



Universidad del Desarrollo
Facultad de Gobierno
Facultad de Gobierno

NUEVA INSTITUCIONALIDAD: DIRECCIÓN GENERAL DE CONCESIONES

POR: HUGO ANDRÉS ÁLVAREZ CALDERÓN

Tesis presentada a la Facultad de Gobierno de la Universidad del Desarrollo para optar
al grado académico de **Magíster en Políticas Públicas**.

PROFESOR GUÍA:
Rodrigo Troncoso

Octubre de 2017
SANTIAGO DE CHILE

Índice.....	2
Dedicatoria.....	3
Agradecimientos.....	4
Resumen.....	5
Abstract.....	6
1. Introducción.....	7
2. Antecedentes.....	11
a. ¿Qué son las concesiones?.....	11
b. Coordinación de Concesiones de Obras Públicas.....	16
c. Proyecto de Ley Dirección General de Concesiones.....	20
3. Análisis del proyecto de Ley de la Dirección General de Concesiones.....	24
4. Benchmark en Agencias Nacionales de Infraestructura.....	29
5. Conclusiones.....	34
6. Anexos.....	37
7. Bibliografía.....	41

Dedicatoria

A mi familia,

Hugo, María Angélica, José Antonio y Sofía, por enseñarme que el trabajo diario siempre con ganas, perseverancia, tenacidad y silencioso entrega grandes resultados.

Agradecimientos

Cuando en la vida se terminan ciertos procesos es imprescindible poder agradecer a cada una de las personas que contribuyeron en obtener ese objetivo, es por eso que quiero agradecer en primer lugar a mi familia, por brindarme el apoyo y la motivación en este camino, Papá, Mamá, hermanos, tíos Pedro y Marianella gracias por estar ahí siempre con una palabra de aliento. A mi polola Ivana, quien me ha inspirado para sacar lo mejor en este camino, entregándome cariño, sensatez, tranquilidad y compromiso.

Agradecer también a mis amigos, Jorge, Jaime, María Teresa, Valentina, Vittorio, María de los Ángeles y Javiera, por apoyarme en cada una de las etapas de este largo, arduo y trabajado camino, pero al mismo tiempo lleno de alegrías, lealtad y felicidad.

Finalmente, no puedo dejar de agradecer profundamente a mis compañeros de trabajo, Carlos y Ana Cecilia, quienes me apoyaron, comprendieron y brindaron ayuda para sacar cada una de las etapas adelante, y por supuesto, a mi profesor guía Rodrigo Troncoso, quien me entregó dedicación, conocimiento y rigurosidad, contribuyendo a lograr este trabajo.

Resumen

En los últimos 20 años se ha demostrado que las concesiones son un sistema que simplemente ha contribuido de manera efectiva a la economía y al crecimiento del país, es por eso que todos los gobiernos de turno, desde 1996 lo han puesto como prioridad en sus agendas legislativas y de proyectos.

Este trabajo justamente busca analizar una nueva actualización de lo que será la nueva institucionalidad de la Coordinación de Concesiones de Obras Públicas, que busca obtener un organismo mucho más robusto de lo que es hoy, con ciertas independencias en algunos procesos que facilitan ciertas atribuciones que hoy no contempla y que permitirían satisfacer determinadas necesidades a nivel de infraestructura en nuestro país.

De este análisis, podremos deducir que el camino es bastante largo y que existe sin duda un mejoramiento con este proyecto de Ley que crea la Dirección General de Concesiones, pero que de todas formas, no entrega un proyecto a largo plazo para la infraestructura que Chile necesita, siendo insuficiente esta institucionalidad para lograr por completo el desarrollo.

Abstract

In the last 20 years, concessions have been shown to be a system that has simply contributed to the country's economy and growth, which is why all governments in charge since 1996 have made it a priority in their agendas Legislative and project activities.

This paper seeks to analyze a new update of what will be the new institutionality of the Coordination of Public Works Concessions, which seeks to obtain a much more robust body than it is today, with certain independence in some processes that facilitate certain attributions that today does not contemplate and that would allow to satisfy certain needs in terms of infrastructure in our country.

From this analysis, we can deduce that the road is quite long and that there is undoubtedly an improvement with this bill that creates the General Direction of Concessions, but in any case, does not deliver a long-term project for the infrastructure that Chile needs, and this institutionality is insufficient to fully achieve development.

1.- Introducción

Hace 20 años el Estado de Chile comenzó un ambicioso proyecto de concesiones, generando un modelo a través de una alianza público-privada, lo que generó una explosión en el ámbito de infraestructura en Chile, por el déficit que vivía nuestro país en esta materia.

Según estimaciones de la Cámara Chilena de la Construcción y del Ministerio de Obras Públicas, el déficit en la época alcanzaba los 11 mil millones de dólares aproximadamente¹. Es así, a raíz de esta situación que se generó un nuevo mecanismo como la mencionada alianza público-privada, que permite al Estado entregar el principio de subsidiariedad que en la Constitución Política de la República está estipulada². En este sistema el Estado le otorga la facultad a los privados para que asuman de manera directa las tareas de estudio, construcción, mantención y explotación de infraestructura pública, para poder garantizar que es el Estado el titular de la obra pública fiscal, es quien entrega a la ciudadanía el servicio público y que el Contrato de Concesión se paga a través de un mecanismo de explotación de la Concesión.

Cabe destacar que este mecanismo data de la legislación del año 1982 con la dictación del Decreto con Fuerza de Ley (DFL) 591³, pero que no fue aplicado hasta el año 1991

¹ Ver anexo 1: Déficit de Infraestructura.

² Artículo 19, Número 21 de la Constitución Política de la República de Chile.

³ Decreto con Fuerza de Ley 591 que fijaba las normas de carácter general relativas a la ejecución, reparación y mantención de las obras públicas fiscales referidas en el artículo 52 de la Ley 15.840.

con la entrada en vigencia de la Ley 19.068 que junto al Decreto Supremo 240, correspondiente a la Ley de Concesiones, generaron la primera concesión de Chile como lo fue el Túnel El Melón.

Con el correr de los años, estos instrumentos fueron sufriendo modificaciones y actualizaciones tanto de forma como de fondo, buscando el perfeccionamiento y con el objetivo de potenciar este nuevo sistema, que dentro de sus ventajas se puede mencionar que con el ingreso de los privados a temas de infraestructura pública el presupuesto del Ministerio de Obras Públicas aumentó en casi siete veces entre 1990 y 2014⁴, además la inversión que se realizó fue pagada principalmente por los usuarios a través del sistema tarifario de mercado que conocemos hoy⁵.

