

# Sistema de Concesiones en Chile



Ministerio de  
Obras Públicas



Coordinación de Concesiones  
Ministerio de Obras Públicas

Diciembre 2015



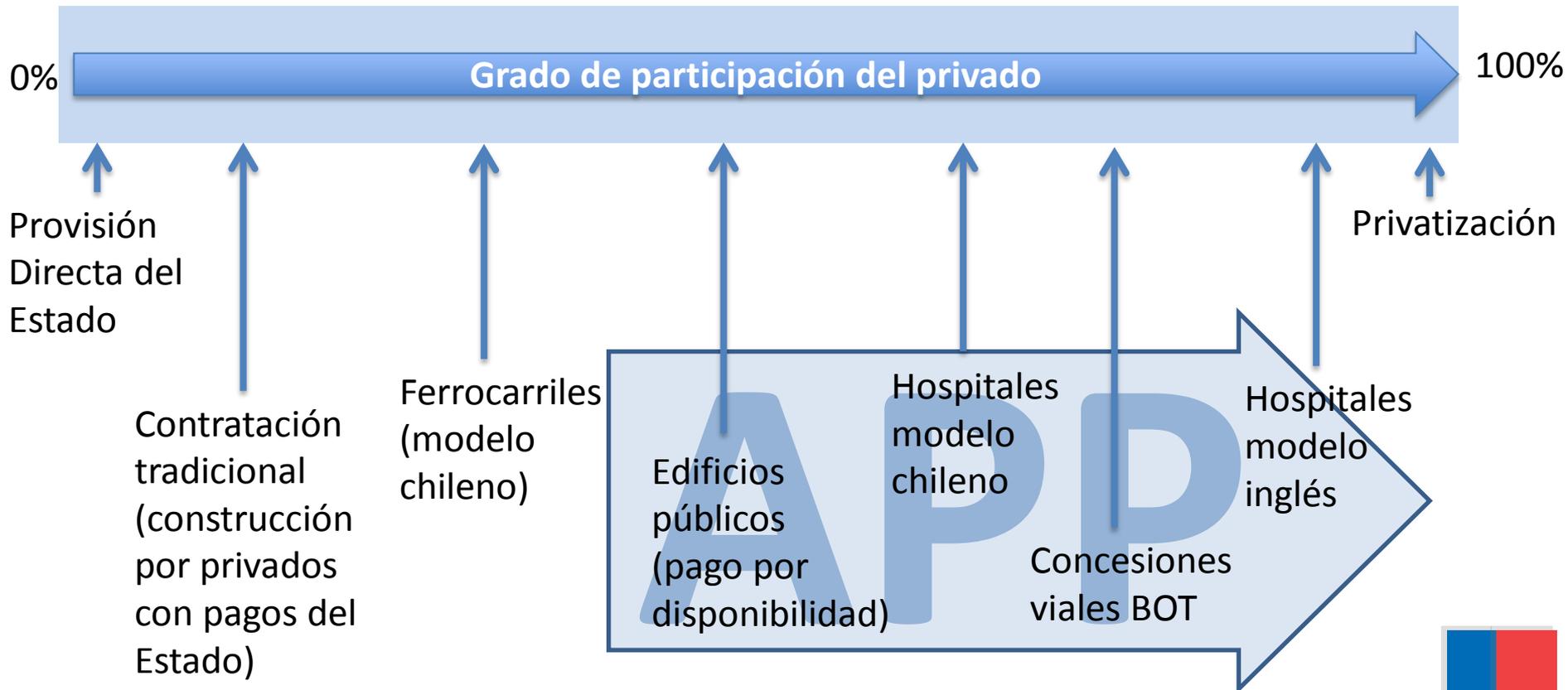
# **Desarrollo de Infraestructura y Participación Público Privada**



# Grado de Participación Privada



El grado de participación de los privados se puede mirar en un continuo:



# Asociación Público- Privada: APP



- ¿Qué es APP?
  - Contratos de largo plazo entre privados y el sector público
  - El privado asume parte significativa del riesgo de provisión de la infraestructura
- En un contrato de APP:
  - El privado se hace cargo de la construcción y operación de la obras, generando ganancias de eficiencia
  - Se asegura el mantenimiento de la infraestructura en el largo plazo, resguardando el valor patrimonial de los activos del Estado y asegurando su funcionalidad, además de cumplir estándares de servicio durante todo el período





