversos errores y aspectos cuestionables que ponen en duda la rentabilidad social del proyecto, pero que, sin perjuicio de ello, concluiría que es posible declarar la iniciativa como de interés público prestando especial atención a la estimación de los beneficios sociales del proyecto.

La Secretaría Regional Ministerial de Obras Públicas de la Región de la Araucanía, por su parte, señalaría que el proyecto no está bien definido en términos de las características físicas de la región y de la tarificación, la cual podría generar oposición.

La Dirección Nacional de Planeamiento, continúa el señor Jara, habría indicado que la región presenta los índices de pobreza más altos a nivel país, por lo que nada asegura la disponibilidad a pagar. Por otro lado, observa que el cálculo de la demanda se encuentra sobreestimada y además tiene un plazo de concesión muy extenso.

Por último, la Dirección Nacional de Vialidad considera que el proyecto no presenta antecedentes suficientes para declararlo como de interés público e indica que esa dirección tiene programado para el año 2012 la realización de un estudio de pre inversión con el objeto de determinar la factibilidad de ampliar a una segunda calzada, pero con un estándar de doble calzada de proyecto vial tradicional.

El señor Jara señala que Coordinación de Concesiones recomienda no declarar el proyecto como de interés público principalmente debido a que la propuesta presenta diversos defectos. Por ejemplo, la presentación considera una sobreestimación de ingresos por las altas tasas de crecimiento de demanda proyectadas, lo cual podría traducirse en eventuales necesidades de subsidio. Adicionalmente, se tuvo en consideración la opinión regional de que bajo las condiciones de tránsito actuales no es necesario una autopista, sino más bien una doble calzada sin grandes inversiones en obras; y el hecho de que la Dirección de Vialidad tiene contemplado realizar un estudio de pre inversión para el año

2012 para determinar la factibilidad de ampliar la Ruta CH-199 con una segunda calzada, en el mismo sector Freire-Villarrica.

El señor Ministro ofrece la palabra a los consejeros.

Don Rodrigo Castro toma la palabra y pregunta cuáles son las tasas de accidentabilidad de la ruta, a lo que don Miguel Ángel Jara contesta que no tiene esa información.

El señor Echaveguren señala que tiene dos comentarios. En primero lugar, indica que no se están tomando en consideración todos los beneficios en la evaluación económica, tales como la baja en el número de accidentes, en el número de cortes de caminos, y que se despejarían las rutas, lo cual es importante en una zona de avalanchas. En la misma línea, observa que los peak de demanda estacional debido al turismo puede que compensen el sobredimensionamiento de los costos de operación. Observa que, en definitiva, más que sobreestimación de ingresos hay una mala evaluación económica.

El consejero Echaveguren también aclara, en segundo término, que es necesario dejar de lado la idea de que concesionar una ruta es equivalente a construir una autopista. Se debe tener en consideración que si se baja el estándar de autopista a una “no autopista” de doble calzada se reduce la inversión sin bajar demasiado los beneficios, porque los estándares de diseño son muy similares. Si uno baja el estándar, como baja la inversión y se mantienen los beneficios, más rentable parece el proyecto.

El Ministro observa entonces, que entiende que habría una recomendación de rechazar este proyecto ya que habría una opción más rentable desde el punto de vista social. El señor Echaveguren aclara que no necesariamente, y que lo que él ha observado no es suficiente para rechazar debido que parte del supuesto de igualdad de beneficios los cuales no están debidamente cuantificado en este caso.

El señor Ministro señala que entonces la pregunta clave es cuáles son los criterios a considerarse para decidir si construir una carretera a doble calzada o una autopista, a lo que el consejero Echaveguren responde que se deben usar tres criterios: criterio de costos de operación, criterio de accidentabilidad y criterio de capacidad. Señala que cuando la carretera va alcanzando su capacidad máxima es necesario pasar a doble calzada y que el criterio que se usa para determinar la capacidad máxima de una vía es de 5.000 vehículos por día, el cual se habría discutido con anterioridad en este consejo porque constituye un umbral bajo que tiende a que se lleve todo a doble calzada. El ideal es conjugar estos tres criterios al evaluar cada caso.

Don Luis Eduardo Bresciani señala que se justifica hacer la inversión no por los flujos, que son estacionales, sino por temas de seguridad vial, por el tráfico local, por las actividades productivas, la turística, por los atravesos de animales, todo lo cual significa riesgos que hacen necesario estudios para mejorar el estándar de la ruta, por lo menos en algunos sectores. Algunos sectores podrían mantener el estándar actual pero otros podrían ser mejorados.

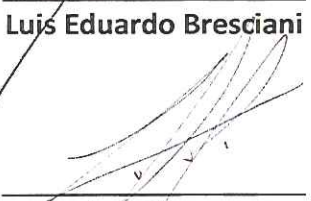
El Ministro observa que, para todos los efectos, quizás no es el momento óptimo desde el punto de vista social para construir una autopista en la zona de Villarrica.

Don Luis Eduardo Bresciani sugiere que dicha ruta podría asemejarse a la de Ovalle, con distintos estándares en distintos tramos, pero que hacer eso implica el desarrollo de otro perfil de proyecto.

Finalmente el Ministro pregunta si hay consenso en cuanto a la idea de rechazar la declaración de interés público de la iniciativa, y la totalidad de los consejeros asienten.

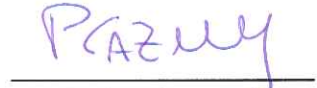
Sin otros temas que tratar, se pone fin a la sesión a las 18:20 horas.


Laurence Golborne
Presidente del Consejo de Concesiones
Ministro de Obras Públicas


Luis Eduardo Bresciani

Tomás Echaveguren


Rodrigo Castro


Juan José Romero


Pedro Gazmuri


Florencia Donoso
Secretario Abogado