Este sistema también aportó al mejoramiento de la gestión y en la calidad de la construcción referente a infraestructura pública, un ejemplo de esto es el mejoramiento de la Ruta 5, que hoy cumple un estándar mejor de lo que se vivía en la década del 90. Además, podemos destacar que la forma de repartición de riesgos entre el Estado y el privado contribuye a materias donde ambos poseen ventajas, incorporando seguros no sólo de responsabilidad, sino que también de catástrofes, un ejemplo de esto fue el terremoto de 2010, donde los costos fueron subsanados en menos de un año y fue casi \$0 lo que pagó el Estado.

⁴ Ver anexo 2: Inversión Histórica Ministerio de Obras Públicas 1990-2014.

⁵ Existen subsidios por parte del Estado para que los altos costos en los peajes sean evitados en algunas obras.

Este sistema también genera eficiencia privada, ya que los estímulos son fuertes y en las licitaciones las competencias entre privados permite aumentar el estándar a menor precio. Por último el grado de cumplimiento en los plazos de construcción, es un estímulo para el privado ya que está ligado a la recepción de los ingresos por la concesión.

Dicho esto, podemos decir que durante los primeros años la fuerte inversión por el déficit declarado de infraestructura se generaron varias obras de gran envergadura como la doble calzada de la Ruta 5 desde la región de Coquimbo hasta la región de Los Lagos, la Ruta 68 Santiago-Valparaíso, Ruta 78 Santiago-San Antonio, Ruta 57 Santiago-Colina-Los Andes, Ruta 60 CH que une la región de Valparaíso desde cordillera a mar, la construcción de las Autopistas urbanas, como Costanera Norte, Autopista Central, Vespucio norte y Vespucio Sur, el Aeropuerto de Santiago, el de Atacama, Punta Arenas y la Araucanía. También podemos sumar el programa de cárceles, embalses, puertos, entre otros, y a eso le podemos sumar proyectos como Américo Vespucio Oriente recientemente licitado por el MOP, dando cuenta que el sistema sigue vigente.

A través de esta explosión del sistema es que para la autoridad fue necesario crear una institucionalidad dependiente del ministerio de Obras Públicas (MOP), como lo es la Coordinación de Concesiones de Obras Públicas, organismo técnico que se preocupa de poder sacar adelante los proyectos que el MOP decide que se lleven a cabo a través de

este modelo con ayuda del sector privado y que es un ente fiscalizador hacia los privados para la construcción, mantención y explotación de la infraestructura pública.

Con la importancia de las concesiones y la fuerte inversión generada durante los años, este sistema permitió que el Estado a través del Ministerio de Obras Públicas pudiese invertir los recursos utilizados anteriormente en la mantención y reparación de ciertas infraestructura que hoy están en manos de los privados, en nuevos proyectos sociales que van en directo beneficio de la comunidad, como son caminos básicos, la entrega de Agua Potable Rural (APR) y el mejoramiento de puentes, caletas, ramplas y servicios de infraestructura en localidades que antes no eran consideradas.

Los privados por su parte, comenzaron a participar cada vez más en este sistema, siendo inversionistas, españoles, franceses, ingleses y norteamericanos, los más importantes involucrados en esta alianza.

Pero sin lugar a dudas la propuesta hoy de la creación de una nueva institucionalidad como la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas, que le entrega sin dudas un respaldo mucho mayor de lo que tiene hoy en día esta institución, es un paso hacia delante en los procesos para seguir con el modelo de concesiones, pero la interrogante es si esta dependencia del ministerio y de los gobiernos de turnos tendrá la visión estratégica y a largo plazo que busca el proyecto presentado para asegurar que la infraestructura pública siga manteniendo el dinamismo en la economía del país y que los

privados no especulen con las inversiones porque el gobierno de turno no ponga este sistema como prioridad dentro de su proyecto.

Cabe destacar que otros países como Colombia vinieron a Chile a aprender del sistema de concesiones y ellos ya dieron un paso más avanzado como lo es una Agencia Nacional de Infraestructura, que le entrega reportes al ministerio de Transportes del gobierno colombiano, pero que actúa de manera independiente y en base a proyectos de infraestructura de gran envergadura para mejorar las conexiones en el país.

2.- Antecedentes

2.a ¿Qué son las Concesiones?

Luego de identificar que Chile vivía con un déficit de más de 11 mil millones de dólares en infraestructura, el acuerdo político de parte de las autoridades fue fundamental para poder sacar adelante el sistema de concesión a través de la alianza público-privada, lo que ha generado sin dudas que este sistema se convierta en una de las experiencias más exitosas en Chile en relación a materias de inversión privada en infraestructura pública y que vino a resolver los problemas que vivía el Estado durante los años 90, respondiendo de manera rápida y efectiva a esta deuda, permitiendo destinar estos recursos a proyectos y áreas sociales más necesitadas con esta inyección de recursos.

La estabilidad política, económica y normativa de Chile fueron claves para la atracción de capital extranjero, esto debido a que la calificación de riesgo que presenta nuestro

país, los marcos normativos claros permitieron que la inversión extranjera viera con buenos ojos acercarse a nuestro país, sumado a esto las potenciales empresas que tomarían las concesiones contribuyeron al éxito del objetivo planteado, ya que las condiciones contractuales no serían modificadas sin ser debidamente indemnizados frente a una situación particular. (Ministerio de Obras Públicas, 2016)

La calidad de los proyectos también jugaron un papel importante, ya que el desarrollo necesita obligatoriedad en los niveles de la rentabilidad privada y social para que se puedan llevar a cabo y existan los incentivos necesarios para poder invertir con seguridad. De esta forma la información previa de las licitaciones es fundamental para que no ocurran imprevistos que incurran a riesgos de mayor magnitud por parte del Estado.

Otro factor clave es la participación ciudadana, porque los problemas territoriales y de las comunidades aledañas a los proyectos presentan una mayor complejidad, por lo que una ejecución planificada que incluya impacto ambiental, socioeconómico y una participación involucrada de los pobladores aumentan las posibilidades de que las propuestas tengan éxito.

Sin lugar a dudas las concesiones han sufrido muchas modificaciones a la Ley creada DFL 161 de 1991, que en principio regulaba el marco legal de los contratos de concesión, disminuía el desequilibrio entre el Estados y los privados, creaba las normas

legales para los sistemas de licitación y adjudicación, como también el sistema de las iniciativas privadas. Sumado a esto el reglamento de concesiones determinaba normas de quiebras y términos anticipados de los contratos por faltas graves a las bases de licitación.