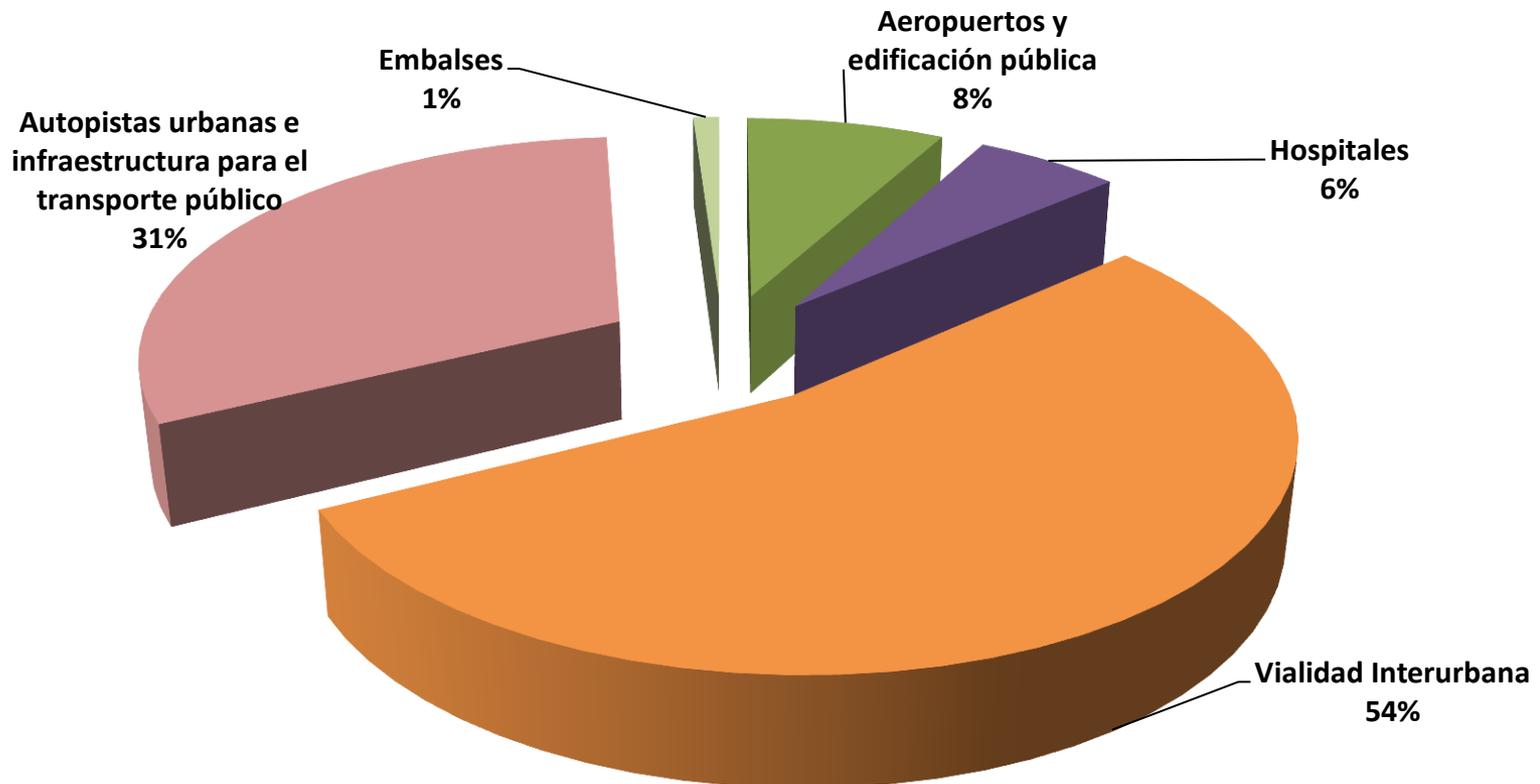
# Historia del Programa Chileno de Concesiones



# Logros del Programa de Concesiones

A más de 20 años desde la primera licitación 1992-2015:

- 82 proyectos adjudicados
- Casi US\$ 19.000 millones en inversión (de la cual más de US\$ 15.000 ya han sido ejecutada)



# Concesiones en Chile



El desarrollo de proyectos a través del mecanismo de concesiones ha permitido suplir de manera importante las **brechas de infraestructura**, sobre todo en obras viales.



