

# CUADERNOS DEL CPI

## FINANCIAMIENTO Y CONSIDERACIONES SOBRE APP EN CHILE PARA LAS RUTAS CONCESIONADAS

Unidad de Estudios del CPI



FINANCIAMIENTO Y CONSIDERACIONES SOBRE APP  
EN CHILE PARA LAS RUTAS CONCESIONADAS

UNIDAD DE ESTUDIOS DEL CPI

Junio de 2020

1. Un realidad que habrá que enfrentar en el futuro cercano es la identificación de fuentes de financiamiento para llevar adelante las inversiones en infraestructura que el país requiere. Es un hecho que Chile saldrá empobrecido producto de la crisis económica en ciernes, lo que se expresará en mayores niveles de pobreza en la población y menores recursos fiscales. En efecto, buena parte de los recursos públicos disponibles, ya sean resultado de la recaudación tributaria, del uso de fondos especiales o de endeudamiento, se deberán destinar a contener los efectos negativos de la crisis económica y a dar cuenta de las demandas sociales más sentidas relacionadas con estos fenómenos. Si bien es esperable aumentos de recursos para inversión en infraestructura como parte de un plan de recuperación económica, los necesarios para invertir en proyectos de mediano plazo que tengan por finalidad comenzar a diseñar el país de futuro al que aspiramos, serán muy reducidos. En ese sentido, la esperanza para este tipo de proyectos será recurrir a los fondos privados.
2. Chile tiene una trayectoria reconocida mundialmente en asociación público privada para desarrollar sectores de la infraestructura productiva y social. En algunos casos se optó por fórmulas más cercanas a la privatización, en otras a la de la concesión por plazos determinados, con subsidio del Estado. En cada una de estas experiencias hay éxitos y fracasos que bien deben servir de aprendizaje para diseñar opciones de futuro. Lo que si es cierto es que la Infraestructura para dotar al país de servicios de calidad ha cambiado sustancialmente en un período relativamente corto de tiempo. Chile tiene hoy índices de servicialidad proporcionalmente muy superiores a los que tuvo alguna vez en el pasado.
3. La ley de Concesiones de Infraestructura Pública del Ministerio de Obras Públicas fue en su momento uno de los cuerpos legales más innovadores que se conocieran. De hecho fue modelo a seguir por varios países de la región y en España. Sus fundamentos han permitido promover inversiones por más de 20 mil millones de US\$ en sus más de

25 años de vigencia. Chile no hubiese sido capaz de desarrollar las infraestructuras que se concretaron utilizando esta ley como marco recurriendo a otras formas de financiamiento. En buena medida el aporte de estas al desarrollo del país ha sido muy importante, lo que se refleja en aumentos de productividad, aumentos de bienestar de las personas, mayor disponibilidad de facilidades sociales y un uso alternativo de los recursos públicos que ha multiplicado sus efectos.

4. Durante los 25 años de vigencia de la industria de las concesiones de infraestructura pública el país ha cambiado. De alguna manera los problemas que se intentó resolver en su momento hoy se expresan de otra forma. A pesar de todas las contingencias que ha debido enfrentar, Chile es un país más rico que hace 25 años atrás en este aspecto, pero con una serie de rezagos que suponen cambios de percepciones y conductas que también le afectan. Esto es especialmente válido para el sistema de concesiones viales, el que, a nuestro juicio requiere una “puesta al día”:
  - a. El crecimiento que ha tenido el país en este período ha sido el más alto de su historia. Ello se ha reflejado durante muchos años en tasas de empleo altas y estables, generando prácticas de consumo que han tendido a homogeneizarse, a costa de altos niveles de endeudamiento para muchos. Es así como el Ingreso *per cápita* de los chilenos en promedio ha aumentado significativamente, aunque la distribución del ingreso aún refleja altos niveles de desigualdad. Estos cambios de hábitos han tenido por resultado masificar el acceso a bienes suntuarios, muchos de los cuales han pasado a ser bienes aspiracional y de ahí a primarios, dejando de cumplir el rol diferenciador que caracterizaba a los primeros. Entre otros, el automóvil ha enfrentado una demanda muy explosiva, especialmente en los últimos 10 años. Esto ha tenido lugar en el marco de un sistema de Transporte Público en Santiago que enfrentó un colapso mayor al entrar en vigencia. Ambos fenómenos han tenido sus efectos en el uso de la infraestructura vial: creciente congestión en la calles de la ciudad y un aumento muy importante en el uso de las vías tarifadas,
  - b. Es así como las rutas concesionadas, especialmente las urbanas, han debido enfrentar problemas de congestión, con altos grados de permanencia durante la jornada, para lo cual no estaban diseñadas, ni desde el punto de vista de su capacidad ni de su gestión. La idea de las tarifas disuasivas fue ampliamente superada. Se ha pasado así de un alto nivel de servicio a insuficiencias estructurales de la infraestructura vial, dando origen a la “paradoja” de las concesiones urbanas: a peor servicio, mayor tarifa (de saturación y de congestión),

