



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
Dirección de Presupuestos

SÍNTESIS EJECUTIVA

PROGRAMA ADMINISTRACIÓN SISTEMA DE CONCESIONES

DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS

Junio 2007

MINUTA EJECUTIVA¹ - N° 05 ADMINISTRACIÓN SISTEMA DE CONCESIONES DE OBRAS PÚBLICAS

PERIODO DE EVALUACIÓN: 2002-2006

PRESUPUESTO DEL PROGRAMA AL AÑO 2007: \$344.316 millones

1. DESCRIPCIÓN Y OBJETIVO DEL PROGRAMA

- ❖ El objetivo del programa es aumentar la cantidad y calidad de la infraestructura pública, mediante concesiones al sector privado de obras socialmente rentables.
- ❖ La Administración del Sistema de Concesiones se inició el año 1995 con el objeto de coordinar los esfuerzos por incorporar al sector privado en la provisión de la infraestructura pública, mediante el sistema denominado BOT (Build, Operate and Transfer), en el cual el sector privado construye y opera la obra durante un determinado periodo de tiempo, cobrando un tarifa por ello, al cabo del cual la obra debe ser relicitada². El Estado, mantiene siempre la propiedad de la obra ejecutada.
- ❖ El programa consta de dos componentes:

¹ Este informe de síntesis ha sido elaborado por la Dirección de Presupuestos en base al informe final de la evaluación a la Administración Sistema de Concesiones en el marco del Programa de Evaluación de la DIPRES. El contenido del informe final aprobado cumple con lo establecido en los Términos de Referencia y Bases Administrativas que reglamentan el proceso de evaluación. Al ser una evaluación externa los juicios contenidos en el informe son de responsabilidad del panel de evaluadores y no necesariamente representan la visión de la DIPRES.

² La Ley no define el número de veces que debe ser licitada nuevamente la obra, ni el periodo de tiempo total por el que debe hacerse esto; sin embargo, el Presidente de la República podrá mediante decreto fundado eximir del cumplimiento de esto en caso de que las obras concesionadas hayan quedado en desuso o por razones técnicas resulte improcedente, inconveniente o perjudicial para el Estado de Chile concesionarlas nuevamente.

- ❖ **Licitación y adjudicación de obras (Componente 1):** Comprende los estudios³ de factibilidad técnica, económica, ambiental, legal y de diseño de ingeniería⁴, las bases de licitación, la licitación y adjudicación a la propuesta evaluada como la más conveniente. El proyecto puede ser presentado por decisión del Ministro de Obras Públicas, o por mandato de otras entidades del sector público, o por iniciativa privada a la Coordinación de Concesiones de Obras Públicas (CCOP). En todos los casos la CCOP estudia y emite una primera opinión sobre su elegibilidad. Dicho análisis implica un estudio simplificado del proyecto, verificando si éste es de impacto social, de interés público e innovador, y si cumple con su factibilidad técnica y económica preliminar. En caso de que se tenga una opinión favorable pasa a ser objeto de un análisis de mayor profundidad con estudios de: i) demanda y evaluación social (todo proyecto requiere contar con un informe favorable de MIDEPLAN en cuanto a cumplir con la rentabilidad social mínima exigida a los proyectos del sector público); ii) análisis financiero y económico; iii) evaluación de impacto ambiental; y iv) expropiación.

³ Los estudios son realizados por profesionales de la Coordinación de Concesiones, o son contratados externamente a consultores privados con cargo al presupuesto del MOP, y en algunos casos, los realiza el privado que ha presentado el proyecto.

⁴ En algunos casos no se incluyen los estudios del diseño de ingeniería de las obras.

- ❖ El Ministro de Obras Públicas, remite las bases de la licitación⁵ del proyecto aceptado al Ministro de Hacienda para obtener la aprobación de dichas bases. La evaluación⁶ de las ofertas recibidas en la licitación es realizada por una comisión ad-hoc⁷. La adjudicación la realiza la Dirección General de Obras Públicas (DGOP) con la aprobación del Ministro del MOP.