En Chile, más de 2.500 kilómetros de carreteras, urbanas e interurbanas, están concesionadas.



# Aspectos clave del éxito del Programa de Concesiones

- Se ha implementado una adecuada distribución de los riesgos con el fin de minimizar el costo total de la infraestructura y sus servicios
- Se han implementado herramientas para facilitar el financiamiento: ingresos mínimos garantizados, seguros de cambio, subsidios, la prenda especial de concesión, entre otras.
- La cartera de proyectos incluye iniciativas públicas y privadas, seleccionadas y priorizadas de acuerdo a un análisis multi-criterio (factores económicos, técnicos, ambientales, territoriales y presupuestarios)
- Los proyectos se llevan a cabo bajo un marco presupuestario fiscal responsable
- Adecuada gestión y supervisión de las concesiones (Inspección Fiscal), tanto en fase de construcción como de operación
- Chile cuenta con una Ley de Concesiones que fue promulgada con una amplia aprobación en todos los sectores políticos



# Marco Organizacional



# Coordinación de Concesiones



- Es un órgano funcional, creado como programa que depende de la Dirección General de Obras Públicas del MOP
- La Coordinación de Concesiones de Obras Públicas es la entidad encargada de, entre otras funciones:
  - Promover los proyectos de concesión
  - Preparar las licitaciones, tanto los aspectos técnico-económicos como las bases de la licitación
  - Llevar a cabo la licitación y adjudicarla
  - Fiscalizar el contrato tanto en la fase de construcción como de operación del proyecto
  - Apoyar la representación del interés público en disputas arbitrales
- Esta coordinación depende del Ministerio de Obras Públicas y requiere la aprobación del Ministerio de Hacienda para llamar a licitación, adjudicar y modificar los proyectos concesionados



# Consejo de Concesiones



- Existe un consejo consultivo (no vinculante) que velará por el resguardo del interés público. El Consejo entrega un informe previo a la toma de decisiones (algunas obligatoriamente y otras a solicitud del Ministro)
- El Consejo está presidido por el Ministro de Obras Públicas y compuesto por 5 consejeros designados por el Ministro de Obras Públicas, a los que se les aplican las normas sobre inhabilidades e incompatibilidades administrativas





# Marco Legal



# Marco Legal



- Chile cuenta con una Ley de Concesiones que fue aprobada por unanimidad contando con el apoyo de todos los sectores políticos.
- El marco legal permite al Ministerio de Obras Públicas adjudicar proyectos bajo su jurisdicción bajo la Ley de Concesiones.
- Para infraestructura que está bajo la tuición de otros ministerios, éstos pueden acceder al mecanismo de concesiones a través de un convenio de mandato.



# El Contrato de Concesión



Marco Normativo .....>  
General

1. Ley de Concesiones de Obras Públicas (D.S. MOP N° 900, de 1996) y sus modificaciones
2. Reglamento de la Ley de Concesiones

Cada contrato  
queda regulado .....>  
en particular por

1. Convenio de mandato (si corresponde)
2. Bases de precalificación
3. Bases de Licitación y Circulares Aclaratorias
4. Oferta técnica y económica del oferente
5. Decreto Supremo de Adjudicación



# Aspectos clave del éxito del Programa de Concesiones: Ley de Concesiones



Los siguientes aspectos principales se encuentran regulados en la Ley de Concesiones y su Reglamento:

- Presentación de iniciativas privadas (propuestas no solicitadas)
- Requisitos de la licitación
- Modificaciones de los contratos y sus compensaciones económicas
- Mecanismo de solución de controversias (Comisión Arbitral y Panel Técnico)
- Derechos y obligaciones del concesionario
- Prenda especial de concesión de obra pública