Entre 1993 y 1996, se adjudican seis nuevas concesiones de carreteras, independientes a la primera concesión que fue el Túnel El Melón, y dos aeropuertos por un total de 1.135 millones de dólares. Además, en 1996 la Ley de Concesiones es perfeccionada y ampliada a través del Decreto Supremo MOP 900. Estas modificaciones permitían solucionar los sistemas de controversias, se generaba una prenda especial de concesión y se incorporaron condiciones tributarias y ajustes a las Leyes de IVA y a la Renta.

En 1997 se consolida el sistema productos de las mejoras en la Ley de Concesiones a los temas referentes a las licitaciones y adjudicaciones de Concesiones Mayores, y se adjudican concesiones interurbanas de la Ruta 5 y de Autopistas Urbanas.

Cabe destacar que el año 2003 se produce un cambio en los seguros de ingresos, ya que debido a las caídas de los tráficos, por ejemplo en las carreteras interurbanas, producto de las nuevas concesiones de aeropuertos, el MOP ofrece un Mecanismo de Distribución de Ingresos que significa que las concesiones pasan de manera opcional desde un plazo fijo por proyecto a un plazo variable.

Un ejemplo de esto es que el flujo en la Ruta 5 estaba pronosticado para una concesión

de 20 años, pero si los flujos disminuyen el plazo de la concesión aumenta, para lograr el equivalente y lo pronosticado tanto en cantidad de vehículos, como de ingresos. Pero también es probable que si los tráficos aumentan la concesión que antes duraba 20 años dure menos, ya que los ingresos se van acercando a lo proyectado.

Con la última modificación de la Ley de Concesiones realizada en 2010, a través del Decreto Supremo MOP 215, que cabe destacar que solo aplica a nuevas concesiones generadas después de ese año, busca regular las sanciones por no pago de peajes y por los niveles de servicio, dándole un realce a la preocupación por los usuarios.

Además se crean el Consejo de Concesiones y el Panel Técnico, quienes entregan recomendaciones hacia problemas en los distintos procesos a los que se enfrentan las nuevas licitaciones y proyectos.

Después de establecer estos parámetros, podemos definir que las concesiones son un derecho concedido por un periodo determinado, por parte de la Autoridad a particulares o privados sobre servicios, obras y bienes para la prestación de un servicio público o para la construcción, mantención y operación de obras y bienes de uso público que sean socialmente necesarios o de interés público.

En Chile, existen distintos tipos de concesiones, uno es el de Bienes Nacionales de Uso Público donde identificamos Parques Nacionales, centros de Ski, calles o

estacionamientos vehiculares, vendedores o comercio, puertos privados tanto para pesca o deportivos.

También están las concesiones de Servicios Públicos, que tienen relación con Servicios Sanitarios en los derechos de aguas; generación, transporte o distribución de servicios eléctricos; Telecomunicaciones con todo lo referente a telefonía fija, móvil, internet por ejemplo; Gas de red tradicional, como gas natural y distribución de gas licuado; Transporte como Transantiago y Ferrocarriles.

Además, tenemos que sumar las Obras Públicas como Vialidad Interurbana, ya sea a través de caminos, puentes, túneles, calles de servicio, áreas de servicio, áreas de estacionamiento; Vialidad Urbana, como accesos a las ciudades o caminos que crucen uniendo caminos públicos; Obras Hidráulicas, donde se concesiona lo referente a riego, drenaje, embalses y generación eléctrica anexa; Puertos e infraestructura Pública, como plazas, centros de justicia, estaciones intermodales, estadios, corredores de transantiago. A esto se le suman cárceles, hospitales y puestos y pasos fronterizos.

Hoy existen alrededor de 64 proyectos concesionados vigentes y una cartera en marcha que podría aumentar estos proyectos, como por ejemplo, el tramo III de la Ruta 5 Sur para la construcción de terceras pistas desde el kilómetro 58 hasta la entrada a la ciudad de Rancagua (kilómetro 70). (Ministerio de Obras Públicas, 2016)

Estos proyectos que se encuentran en cartera provocarán que se liciten iniciativas por más de 13 mil millones de dólares hasta el año 2020, lo que permitirá seguir contribuyendo al desarrollo del país, a niveles de conectividad, estándares internacionales de construcción, tanto a nivel de carreteras, aeropuertos y edificación pública.

2.b Coordinación de Concesiones de Obras Públicas

Con todo lo planteado anteriormente las autoridades decidieron crear un organismo que representara este sistema de parte del Estado, es así como en 1995 se crea el cargo de Coordinador General de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas, que es responsable de las políticas de ejecución y supervisión de todas las materias relacionadas con las concesiones.

Esta organización fue unificada en 1996 bajo el mando de Coordinador General de Concesiones y se hizo necesaria la existencia de una estructura que fuera jerarquizada, estos cambios obviamente trajeron responsabilidades y es así como la Coordinación de Concesiones (CCOP), no sólo cumplía su rol de licitante y adjudicador de los proyectos, sino que también diseñando las bases incluso referentes a la explotación de las obras⁶.

⁶ Ver Anexo 3: Organigrama Coordinación de Concesiones de Obras Públicas.

Hoy la Coordinación de Concesiones funciona bajo un organigrama estructurado y funcional, apoyándose fundamentalmente en la institucionalidad que presenta el Ministerio de Obras Públicas.

Hoy este organismo representa funciones de asesoría a la Dirección General de Obras Públicas (DGOP), en lo relacionado con estudios, licitaciones, adjudicaciones, construcción y explotación de proyectos que se realicen bajo el modelo de concesiones. Cuenta con cinco divisiones correspondientes a la división de desarrollo y licitación de proyectos; división de construcción; de Operación o Explotación; jurídico y administración y finanzas.

Los tres objetivos de esta institución al momento de crearse tiene relación con la captación de recursos privados para ayudar a financiar el desarrollo de las obras públicas futuras, la externalización de la construcción y explotación de las obras de infraestructura pública, buscando niveles de servicios óptimos por los cuales los usuarios estén dispuestos a pagar y la liberación de recursos públicos para orientarlos a proyectos y programas de alta rentabilidad social.

También se encarga de proveer, preservar y mejorar obras y servicios de infraestructura pública en el marco de la asociación público-privada, donde las principales funciones refieren a la fiscalización de los contratos de concesión; las modificaciones de los contratos en construcción y operación, los denominados convenios complementarios; la

programación de los procedimientos de licitación para la contratación de estudios, proyectos y ejecución de obras públicas fiscales; las condiciones administrativas y económicas a las que se sujetarán los procesos de licitación y la aceptación o rechazo de las ideas de iniciativa privada de concesión presentadas por particulares.