- c.** Las ampliaciones de contrato, mecanismos contemplado en la ley para hacer frente a estas situaciones críticas se han demonizado, rigidizando las adecuaciones posibles: estas han sido menores a las debidas para superar los problemas de capacidad y han tardado más en entrar en operación de lo que hubiese sido necesario.
  - d.** En la medida que se han ido incorporando nuevas vías al sistema concesional, la estructura tarifaria se ha ido modificando. No existe la percepción de que las tarifas tengan una relación entre sí, son un pago que se hace por cada tramo sin obedecer a una lógica comprensible por parte del usuario.
  - e.** Adicionalmente, se ha pasado de una percepción en la que la Infraestructura vial era una contribución al desarrollo del territorio a una visión de que su impacto sólo segrega el territorio.
  - f.** Las concesiones viales han pasado así de ser percibidas como proveedoras de servicios de calidad a ser proveedores de infraestructura insuficiente. En este sentido, las tarifas en vez de ser el pago por un servicio a los proveedores de esta, es el pago que se hace a virtuales "recaudadores de impuestos" que operan por cuenta del Estado y lucran a sus expensas.
  - g.** Los concesionarios se "ampan" en el contrato, la autoridad se "ampara" en el contrato, el contrato no da cuenta de lo que hoy demandan los usuarios.
- 5.** La conclusión de este proceso es que la percepción que se ha instalado respecto de la "industria de las concesiones viales " es compleja:
- a.** Es un servicio "privatizado", como otros. "Distinto sería si sé que le estoy pagando al Estado". Detrás de esta afirmación hay un juicio respecto del "lucro" asociado a un servicio público.
  - b.** El servicio se ha deteriorado: no cumple las expectativas.
  - c.** El servicio es caro:
    - i. Reajustes excesivos.
    - ii. Tiene alta incidencia en el presupuesto de los usuarios.

- d. Empresas de servicio público que lucran en exceso.
  - e. Modernización tecnológica no es suficiente.
  - f. Todo esto ha conducido a una progresiva legitimación de la "evasión".
  - g. La restricción de acceso es "odiosa".
  - h. No hay transferencia de beneficios al entorno: municipios y la comunidad no ven beneficio al contar en su territorio con obras viales concesionadas.
  - i. Tarifas son recaudatorias de recursos para el Estado (pago por bienes y derechos, pago por obras diferentes de la concesión, pago al Estado como factor dirimente, otras).
  - j. Rigidez de los contratos no permite adaptarse a las nuevas demandas.
  - k. En ciertos casos, opacidad en las tarifas cobradas.
6. Para enfrentar este menor valor asignado a la industria será necesario actuar en diferentes frentes. Proponemos iniciar una discusión al menos respecto de la Institucionalidad y el rol que debe jugar el MOP a través de la DGC en este proceso, algunas consideraciones contractuales, y de los aspectos tarifarios.
7. En relación a los temas institucionales es preciso reconocer que el sistema de concesiones que lidera el MOP ha sido sometido a una serie de exigencias que han puesto en duda la capacidad de liderar la industria desde la posición de la DGC.

Las adecuaciones institucionales han sido más lentas que lo requerido para los desafíos del país, lo que ha sido una constante desde hace años e incide en tener aún necesidades de readecuaciones institucionales.

- a. Cambio de Ley del año 2010 y la minimización de la capacidad del MOP de co-gestionar los proyectos adjudicados