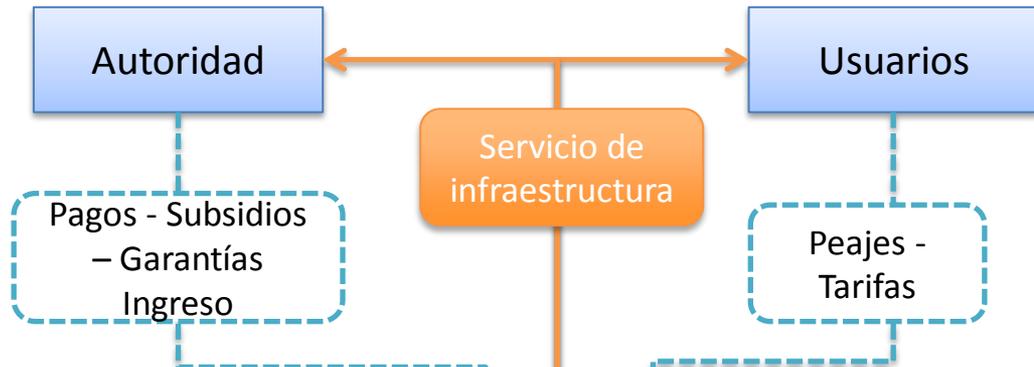




# **Aspectos Económicos y Financieros**



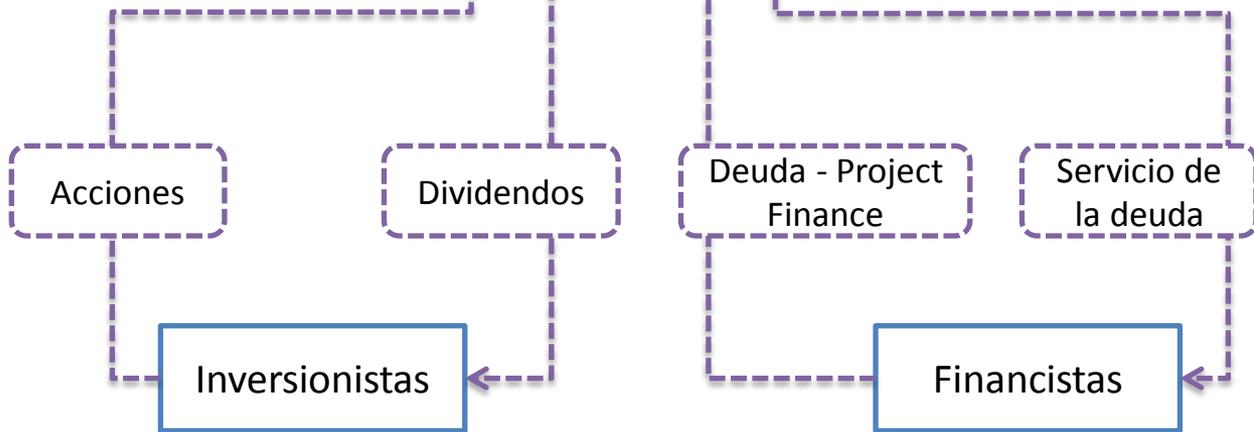
# Esquema Financiero Concesiones



Ingresos del Proyecto  
(Pagos)



Financiamiento del Proyecto



Cerca de un 80% son inversionistas extranjeros

Existe diferencia entre el financiamiento de corto y largo plazo



# Project Finance



- La estructura de financiamiento de los proyectos de concesiones es tremendamente compleja
- Este tipo de proyectos se transforma en un negocio financiero
- Actores: Bancos, aseguradoras de riesgo, AFPs y otros posibles tenedores de bonos, etc.
- Variables críticas: tasas de interés, premios por riesgo
- Se han implementando mecanismos que facilitan el financiamiento:
  - Prenda especial de obra pública
  - Ingreso Mínimo Garantizado
  - Seguro de cobertura cambiaria
  - Subsidios
  - Licitación por Ingresos Totales de la Concesión





# Desarrollo de los Proyectos Concesionados



# Principios Rectores



- Estrictos controles internos para evitar proyectos temerarios y modificaciones injustificadas:
  - Ministerio de Desarrollo Social
  - Autoridad Ambiental (Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental)
  - Ministerio de Hacienda
  - Presidencia de la República
  - Contraloría General de la República
- Los proyectos se llevan a cabo bajo un marco presupuestario fiscal responsable: se proyectan los flujos a más de 20 años considerando
  - Ingresos: crecimiento tendencial del presupuesto
  - Gastos: pagos de IVA, subsidios, expropiaciones, provisiones para modificaciones de obra, pagos de compensaciones, reclamaciones, etc.