- ❖ **Inspección de Obras en Construcción y en Explotación (Componente 2):** contempla la inspección de obras y el cumplimiento contractual de los contratos de concesión en las etapas de construcción y de explotación de los proyectos.

- ❖ Una vez adjudicada la concesión se traspasa el proyecto a la División de Construcción de Obras Concesionadas y se inicia el proceso de construcción de las obras, cuya supervisión está a cargo del Inspector Fiscal de Obras⁸, que es propuesto por el Jefe de División a la Coordinadora de Concesiones y nombrado formalmente por la DGOP⁹. Su misión es velar porque la construcción de las obras contempladas se lleve a cabo conforme a las condiciones del contrato, para lo cual cuenta con el apoyo de consultores externos.

⁵ Las licitaciones son reguladas por sus documentos de bases que comprenden: a) las bases administrativas; b) las bases técnicas; y c) las bases económicas. Las bases económicas comprenden el detalle de la(s) variable(s) de licitación que define(n) la oferta económica, el método de evaluación de las ofertas y el procedimiento de adjudicación de la licitación.

⁶ Los criterios de evaluación de las ofertas corresponden a uno o más de los 12 factores estipulados en la Ley de Concesiones Decreto 900 (1996), Art. 7, los que son definidos según el tipo y características de las obras de que se trate y son establecidos en las bases de la licitación. Los factores de evaluación son: estructura tarifaria; plazo de concesión; subsidio del Estado; pagos del oferente al Estado; ingresos garantizados por el Estado; grado compromiso de riesgo del oferente; grado de reajuste de tarifas; puntaje en la calificación técnica; oferta de reducción de tarifas al usuario; calificación de servicios adicionales; consideraciones ambientales y ecológicas; e ingresos totales de la concesión.

⁷ La Comisión evaluadora se integra, dependiendo también del tipo de proyecto, con representantes de las partes involucradas, que generalmente son 5 personas, entre las cuales se cuenta a un representante del MOP, otro del Ministerio de Hacienda, otro del mandante y los restantes dos según las características del proyecto.

⁸ Los inspectores son profesionales contratados a honorarios por el MOP, con la denominación de "agente público", lo cual les otorga responsabilidad administrativa pública en sus actividades.

⁹ Una excepción a este procedimiento lo constituye el caso de los inspectores fiscales de aeropuertos, en que la Dirección de Aeropuertos del MOP realiza su propuesta de nombramiento a la DGOP.

- ❖ Terminada la construcción de las obras, la División de Construcción de Obras Concesionadas efectúa su entrega formal, mediante el traspaso de la documentación del proyecto ya sea a la División de Explotación de Obras Viales o de Explotación de Edificación Pública¹⁰. La División correspondiente realiza la recepción de las obras y nombra al Inspector Fiscal de Explotación¹¹.
- ❖ Para cada contrato de obra en explotación se conforma un Comité Ejecutivo¹², que tiene el propósito de supervigilar la explotación y constituir una primera instancia para resolución de conflictos, sin embargo, este comité no posee capacidad resolutive.
- ❖ La transferencia de recursos entre el Concesionario y el MOP depende del tipo y características de los proyectos licitados. Los contratos pueden establecer pagos del concesionario al MOP¹³ y pagos del MOP al concesionario¹⁴.

¹⁰ Las divisiones de explotación elaboran un informe mensual de cumplimiento de compromisos contractuales y de proyección para los próximos 60 días, para cada proyecto concesionado. No existen informes consolidados sobre el estado de situación contractual para toda la cartera de proyectos.

¹¹ El Inspector Fiscal de Explotación asume el cargo al decretarse la recepción provisoria de la obras y debe evaluar el cumplimiento de las condiciones contractuales para lo cual se guía por las bases de la licitación y por el Reglamento de Servicios, que constituye parte del manual de operaciones de la obra y que ha sido elaborado previamente por el concesionario y aprobado por la CCOP y el DGOP. Además, reciben de parte de las firmas de asesorías de inspección técnica y de obras, informes mensuales sobre el estado de cumplimiento de estipulaciones de las obras concesionadas.