- b.** Formalización de la DGC al interior del MOP, asimilándola a las otras direcciones de la institución. Con todas las ventajas que esto significa, se corre el riesgo de “burocratización” que impide seguir el ritmo de una industria, la que requiere gran capacidad de adaptabilidad.
  - c.** Falta de propuestas propias de parte del MOP con una mirada de largo plazo, fuente principal para nuevos proyectos a concesionar son las “iniciativas privadas”, las que siempre se pensaron como un complemento para ampliar servicios de infraestructura no detectadas por el Estado.
  - d.** El FONDO de infraestructura y la transferencia de responsabilidades y funciones relevantes para el liderazgo de la industria a una institución más flexible y menos sometida a las restricciones burocráticas a las que está expuesta la DGC. Las leyes de ambas instituciones se superponen en funciones que no han quedado bien resueltas, lo que lleva a confusión de roles.
  - e.** Reorientación del FONDO por falta de claridad y disposición de las autoridades para dotarlo de los recursos aprobados por ley.
- 8.** Desde el punto de vista contractual, es bueno referirse a lo que el Banco Mundial ha detectado como tendencia en los contratos de APP, a nivel mundial. De acuerdo a esta institución se haría necesario revisar el modelo de APP que se ha puesto en marcha. Por una parte, el financiamiento identificado para este tipo de proyectos aumenta, en tanto el número de proyectos que se postulan decrece. (Repensando las APP: un acercamiento desde la desagregación, Swapnil Garg).
- a.** El organismo multilateral parte por reconocer que el concepto de APP es controversial en casi todos los lugares donde se ha logrado poner en práctica. Chile no es la excepción. Es diferente un contrato de hospital concesionado a uno de carretera concesionada en la que los ingresos provienen en su totalidad de lo que los usuarios pagan como tarifa. El primero es más próximo a un contrato de proveeduría de infraestructura, el segundo se acerca más un contrato de servicios.
  - b.** En este sentido, un primer punto de reflexión es ¿que se entiende por APP?. Para algunos bastaría que la inversión en infraestructura esté asociada a algún tipo de financiamiento privado, para otros, cualquier relación entre el sector público y el sector privado que se exprese en un contrato es una modalidad de APP.

- c. Luego de revisar numerosas forma de contratos, el autor de la referencia concluye que un típico contrato de APP tiene las siguientes características:
- i. Participa una agencia del Estado y una empresa privada.
  - ii. El contrato enfatiza la prestación de un servicio público a través de una agencia privada.
  - iii. Se trata de un cambio consciente para pasar de proveer algún tipo de activo (infraestructura) a la prestación de un servicio público.
  - iv. A través de un contrato de APP se persigue transferir una importante cantidad de riesgos al proveedor privado.
  - v. El contrato contempla alguna forma de remuneración al proveedor privado relacionado con la prestación de servicio que ejecuta: puede ser de parte de los usuarios o de parte del mandante, condicionado a cantidad y calidad del servicio.
- d. Los elementos controversiales (o que alimentan la controversia) serían:
- i. La internalización (*bundling*) de actividades relacionadas en el contrato y que van más allá de las inversiones necesarias para prestar el servicio requerido. De acuerdo a cómo han evolucionado los contratos en el tiempo, la tendencia ha sido incorporar cada vez más actividades relacionadas al contrato, aunque no necesariamente fundamentales para la prestación del servicio, como consecuencia de:
    - supuestas disminuciones de costos.
    - internalización de burocracia pública.

Esto facilitaría a los representantes del sector público alcanzar los resultados prometidos. Caso típico es el diseño, la compra de terrenos, los estudios de impacto ambiental, los acuerdos con la comunidad y sus compensaciones.



ii. Los efectos de esta forma de proceder son:

- Contratos cada vez más complejos. No se limitan sólo a la prestación del servicio que se demanda sino que se debe hacer cargo de una serie de actividades colaterales que requieren otra especialización.
- Contratos cada vez de mayor nivel de inversión. Esto limita la competencia a la entrada, dificulta la negociación de salida al no contar con alternativas claras, alta probabilidad de captura.
- Dada la mayor complejidad, los riesgos son cada vez más difíciles de diversificar por parte del agente privado al no corresponder muchos de ellos a su especialidad.
- Mayores períodos de repago. En la medida que los contratos requieren mayor inversión y tienen mayores riesgos, tienden a extender su período de repago.
- Mayor extensión del contrato dificulta la evaluación de riesgo en el tiempo. Mientras mayor sea el horizonte del contrato se pasa de riesgo cuantificables y diversificables a incertezas difíciles de evaluar.
- Menor comprensión por parte de los usuarios de lo que están recibiendo como servicio.

iii. En la medida que los contratos incluyen cada vez más aspectos y se extienden, tienden a ser cada vez más rígidos, dificultando su adaptabilidad. Ambos agentes (público y privado) intentan asegurar su rol en ellos. Para asegurar a las partes minimizar los perjuicios que podría acarrearles en el contrato, se tiende a incorporar todas las situaciones que el proyecto puede enfrentar. Se reniega así del reconocimiento de que los contratos de largo plazo y de volúmenes grandes de inversión, por definición, son imperfectos y por lo tanto hay que dar espacio a la imprevisión.