# Ciclo de Proyecto APP



# Evaluación y estructuración de proyectos



- Estudios necesarios para el proyecto:
  - Estudios de anteproyecto de ingeniería
  - Estudio de demanda
  - Estudio de expropiaciones
  - Estudio de impacto ambiental y territorial
  - Estudios tecnológicos
  - Estudios financieros y económicos
  - Estudios legales
- Rentabilidad social: Los proyectos concesionados, al igual que todos los proyectos del Estado, deben demostrar una tasa interna de retorno social de al menos 6% (TIR social)
- Cuando es posible, se aprovecha la disponibilidad a pagar de los usuarios, para aumentar la sustentabilidad del proyecto
- Se busca estructurar un proyecto que sea atractivo desde el punto de vista privado para conseguir una oferta competitiva y con una adecuada distribución de riesgos que facilite su financiamiento



# Iniciativas Privadas (Unsolicited Proposals)



- Una forma de incorporar dinamismo a la cartera de proyectos es la recepción de iniciativas presentadas por privados
- La gestión de las propuestas de iniciativa privada busca resguardar las condiciones de competencia
- En Chile, de acuerdo con la Ley de Concesiones: “El postulante que ha dado origen a la licitación tendrá derecho a un premio en la evaluación de la oferta que formule con ocasión de la licitación de la concesión, cuya consideración será especificada en el Reglamento y en las Bases”



# Licitación

- Los proyectos se licitan públicamente, procurando la mayor competencia posible entre oferentes
- Proceso abierto, no discriminatorio y transparente
- Permitir preguntas e instancias para introducir mejoras al sistema
- El proyecto se licita con una ingeniería referencial

# Precalificación

- La precalificación permite que el proceso de licitación se lleve a cabo sólo entre licitantes que cumplen exigentes condiciones técnicas, legales y financieras
- En el caso de Chile, se busca incentivar la participación de inversionistas extranjeros (atracción de capitales, capturar experiencia y buenas prácticas, aumentar la competencia con mayor cantidad de proponentes)
- El proceso de precalificación considera la posibilidad de precalificar a los interesados en etapas sucesivas, en base a requisitos objetivos y razonables.
- Para los proyectos de mayor complejidad, se permite hacer un proceso participativo con las empresas, de manera de perfeccionar y armonizar los niveles de servicio y estándares técnicos del proyecto.

# Adjudicación



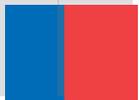
- Proceso transparente
- Simple: ojalá basado en una sola variable objetiva
- Empresa debe constituirse, en un plazo determinado, como SPV (vehículo de propósito especial), es decir, constituir una sociedad de giro único, de nacionalidad chilena o agencia de la extranjera, con quien se entenderá celebrado el contrato y cuyo objeto será la ejecución, reparación, conservación y explotación de obras públicas fiscales
- El concesionario percibirá como única compensación por los servicios que preste, el precio, tarifa o subsidio convenidos y los otros beneficios adicionales expresamente estipulados.



# Fase de Construcción



- Objetivo de la regulación:

Asegurar que se cumplan los requisitos y estándares técnicos, dado que la infraestructura es un activo patrimonial del Estado y que ciertos elementos, como la seguridad por ejemplo, no necesariamente tienen asociado un nivel de servicio.
  - Actores:
    - Inspector fiscal: Gestión y fiscalización del contrato
    - Asesoría Inspección Fiscal: ITO (Inspección Técnica de Obras), verifica en terreno el cumplimiento del contrato y sus inversiones
  - Hitos:
    - Desarrollo del Proyecto de Ingeniería Definitivo (PID)
    - Puesta en Servicio Provisoria (PSP) (se inicia el cobro de los servicios)
    - Puesta en Servicio Definitiva (PSD)
  - Es relevante que las condiciones hayan quedado bien establecidas en las bases de licitación
- 

# Fase de Operación



- Objetivo:
  - Asegurar que el servicio se preste según la calidad comprometida y que además los estándares técnicos se mantengan adecuadamente
- Actores:
  - Inspector fiscal: Gestión y fiscalización del contrato y sus niveles de servicio
  - Asesoría Inspección Fiscal: ITE (Inspección Técnica de Explotación), verifica en terreno el cumplimiento de los indicadores de servicio del contrato, de los planes de mantenimiento, etc.