Dicho lo relacionado a las funciones de la Coordinación de Concesiones, cabe mencionar que la estructura que presenta hoy este organismo no representa en su totalidad a aquella estructura adoptada por resolución en el año 1982. Hoy existen diferencias que evidencian la carencia institucional formal y que las mismas exigencias que se le han atribuido a través de los años han empujado los cambios.

Esta carencia institucional formal conlleva un grado de flexibilidad que impacta negativamente en la operación, ya que hoy los proyectos tardan muchos años en definirse, por lo que los procesos de construcción y operación distan aún más de la idea original, ya que también afecta que las modificaciones permanentes en directivos y en el personal, vean afectados el cumplimiento de los plazos, criterios que se abordan y procesos que traen consigo las grandes obras.

Todo los cambios que ha sufrido durante los años han demostrado que se prefirió una estructura mas bien funcional que permitiera ir adaptándose a la madurez del sistema de concesiones, pero vemos que hoy este sistema está maduro y consolidado, por lo que se necesita una instucionalidad formal para que pueda anticiparse a los nuevos desafíos y

pueda entregar una visión más estratégica de los proyectos a largo plazo y que no dependan de los gobiernos de turno.

Esto se ve reflejado en los proyectos de hospitales concesionados que en el gobierno del Presidente Sebastián Piñera se adjudicaron en los últimos meses para llevar a cabo en base a la necesidad de gran parte de la población, como lo eran Hospital del Salvador-Gerátrico, Hospital Santiago Occidente (ex Félix Bulnes), Hospital Dr. Sótero del Río y Puente Alto, Hospitales Red Quinta (Biprovincial Quillota-Petorca y Provincial de Marga Marga) y Hospitales Red Sur (Curicó, Linares y Chillán), que fueron desestimados por la nueva ministra de Salud del Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, Helia Molina y que no se llevaron a cabo en su totalidad los proyectos, quedando varios sin todavía comenzar su construcción.

La Coordinación de Concesiones de Obras Públicas actualmente cuenta con 287 trabajadores, sin funcionarios de planta, con un 19% (54) están bajo el régimen de contrata y un 81% (233) con contrato a honorarios, incluido el Coordinador de Concesiones de Obras Públicas.

2.c Proyecto de creación Dirección General de Concesiones de Obras Públicas

Como ya hemos mencionado anteriormente el sistema de Concesiones es una política exitosa, que ha generado en nuestro país un crecimiento y una disminución en el déficit de infraestructura que se vivía en la década de los 90, y la creación de la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas viene según el actual Coordinador de Concesiones, Eduardo Abedrapo, en una presentación que realizó en el V Congreso Nacional de Concesiones en el año 2015, a constituir una política de Estado, con un marco legal que ha ido perfeccionándose con el tiempo, pero que este marco legal no aborda los aspectos orgánicos relativos a la existencia y funcionamiento de una unidad especializada en Asociación Público Privada (APP).

El 12 de junio de 2015 la Presidente de la República, Michelle Bachelet firmó el proyecto que crea la Dirección General de Obras Públicas (DGCOP), el cual está aprobado en general por la comisión de Obras Públicas de la Cámara de Diputados y por la Sala que aprobó el proyecto con 103 votos a favor, 1 en contra y 2 abstenciones, por lo que esta iniciativa fue revisada también por el Senado en segundo trámite legislativo, siendo aprobada por unanimidad (28 votos a favor) el pasado 18 de octubre de 2017, lo que permite que este proyecto de Ley se lleve a cabo.

Este proyecto busca consolidar y fortalecer el sistema de concesiones, entregarle una visión de Estado, como se mencionó anteriormente, aumentar la eficiencia del sistema

de concesiones y dar estabilidad al equipo profesional y administrativo de Concesiones de Obras Públicas.

En esta iniciativa para consolidar y fortalecer el sistema de concesiones se definen como funciones principales, promover el mecanismo de concesiones, generar un Plan de Concesiones a 5 años, proponer al Ministro de Obras Públicas los proyectos a desarrollar mediante el sistema de concesiones, evaluar y estructurar financieramente los proyectos.

Además, para darle una visión de Estado de largo plazo para el desarrollo de la infraestructura concesionada, se busca planificar de manera permanente a mediano y largo plazo, con obligación de presentar el Plan de Concesiones al Congreso de la República, previamente sometido al Consejo de Concesiones. Además, el Director General de Concesiones deberá rendir su cuenta pública por su gestión en abril de cada año, y por la DGCOP estará afectada al Sistema de Alta Dirección Pública.

Para aumentar la eficiencia del sistema, el proyecto busca que la DGCOP dependa directamente del ministro de turno, y al constituirse una Dirección General los actos administrativos de la entidad del ministerio de Obras Públicas que son especializadas en concesiones tendrán una fuerza propia y no dependerán de la Dirección General de Obras Públicas.

Otra de los aspectos de la iniciativa, tiene relación con dar estabilidad al equipo profesional y administrativo de la Coordinación de Concesiones (CCOP), ya que la planta del personal de la DGCOP será fijada mediante un Decreto con Fuerza de Ley y estará conformada por la actual dotación de la CCOP. Esto según el proyecto permitirá generar políticas de desarrollo de largo plazo al contar con dotación permanente con calidad de funcionarios públicos. (Abedrapo, 2015)

Complementariamente el ministerio de Obras Públicas y la actual Coordinación de Concesiones trabajan en el fortalecimiento de la gestión institucional, ya que buscan perfeccionar los modelos de gestión y fiscalización de los proyectos, profundizar en las capacidades de análisis y estructuración financiera de los proyectos a desarrollar, fomentar el desarrollo de estudio, monitoreo, y evaluación del sistema de concesiones y su impacto a mediano y largo plazo, mejorar la coordinación con otros organismos públicos, incorporar mecanismos más eficaces de participación y gestión territorial, fortalecer las capacidades y competencias de la dotación e implementar un sistema de registro y gestión de la información. (Ministerio de Obras Públicas, 2015)

El 9 de marzo pasado en la Comisión de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones de la Cámara de Diputados, se discutieron varias apreciaciones del proyecto de Ley para que fuera a Segundo Trámite Constitucional en el Senado, donde se contó con la presencia del Ministro de Obras Públicas, Alberto Undurraga, y algunos representantes de los gremios conformes al ministerio de Obras Públicas.

Como constancia previa y dando contexto de la iniciativa es que la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas, se incorpora dentro de la estructura formal del Ministerio de Obras Públicas y amplía las atribuciones del Panel Técnico.