¹² Este Comité lo compone un representante de la Concesionaria, el inspector fiscal y un representante de la institución sectorial a la que pertenece la obra concesionada.

¹³ En el caso de pagos de los Concesionarios al MOP los motivos son: i) por reembolso de gastos de estudios técnicos previos, realizados por el MOP-CCOP; ii) por expropiaciones efectuadas por el Estado para construir las obras; iii) mitigaciones de impacto ambiental y realización de obras artísticas; iv) por vialidad complementaria; v) infraestructura preexistente; vi) administración y control; vii) bienes y derechos; y viii) rentabilidades extraordinarias.

¹⁴ En cuanto a pagos del MOP a Concesionarios, éstos se deben a la devolución del crédito del IVA pagado en la construcción de las obras y a los siguientes tipos de pagos, según se establezca en el contrato: i) por ingreso mínimo garantizado; ii) por premio por tránsito expedito; iii) por pagos complementarios al concesionario por la construcción de obras adicionales a las requeridas en las bases de licitación; y iv) por la "compensación" por cualquiera de los factores económicos estipulados en el contrato durante el proceso de concesión.

2. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

- ❖ La Coordinación de Concesiones de Obras Públicas (CCOP) no dispone de un diagnóstico actualizado del déficit de infraestructura pública existente, por tanto la cartera de proyectos se ha formado con iniciativas individuales, sin una coherencia o complementariedad entre ellas, con excepción de la infraestructura carcelaria. No obstante, en el programa de licitaciones 2007-2008 se incorporan proyectos considerados en el Plan de Infraestructura para la Competitividad y Calidad de Vida 2007-2012 del MOP.
- ❖ La CCOP actualmente no cuenta con criterios para priorizar los proyectos a financiar, ni los criterios de asignación de recursos entre sectores o regiones geográficas.
- ❖ Durante la ejecución del programa el tipo de proyecto concesionado ha cambiado, pasando de proyectos donde era posible cobrar una tarifa al usuario que cubriera la totalidad o una parte de la inversión, más sus costos de operación (por ejemplo, proyectos de vialidad o aeropuertos), a proyectos en los que no se cobra al usuario y es el Estado quien asume dichos pagos (por ejemplo, cárceles). Esta constatación refleja la voluntad de las autoridades políticas de profundizar la incorporación del sector privado en áreas tradicionalmente desarrolladas por el sector público, lo cual ha permitido generar una nueva fuente de financiamiento para estas obras y capturar potenciales ganancias de eficiencia en la provisión de los servicios.
- ❖ En la actualidad se estudia realizar algunas modificaciones institucionales para la CCOP, siendo uno de los aspectos bajo análisis el grado de integración del proceso de concesión. Se considera que el desarrollo de estudios de proyectos, diseño de licitaciones y bases, y la elaboración de contratos de concesión debe permanecer como una atribución del Estado (CCOP). Respecto de las labores de administración e inspección fiscal de los contratos de construcción y explotación, no se dispone de antecedentes para emitir un juicio fundamentado sobre la conveniencia o no de que permanezcan en la CCOP.

- ❖ Si bien a partir de los resultados observados del sistema de concesiones no es posible identificar problemas de descoordinación entre sus unidades, el hecho de que los mecanismos de coordinación al interior de la Coordinación de Concesiones de Obras Públicas no estén establecidos en normas escritas, facilita su variabilidad, pudiendo eventualmente generar problemas de este tipo.

- ❖ La CCOP no cuenta con una base de datos ni ha implementado un sistema de información gerencial integrado de control de gestión. En la presente evaluación no se dispuso de información sistematizada para evaluar su desempeño respecto de la calidad, eficiencia y economía de sus actividades, por ejemplo, no se dispuso de información sistematizada de cada proyecto en ejecución ni del nivel de su cumplimiento contractual. Es así como se observan atrasos en la ejecución de algunas obras que manifiestan debilidades en la ejecución de las acciones que debía realizar Concesiones¹⁵. Se carece de la siguiente información sistematizada: i) valor total de la inversión materializada por proyecto¹⁶; ii) proporción del aporte de los concesionarios sobre el total de la inversión materializada¹⁷; iii) costos de fiscalización por proyecto.