# Duración de la concesión

- Las concesiones tendrán el plazo de duración que determine el decreto de adjudicación, sin que en ningún caso pueda ser superior a cincuenta años.
- Una vez concluido el plazo de las concesiones, las obras deberán ser nuevamente entregadas en concesión por el Ministerio de Obras Públicas para su conservación, reparación, ampliación o explotación, aisladas, divididas o integradas conjuntamente con otras obras. La correspondiente licitación deberá efectuarse con la anticipación necesaria para que no exista solución de continuidad entre ambas concesiones.
- En caso de que las obras concesionadas hayan quedado en desuso o que por razones técnicas resulte improcedente, inconveniente o perjudicial para el Estado de Chile concesionarlas nuevamente, el Presidente de la República podrá declararlo así, mediante decreto fundado, y eximir el cumplimiento de lo indicado en el inciso anterior.



# Elementos Regulatorios Transversales



# Garantías

- Para participar en la licitación pública el proponente, será necesario garantizar la seriedad de la propuesta en la forma, monto y condiciones que el Reglamento o las bases administrativas establezcan.
- Una vez adjudicado, el concesionario deberá constituir la garantía definitiva correspondiente a la fase de construcción, en la forma y monto establecido en las bases de licitación.
- Antes de la entrada en servicio de la obra, en su totalidad o de una parte de la misma, susceptible de explotación independiente, el concesionario deberá constituir la garantía de explotación en la forma y monto establecido en las bases de licitación.
- La naturaleza y cuantía de las garantías se determinará en las bases de licitación.

# Solución de controversias



- Se cuenta con un mecanismo especial para resolver las disputas
- Aspectos diferenciadores respecto del proceso judicial tradicional:
  - Rapidez y certeza en los plazos del proceso
  - Proceso más flexible
  - Actores con mayores conocimientos de la industria
- Actores:
  - Panel Técnico: Órgano especializado para análisis y recomendación no vinculante sobre los aspectos técnicos o económicos de una controversia. No puede paralizar obras
  - Comisión Arbitral: Procedimiento arbitral mixto de única instancia (facultades de árbitro arbitrador en cuanto al procedimiento y apreciación de la prueba conforme a las reglas de la sana crítica, y deberá dictar sentencia definitiva con arreglo a derecho, la que será fundada, y deberá enunciar las consideraciones de hecho, de derecho, técnicas y económicas sobre cuya base se haya pronunciado). Se mantiene la opción de recurrir a la opción de la conciliación en cualquier momento.



# Mecanismos para Incentivar el Cumplimiento del Contrato

- Pagos asociados al cumplimiento de los niveles de servicio durante la operación: deben fijarse rangos de tolerancia adecuados que incentiven efectivamente el cumplimiento de las condiciones de servicio exigidas
- Multas: permiten forzar el cumplimiento de diversas situaciones, tanto en construcción como en la operación
- Ejecución de las boletas de garantía: ante incumplimientos graves, en situaciones expresamente caucionadas en las bases
- Término anticipado del contrato: cuando el incumplimiento grave no puede ser subsanado
- Estas herramientas están diseñadas para incentivar el cumplimiento del contrato, y deben permitir al Estado reaccionar cuando esto no es posible.

# Modificación de contratos y obras adicionales



- Fundamentar las modificaciones características de obras y servicios: aumento de los niveles de servicio
- Asegurar que sean adecuadamente compensadas: El valor presente neto del proyecto marginal debe ser igual a cero
- Se busca que las inversiones tengan un precio competitivo: licitación privada de obras adicionales en fase de operación y cotizaciones en fase de construcción
- Limitar las modificaciones en etapa de construcción (max. 25% del presupuesto oficial)
- Las inversiones adicionales pueden compensadas mediante:
  - Aumento del plazo
  - Subsidios (pagos) del Estado
  - Ajustes tarifarios