Se determinan las funciones que deberá cumplir la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas que detallamos anteriormente, y se hace referencia a uno de los aspectos fundamentales de la iniciativa, que tiene que ver con establecer por obligación del Ministerio de Obras Públicas contar con una planificación permanente en un horizonte a cinco años, pensando en materias de mediano y largo plazo.

Se establecen además normativas legales de cómo se contará con la dotación de la Coordinación de Concesiones de Obras Públicas en esta nueva Dirección General, ya que el 81% de las personas que trabajan hoy lo hacen a través de boletas de honorarios.

A esto se le suma que en la práctica ya no será en la práctica el Director General de Obras Públicas quien sanciona todos los actos administrativos de la Coordinación de Concesiones de Obras Públicas y sobre quien recaen las decisiones, ya que ahora lo hará en la nueva institucionalidad el nuevo Director General de Concesiones.

3. Análisis del Proyecto de Ley de creación de la Dirección General de Concesiones

En el programa de Gobierno presentado por la Presidenta Michelle Bachelet para 2014-2018 se refirió a esta iniciativa como un proyecto de mayor envergadura en términos de institucionalidad afirmando que: *“Crearemos la Agencia de Concesiones, con personalidad jurídica propia, competencias y atribuciones. Esta agencia asesorará a los distintos ministerios, servicios y municipalidades que requieran ejecutar proyectos mediante el mecanismo de concesion. (Bachelet, 2013)*

Además, en su primera cuenta pública para el 21 de mayo de 2014, la Presidenta Bachelet argumentó que: *“...sabemos que Chile necesita una nueva institucionalidad de concesiones en infraestructura, más eficiente y transparente. Enviaremos este año el Proyecto de Ley que crea la Agencia de Concesiones, que asesorará a los diversos ministerios y organismos públicos en proyectos concesionados”.* (Bachelet, Cuenta Pública 2014, 2014)

Lo que planteó la Presidenta Michelle Bachelet en su programa de Gobierno y en su primera cuenta pública de este último periodo, no se condice con lo que se ha generado a través de la iniciativa presentada y que se discute en el congreso.

Sin lugar a dudas, este proyecto referente a la creación de la Dirección General de Concesiones es un buen paso para fortalecer el sistema de concesiones en Chile, pero

que no es suficiente para poder avanzar a lo que nuestro país necesita, ya que somos pioneros en este sistema en América Latina y otros países vienen a aprender de nosotros, como es el caso colombiano, pero que no le entrega la autonomía necesaria para dar el paso definitivo.

Otro factor clave para que lo que presenta la Presidenta Bachelet en su programa y primera cuenta pública, como una Agencia de Concesiones, paso que Chile está preparado para poder dar, debido a lo robusto que es el sistema y que podrá entregarle autonomía con políticas de Estado y con programas gubernamentales que dependerán del gobierno de turno, es que al estar separada de la estructura del ministerio de Obras Públicas, le permitirá poder tomar decisiones en base a los proyectos y necesidades del país con mayor urgencia y rapidez en los procesos para la generación de nuevas iniciativas.

Esto debido a que históricamente existen duplicidades de funciones, ya que tanto en la Dirección de Planeamiento, como en la General de Obras Públicas, existen personas dedicadas a temas de concesiones, lo que muchas veces provoca lentitud y retraso en los procesos y procedimientos, como aprobaciones que se requieren, incluyendo cuando se necesitan de distintas instituciones ministeriales.

A esto se le suma que es la figura del Inspector Fiscal quien lleva la relación con las empresas concesionarias, y como se especifica en el libro “Concesiones: Un ejercicio de

confianza para Chile”, donde en el Capítulo 5 sobre Inspección Fiscal, Eduardo Larrabe Lucero especifica que: *“El rol de la inspección fiscal con relación a los contratos y procedimientos de las obras o concesiones, es fundamental para llevar a cabo los procesos de manera correcta y hacer cumplir los contratos. Pero también es importante su rol en el desarrollo de obras y servicios que permitan adaptar los proyectos a las nuevas necesidades que inevitablemente se producen en proyectos que tienen una vida que muchas veces supera los treinta años”*. (Copsa, 2016)

Además, añade que: *“Que exista una sola figura como contraparte oficial de una Sociedad Concesionaria hacia el mandante, como lo es la inspección fiscal, tiene la ventaja de la ‘Ventanilla única’, es decir un solo conducto para la relación y comunicación contractual. Sin embargo, también existen desventajas: la responsabilidad es total para los inspectores fiscales con relación a los proyectos, pese a que es evidente que tienen múltiples interacciones con otros agentes del Fisco, que sí emiten opiniones sobre diversos aspectos de las iniciativas”*. (Copsa, 2016)

Claramente esta figura que se expresa en las citas anteriores, explican que la figura del inspector fiscal no es la única, ya que las empresas privadas tienen interacciones directas con ellos, con distintas direcciones del ministerio, la Coordinación de Concesiones e incluso con el mismo ministro de la cartera, lo que en muchas ocasiones dificulta los procesos que se realizan para sacar adelante los proyectos.

Con una Agencia Nacional de Infraestructura, las comunicaciones en este sentido serían mucho más fluidas, ya que sería sólo una la institución con la que los privados tendrían que lidiar para trabajar los proyectos, ya que esta gozaría de una autonomía como la tiene hoy la Superintendencia de Servicios Sanitarios, que sólo le reporta al ministerio de Obras Públicas, pero actúa como un ente independiente.

Además, cabe destacar que esta independencia le permitirá afrontar los planes estratégicos y de largo plazo que sean reales, y no como lo presenta el proyecto de Ley, que especifica que la mirada es a cinco años, cuando la mayoría de los proyectos se demoran entre la construcción y posterior puesta en servicio entre 2 y 5 años, por lo que la mirada a largo plazo para revertir necesidades en infraestructura que nuestro país muchas veces necesita no hacen que sea suficiente.

Un ejemplo de esto es la Ruta G-21 o Camino a Farellones, que es un proyecto que deberá ser construido en tres etapas y que tiene un plazo de construcción de 9 años, lo que supera claramente la visión “a largo plazo”, que presenta este proyecto de Ley.

A esto le podemos sumar que las acciones que el proyecto de Ley sobre la creación de la Dirección General de Concesiones lo que realmente hace es poder posicionar dentro del ministerio de Obras Públicas y de manera más visible en la institucionalidad a lo que hoy es la Coordinación de Concesiones, que no es un mal paso, pero sigue con falencias, como la dependencia total del ministro y gobierno de turno para poder operar, por esa razón la “mirada a largo plazo de cinco años”, creo que está hecha para lo que dura casi

el mismo periodo presidencial, por lo que le quita relevancia a esa diferenciación, porque el plan estratégico realmente es con una mirada a corto plazo.