9. Para abordar el problema tarifario se requiere de una política tarifaria que sea plenamente comprensible para los usuarios y se ajuste a ciertos criterios de calidad de servicio, equidad territorial, equidad intergeneracional, costo marginales de largo plazo, tipología de vehículos, entre otras.
- a. La Política Tarifaria debe ser definida por el Consejo de Concesiones, tal como quedó acordado al legislarse acerca de la DGC.
  - b. Avanzar lo más rápido que la tecnología lo permita a un sistema de cobro por km efectivamente recorrido, tanto a nivel urbano como interurbano.
  - c. Costos por km recorrido debe ser muy parecido para tipos de carreteras similares, según su nivel de servicios.
  - d. Flexibilidad tarifaria para todos los contratos, dentro de cierto rango (evitar el *dumping*).
  - e. Revisar los criterios para aplicar tarifas diferenciadas por congestión.
  - f. Anticipar al usuario la tarifa que se le cobrará por el uso de la autopista o carretera.
  - g. Desde el punto de vista de los usuarios, la tarifa debe evolucionar de acuerdo a la percepción de calidad del servicio. Como esto no es posible de asegurar, habrá que encontrar un equilibrio entre el servicio ofrecido y la tarifa cobrada.
  - h. Al respecto, una tarea de parte de las empresas concesionarias será “develar” el beneficio que reporta al usuario el uso de las vías tarifadas: ahorro de tiempo, menor uso de insumos, mayor seguridad, mayor confort, entre otros.
  - i. Por parte del Estado, sería importante informar a la comunidad los menores costos que tiene para el Presupuesto Público el sistema de concesiones y el destino de los recursos ahorrados, entre los que debe figurar el mejoramiento de las rutas alternativas y el desarrollo de modos alternativos.

## 10. Algunas recomendaciones aplicables a Chile:

- a. Devolver a la DGC el rol fundamental que debe cumplir para el desarrollo de la industria
  - i. Plan de inversiones de LP (5 años, tal como se le exige al FOINSA) diseñado por el MOP y otras instituciones del Estado a ser ejecutado por la DGC; ésta deberá liderar el proceso de acuerdo entre los organismos del Estado que utilicen la Ley de Concesiones de Infraestructura Pública del MOP
  - ii. Ampliar el rol del Consejo de Concesiones para que adquiriera el mandato de supervisar el Plan a 5 años a ser ejecutado por la DGC y velar por extensión y profundidad del rol concedentes del Estado a través de esta entidad.
  - iii. Nuevo programa de licitaciones creíble y realizable.
  - iv. Incursionar en temas nuevos: ferrocarriles, agua, otros modos de transporte público urbano y sub urbano, otras. En la medida que sea necesario, también se podría considerar la concesión de Fibra Óptica, similar a lo que se ha hecho para la red sur y para la red país a través del MTT.
  - v. Apoyar el trabajo de los inspectores fiscales (eventualmente certificarlos) en la materialización de obras nuevas y en la gestión de proyectos en operación.
  - vi. Unidad de “*compliance*” en la DGC (o externalizarla) que vele por la transparencia de los contratos de concesiones, de estudios y de asesorías de inspección fiscal.
  - vii. Explorar diferentes alternativas de financiamiento público privado que incentive una participación activa del sector privado y abra el espacio a nuevos proyectos de Infraestructura a ser abordados a través de un mecanismo de APP.
  - viii. Radicar en la DGC la responsabilidad por nuevas modalidades contractuales: de tamaños más acotados, con mayores grados de flexibilidad, con riesgos asignados de mejor manera a quien mejor los puede diversificar, reconocidos por los agentes de financiamiento.

- ix. Radicar en la DGC la Política Tarifaria para los diferentes servicios que se presten a través de concesión de infraestructura pública.
  - x. Solvencia presupuestaria para cumplir con estas funciones.
- b.** Convenir el sentido de la APP: aclarar si lo que se pretende es dotar el Estado de infraestructura o resolver un problema de prestación de servicios. Esto se puede hacer caso a caso.
  - c.** Desagregar los contratos, permitiendo que actores especializados se hagan cargo de actividades específicas. Esto significaría que el agente público asumiera muchas funciones que hoy se le transfieren al eventual concesionario. Con ello se podría disminuir las exigencias de inversión y a la vez radicar en el agente público funciones que le son propias al ser la infraestructura que se construye propiedad del Estado.
  - d.** Flexibilizar los plazos de los contratos, facilitando la entrada y salida de actores.
  - e.** Reducir el tamaño de contratos de modo de facilitar la entrada de actores y la sustitución de actores que no cumplen.
  - f.** Para facilitar la flexibilización de los contratos es muy importante redefinir las relaciones de confianza entre las partes, tipo de relaciones que debiera primar en un contrato de estas características. En caso de no existir esta posibilidad, lo recomendable es contar con mecanismo de seguimiento para evitar conflictos de interpretación innecesarios (mecanismo de resolución temprano de controversias, además del Panel de Expertos).

# CUADERNOS DEL CPI

---

NÚMERO  
122

**CPI** CONSEJO POLÍTICAS  
DE INFRAESTRUCTURA

---

[www.infraestructurapublica.cl](http://www.infraestructurapublica.cl)