# Nivel de Servicio



# Niveles de Servicio v/s Operaciones



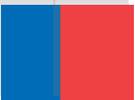
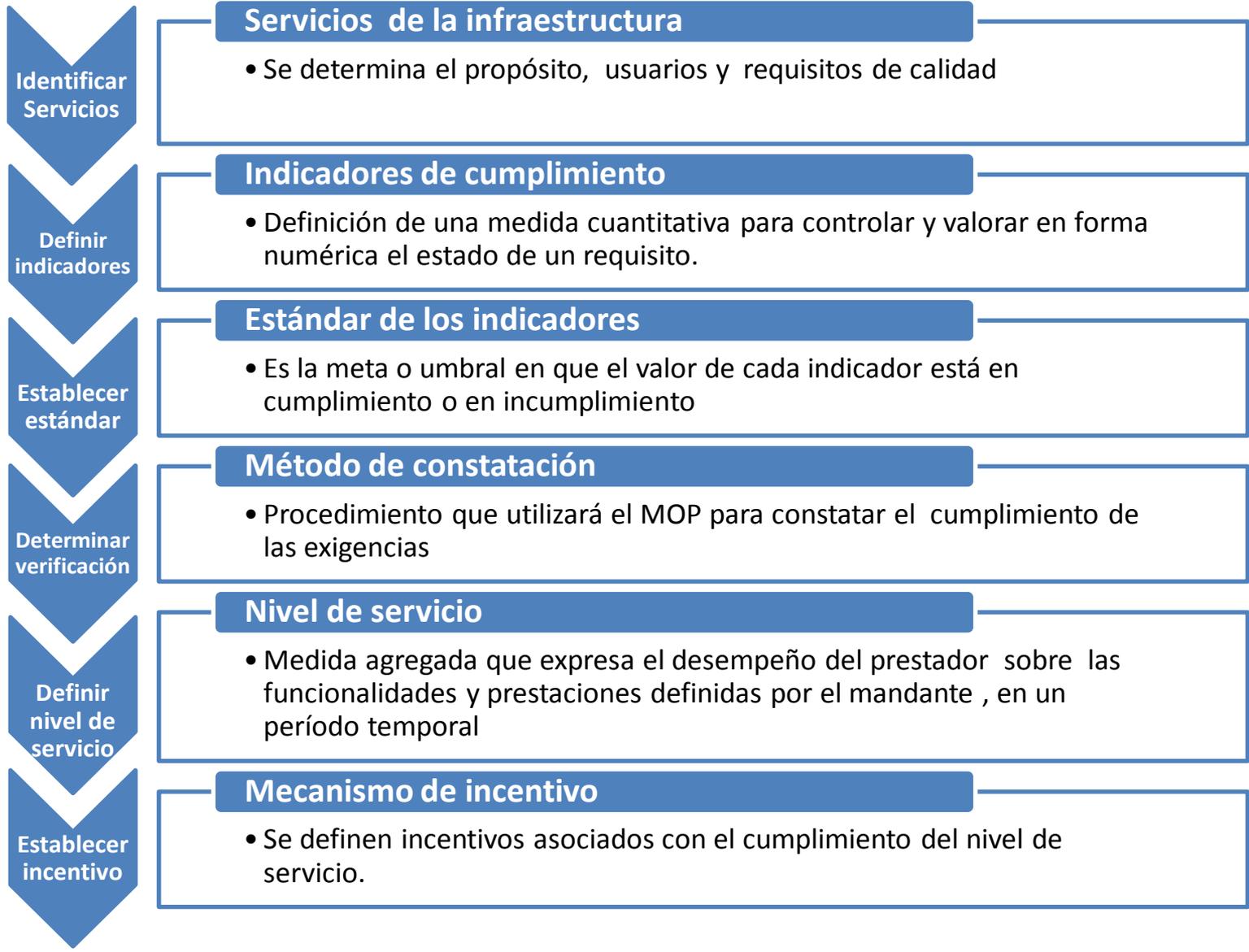
- Implica un cambio de paradigma, desde la construcción de obras a la provisión de servicios de infraestructura
- Los proveedores de infraestructura dejan de ser solo una empresa constructora y deben transformarse en empresas que proveen servicios
- Los concesionarios deben implementar formas para lograr el autocontrol del cumplimiento de los niveles de servicio
- El cumplimiento de los niveles de servicio tiene impacto en los costos





# ¿Qué entendemos por nivel de servicio?

Desde el **ámbito de la producción**, el nivel de servicio se traduce en exigencias explícitas.