Dicho esto, podemos definir que el paso a nivel de institucionalidad es bastante bueno, porque le entrega una mayor importancia a la forma en cómo se trabaja hoy, pero convengamos que los tres objetivos que tiene hoy la Coordinación de Concesiones de Obras Públicas, serán los mismos que tendrá la Dirección General de Concesiones, en relación a promover el mecanismo de concesiones, generar los planes a cinco años, proponer proyectos al MOP, evaluar y estructurar financieramente éstos, procurando proveer, preservar y mejorar obras y servicios de infraestructura, fiscalizando, revisando las modificaciones de los contratos en construcción y operación y todos los aspectos administrativos correspondientes.

Entonces, la diferencia mayor hoy con este proyecto, es a nivel de visibilidad institucional y una visión a largo plazo, que no es suficiente para la cantidad de proyectos que se manejan y que demoran muchos años en llevarse a cabo, desde la planificación, la toma de decisión de realización y la misma construcción de cada uno de estos.

4. Benchmark en Agencias Nacionales de Infraestructura

Son varios los países que tienen implementado el sistema de concesiones, con los cuáles trabajan a diario para sacar adelante sus proyectos en infraestructura, ejemplos que trabajaremos son Colombia, Perú y España, que se ajustan mayormente a la realidad que tiene Chile con sus concesiones.

Colombia por ejemplo, dio un paso gigante en su sistema de concesiones, esto al crear la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), que tiene por objetivo plantear, coordinar, estructurar, contratar, ejecutar, administrar y evaluar proyectos de concesiones y otras formas de asociaciones público privadas, para el diseño, construcción, mantenimiento, operación, administración y/o explotación de la infraestructura pública de transporte en todos sus formatos. (www.ani.gov.co, 2017)

La ANI trabaja en relación a carreteras, aeropuertos, puertos y ferrocarriles, donde en cada una de éstas áreas tiene un propósito claro, mejorar los estándares que han venido trabajando sin esta institucionalidad que en este caso sólo le reporta al ministerio de Transportes⁷, ya que es una institución autónoma que tiene un consejo directivo y una presidencia, donde se trabaja con una mirada a largo plazo⁸.

⁷ La ANI le reporta al ministerio de Transportes a través del decreto 4165 del 3 de noviembre de 2011.

⁸ Ver anexo 4: Organigrama Agencia Nacional de Infraestructura de Colombia.

En este caso Colombia, a través de la ANI, están desarrollado 43 proyectos en concesiones viales, cuatro en temas de ferrocarriles, un puerto y 41 iniciativas aeroportuarias. (Infraestructura, 2016)

Si uno compara las funciones que desarrolla la Agencia Nacional de Infraestructura de Colombia, son básicamente las mismas que hoy desarrolla la Coordinación de Concesiones de Obras Públicas y las mismas que desarrollará la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas, en su momento cuando se apruebe en segunda instancia el proyecto de Ley.

Por su parte, Perú a través de su ministerio de Transportes y Comunicaciones, trabaja el sistema de concesiones en áreas relacionadas con la infraestructura portuaria, aeroportuaria, ferrovías y carreteras.

En este país, las concesiones comenzaron en 1994, contemporáneamente con Chile, a través de su primer proyecto de la carretera Arequipa – Matarani, concesión que terminó en diciembre de 2007. (Concesiones, 2017)

El programa de concesiones con el que cuenta Perú, está bajo unos objetivos del Plan de Desarrollo de la Infraestructura de transporte público, que se orienta a garantizar el mantenimiento y el desarrollo de infraestructuras, promoviendo la inversión privada, entregando a este sector la ejecución (construcción, mejoramiento y/o rehabilitación) de

las obras de infraestructura, además de la explotación de ésta por un periodo determinado. (Concesiones, 2017)

Con esto se busca evitar problemas como la insuficiente asignación de recursos financieros; excesiva dependencia del presupuesto; las tarifas cobradas por el uso de la infraestructura no son calculadas en base a los costos de mantenimiento, los ingresos no son destinados a la conservación y la escasez de criterios técnicos en las inversiones.

Además, como principales objetivos, se busca promover la participación de la inversión privada, garantizar la conservación de la infraestructura en el largo plazo con estándares internacionales, ampliar la oferta, facilitando e impulsando el desarrollo del país y descentralizando la gestión de la conservación, para que los niveles de servicio sean mejores y que los usuarios estén dispuestos a pagar. (Concesiones, 2017)

En Perú, la institucionalidad de las concesiones corresponde a una Dirección General, tal como se quiere desarrollar en Chile ⁹, donde comparte con otras direcciones direcciones que tienen que ver con caminos y ferrocarriles, transporte terrestre, transporte acuático, aeronáutica civil, asuntos socio ambientales, provías nacional y provías descentralizado.

Lo que le ha permitido a Perú, a desarrollar un sistema de concesiones estable en su reconocimiento, es la institucionalidad fuerte que ha tenido desde un principio, pero se

⁹ Ver anexo 5: Jerarquía institucional del Ministerio de Transportes y Comunicaciones de Perú.

debe reconocer que tampoco ha sido lo ideal, ya que en su estructura, también tiene muchas trabas, al existir otras direcciones con la misma jerarquía y que pueden opinar de los temas que son especialistas, lo que ha provocado que también se ralenticen los procesos de toma de decisiones y de visión de largo plazo frente a otros proyectos que se deben desarrollar.

En España por su parte, la historia es un poco distinta, porque está regido bajo el ministerio de Fomento, en donde dentro de esta entidad, existen dos Subsecretarías, la primera de Estados de Infraestructura, Transportes y Vivienda, la que a su vez se desglosa en tres Secretarías Generales: Infraestructura, Transportes y Arquitectura, Vivienda y Suelo.

Las funciones que cumple este ministerio con las subsecretarías y secretarías generales correspondientes tiene relación con la formulación, revisión y seguimiento de la planificación estratégica del Departamento en materias de infraestructuras y transporte, de acuerdo con su contribución a la sostenibilidad de sistema de transporte, su rentabilidad y su impacto social y territorial. (Ministerio de Fomento, 2017)

A su vez, las concesiones están reguladas bajo una Ley, ya que estas se crearon en el siglo XIX, precisamente para la construcción de líneas de ferrocarriles, pero posteriormente en el siglo XX, se crearon las primeras concesiones de autopistas por

ejemplo, en el año 1953, donde fue el túnel de Guadarrama la primera concesión, similar a lo ocurrido en Chile con el túnel El Melón.

Pero no fue hasta los años 60 y 70 que se comenzó a regular con bases jurídicas, con la publicación de la Ley de Autopistas de Peaje y el Pliego de Cláusulas Generales para la construcción, conservación y explotación de este tipo de infraestructura, lo que entre 1967 y 1976 se generaron 15 autopistas de peaje y 1.500 kilómetros de carreteras en el país europeo. (España, Technology for life, 2006)

Todo este trabajo llevó a que en el año 2003 se creara la Ley reguladora del contrato de Concesión de Obras Públicas, que permite un fuerte impulso en la participación de los sectores privados. De esta forma, entre 1998 y 2005 se construyeron 2.200 kilómetros de autopistas bajo el sistema de concesiones. (España, Technology for life, 2006)

De esta forma, podemos entender que la experiencia y regulación que tiene España es muy distinta a lo que podemos ver en Sudamérica, por lo que la comparación a nivel institucional es difícil. Sin embargo, muchas empresas españolas han invertido en Chile en el sistema de concesiones, debido a su expertiz a través de los años, y lo consolidado de la forma de construcción, operación y explotación de la infraestructura pública.

De esta manera, empresas destacadas en el rubro de las concesiones en Chile son españolas, como Sacyr, Abertis, OHL, Ferrovial, entre otras. Estas organizaciones han permitido el

desarrollo del sistema desde 1996, y han aplicado todos sus conocimientos en nuestro país, lo que ha posibilitado que esta industria sea robusta durante todos estos años.

5. Conclusiones

Luego de realizar esta investigación y revisando los antecedentes ya presentados en este trabajo, podemos concluir que Chile, a pesar de ser pionero y referente en el sistema de concesiones en Sudamérica, su institucionalidad es lo más débil que tiene en estos momentos.

Es por esa razón, que las autoridades están trabajando un buen paso para avanzar en este sentido, pero con las experiencias internacionales y la forma en que este proyecto está presentado, nos damos cuenta que no es suficiente la creación de la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas, ya que las falencias que tiene, sobre todo en términos de dependencia y visión a largo plazo, deja mucho que desear, ya que no se despega de lo que hoy es la Coordinación de Concesiones de Obras Públicas, al permanecer directamente del ministerio de Obras Públicas, y por ende del gobierno de turno.

Esta forma le quita esa responsabilidad de tener proyectos transversales de política pública, ya que al tener este tipo de institucionalidad no le permite desarrollar una mirada de largo plazo, y podría ocurrir que el siguiente gobierno baje los proyectos, tal como sucedió con el plan de concesiones de hospitales que desarrolló el ministerio de

Obras Públicas y el ministerio de Salud durante el gobierno del Presidente Sebastián Piñera y que con la llegada del gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, todas las adjudicaciones y licitaciones se detuvieron, se eliminaron y se trabajó un plan de trato directo a nivel público, lo que perjudicó a las personas, localidad y municipalidades que esperaban estos proyectos.

Además, las diferencias que hoy presenta el proyecto de Ley en sí, lo que le entrega es una visibilidad mayor en términos de jerarquía dentro del MOP, pero las funciones básicamente son las mismas que se trabajan hoy, porque los problemas de dotación interna serán los mismos, con pocas personas a contrata y un alto índice de personas a honorarios, lo que también genera un problema, ya que al no estar contratados la inestabilidad laboral es más alta, y cuando cambia el gobierno generalmente esa cantidad de personas que se encuentran bajo ese régimen renuncian por su afinidad política.

Por ende, la mejor resolución y propuesta para solucionar los problemas de infraestructura en nuestro país, tiene relación con la creación de una institucionalidad que sea aún más sólida y no menos visible de lo que están presentando, como lo es una Agencia de Infraestructura independiente, como prometió la Presidenta Michelle Bachelet en su programa de gobierno y en su primera cuenta pública, ya que la mirada a largo plazo para este tipo de industrias es fundamental para activar la economía, aumentar los niveles de empleo, disminuyendo la cesantía y entregándole dinamismo al

consumo a nivel interno, y aumentando las inversiones extranjeras con un sistema sólido y robusto.

Para eso la autonomía es fundamental, porque con eso recién la capacidad técnica que necesita la Coordinación de Concesiones o la Agencia de Infraestructura podrá generar políticas públicas y proyectos con una verdadera mirada a largo plazo, con un plan real de infraestructura y no mirado a sólo cinco años.

En la que esta institución podrá tomar decisiones con un real impacto en infraestructura y no tendrá que depender de la voluntad política del ministro MOP del momento, sino que respetar una planificación real y constante para no volver a caer en un déficit como el vivido durante las últimas décadas.

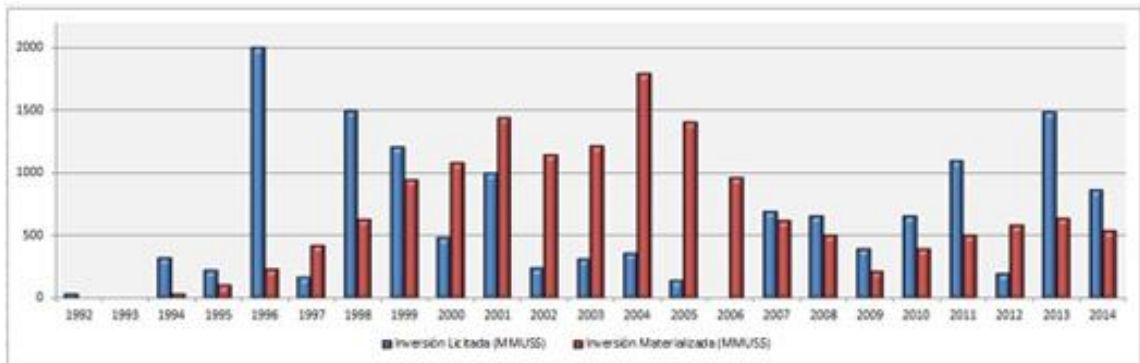
Si queremos transformarnos en un país desarrollado, necesitamos de una institucionalidad robusta en concesiones para volver a mostrarle al resto del mundo que no sólo somos pioneros en este sistema, sino que somos capaces de planificar el progreso tanto en infraestructura como en la conectividad para las personas en nuestro país.