# Desafíos

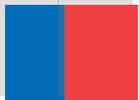


# Desafíos del Programa de Concesiones



- Para el año 2030, nuestro país se ha fijado el objetivo de alcanzar los niveles de bienestar en los países desarrollados:
  - Llegar a un PIB per cápita de al menos 30.000 dólares
  - Mejorar la equidad, dado que hoy:
    - Ratio Gini = 0,56
      - Versus 0,3 Países OCDE
    - IDH = 0,75
      - Versus 0,9 Países OCDE
- Esto significa mayor enfoque de la infraestructura como detonante para el desarrollo social, que permita mayor integración de las personas en las actividades productivas y sociales.

**¿Qué infraestructura es la que necesitamos y cómo la desarrollaremos?**



# Desafíos del Programa de Concesiones

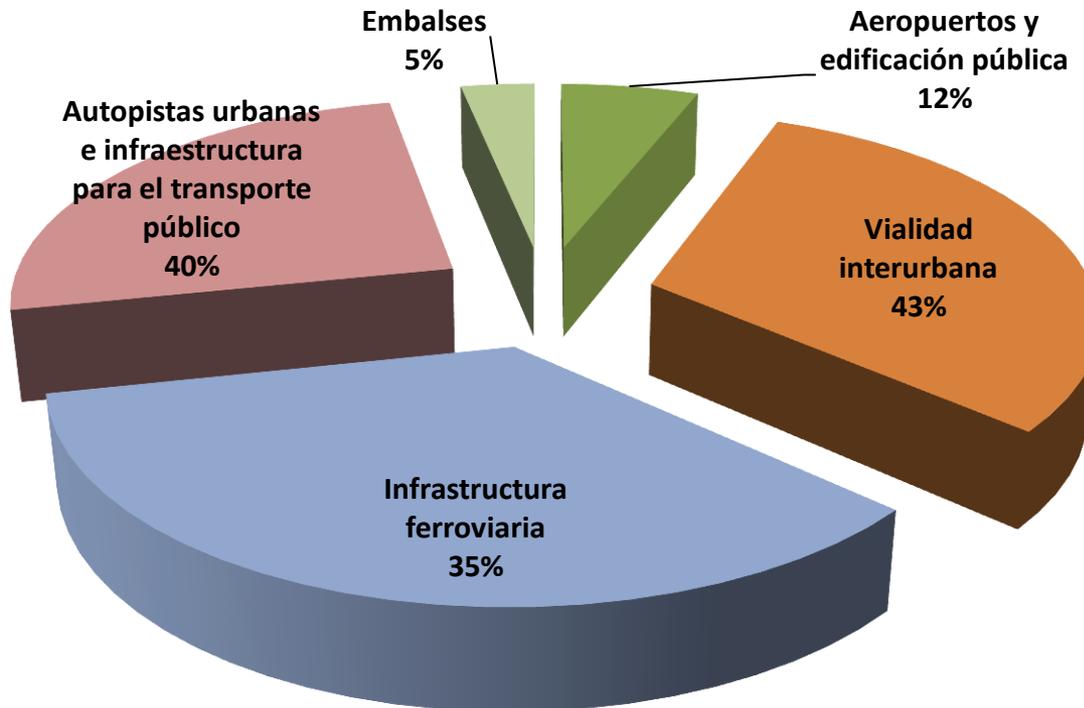


- Se requiere mejorar los procesos de participación, para ser capaces de integrar de una mejor manera las siguientes variables:
  - Territorial
  - Usuarios y comunidad aledaña
  - Pueblos indígenas
  - Autoridades locales
  - Organizaciones de la sociedad civil y asociaciones comerciales/gremiales
- Inversión en Infraestructura (% PIB)
  - 2% Pública + 1% Concesiones
    - Versus 5% Países OECD y 10% aprox. países asiáticos de rápido desarrollo.



# Desafíos del Programa de Concesiones

Cartera de proyectos 2014 -2020: - Más de 40 nuevos proyectos, con inversiones sobre los US\$ 15,000 millones



Programa de Mejoramiento de Obras Concesionadas por MMUSD 1.443,6 (servicialidad, funcionalidad, conectividad y seguridad)



# 20 años de Concesiones

Calidad de Vida

Conectividad

Competitividad