6. Anexos

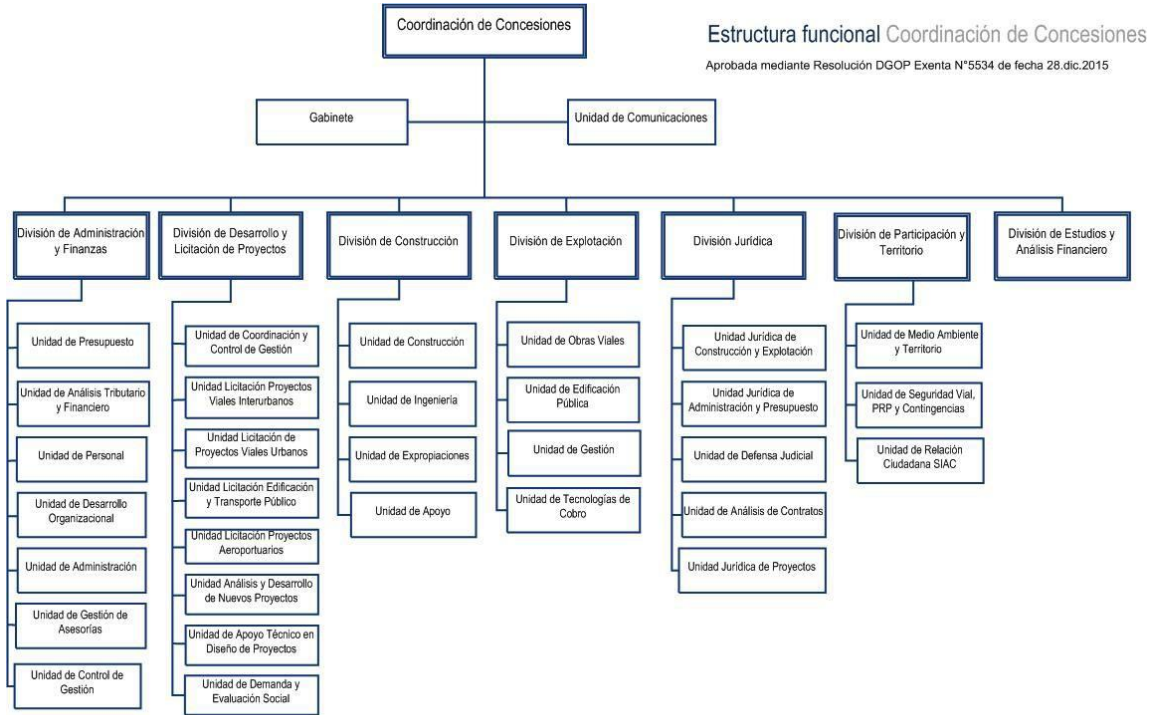
Anexo 1:



Anexo 2:



Anexo 3:



Anexo 4:



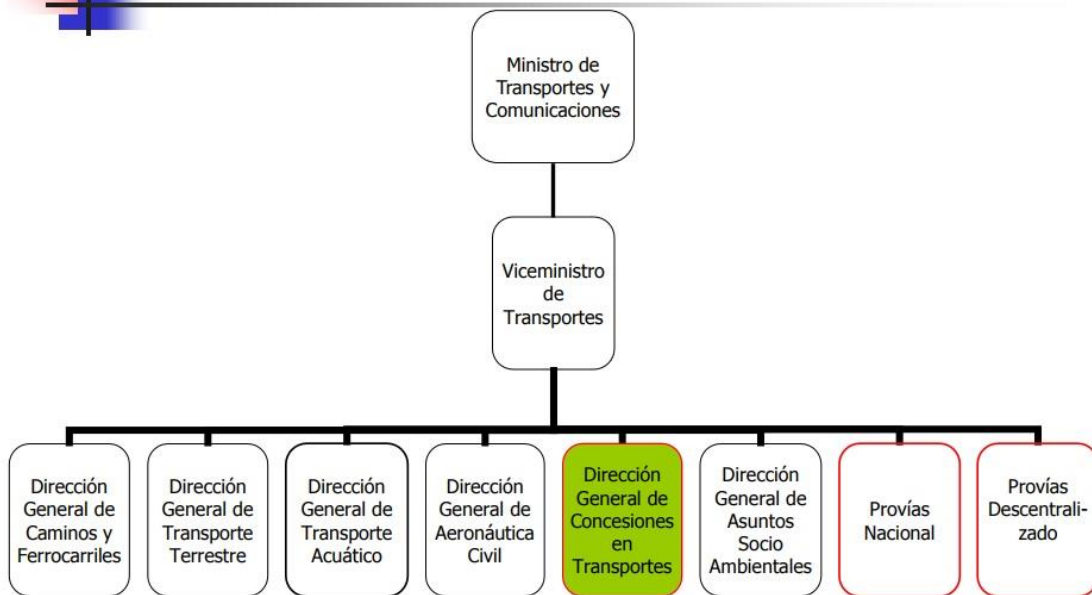
Organigrama



Anexo 5:



La DG CET en la Jerarquía Institucional del MTC (1)



7. Bibliografía

Abedrapo, E. (30 de Octubre de 2015). Hacia la Dirección General de Concesiones. *Hacia la Dirección General de Concesiones* . Santiago, Chile.

Bachelet, M. (2013). *Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018*. Santiago.

Bachelet, M. (21 de Mayo de 2014). Cuenta Pública 2014. *Cuenta Pública 2014* . Valparaíso.

Concesiones, M. (2 de Octubre de 2017). *MTC Concesiones*. Recuperado el 2 de octubre de 2017, de MTC Concesiones: www.mtc.gob.pe

Copsa. (2016). Concesiones: Un ejercicio de confianza para Chile. En COPSA, *Concesiones: Un ejercicio de confianza para Chile*. Santiago.

España, Technology for life. (1 de Enero de 2006). *Las concesiones de infraestructura y equipamientos públicos en España*. Recuperado el 12 de Octubre de 2017, de Las concesiones de infraestructura y equipamientos públicos en España: www.spainbusiness.com

Infraestructura, A. N. (2016). *Informe de gestión ANI 2016*. Bogotá.

Ministerio de Fomento. (12 de Octubre de 2017). *Ministerio de Fomento*. Recuperado el 12 de Octubre de 2017, de Ministerio de Fomento: www.fomento.gob.es

Ministerio de Obras Públicas. (2016). *Concesiones de Obras Públicas en Chile 20 años*. Santiago.

Ministerio de Obras Públicas. (2016). *Agenda Concesiones 2014-2020*. Santiago.

Ministerio de Obras Públicas. (16 de Junio de 2015). Crea la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas. *Crea la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas* . Santiago, Chile.

www.ani.gov.co. (2 de Octubre de 2017). www.ani.gov.cl. Recuperado el 2 de octubre de 2017, de www.ani.gov.cl: www.ani.gov.co