¹⁵ En el caso de la Costanera Norte el Estado tuvo que pagar a la concesionaria \$ 5.375 millones el 2006 por pérdidas de ingresos. En cuanto al caso del Acceso Sur a Santiago, éste ha tenido las obras paralizadas desde el año 2003. Sin embargo, no fue posible obtener información de esta situación, por parte de Concesiones.

¹⁶ Para estos efectos se debe distinguir entre las obras que forman parte de la concesión y las obras cuya ejecución se ha encomendado al concesionario por consideraciones de beneficio mutuo, pero que no forman parte de las obras originalmente concesionadas. Por ejemplo, los colectores de aguas lluvia en la Costanera Norte.

¹⁷ Para definir este indicador se requiere determinar la totalidad de los pagos del Estado por proyecto y de los pagos de los concesionarios al Estado tanto en la etapa de construcción como explotación, por ejemplo, derecho por uso de activos, pagos comprometidos en la oferta, etc.

- ❖ Los resultados en cuanto a la participación de las empresas en las 18 licitaciones efectuadas en el período 2002-2006, muestran que en el 39% de los casos se presentó un único oferente y en el 33% se presentaron dos oferentes. De acuerdo a recomendaciones internacionales una licitación con un sólo oferente debe ser declarada desierta, y debería considerarse un mínimo de 3 oferentes en cada licitación¹⁸. En este sentido, si bien lo realizado no contraviene ninguna norma interna, no cumple con estándares internacionales más estrictos en esta materia.
- ❖ La cantidad promedio de obras licitadas y adjudicadas anualmente en el período 2003-2006 fue de 3,8 (un mínimo de 1 proyecto (2003) y un máximo de 9 (2004)) en comparación con el período 1995-2002 que fue de 4 obras adjudicadas anualmente (un mínimo de 2 (1998-9 y 2001) y un máximo de 7 (1997)). Por otra parte, la programación 2003-2004 consideraba adjudicar 15 proyectos, adjudicándose el 66% (10) de ellos y la programación 2005-2006 consideraba adjudicar 18 proyectos, adjudicándose sólo el 17% (3)¹⁹.
- ❖ Respecto del componente obras inspeccionadas, el cumplimiento de metas de puesta en servicio muestra un desempeño dispar, dependiendo del tipo de obras y si la puesta en servicio es definitiva o provisoria. Por ejemplo, las rutas transversales²⁰ tuvieron 8 hitos²¹ de puesta en servicio provisoria en el período 2002-2006, cumpliéndose el 75% (6) de ellos dentro del plazo, mientras que ninguno de los 9 hitos de puesta en marcha definitiva se cumplió dentro del plazo. En el caso de cárceles, ninguno de los 2 hitos de puesta en servicio provisoria ni los 2 hitos de puesta en servicio definitiva se cumplió (por resciliación del contrato).

¹⁸ Políticas y Procedimientos de Adquisiciones de Obras, World Bank y BID. Condiciones Contractuales.

www.worldbank.org; www.iadb.org y www.eu.int

¹⁹ Otros 3 proyectos: Ruta 5 tramo acceso norte la Serena - Bahía Inglesa, sistema de conectividad X Región y el Ferrocarril Trasandino Central se licitaron pero no hubo presentación de oferentes y el resto fueron pospuestos ya sea porque los estudios aún no finalizaban o por decisión política (concesiones de embalses y Hospital Salvador Infante).

²⁰ Las rutas transversales son todas las rutas interurbanas menos la ruta 5.

²¹ Se consideró cada sector o etapa de obra como un hito.

- ❖ Los pagos del Estado por 2 extinciones de concesión en el 2006 alcanzaron a \$21.538 millones²², equivalente a un 8% del aporte del Estado en el programa para el mismo año. Las extinciones representan un costo para el Estado que puede evitarse si los términos contractuales asignan al concesionario el riesgo que finalmente llevó al fracaso del proyecto, porque, o no se presentan ofertas o el adjudicado asume los costos.
- ❖ La concesión a privados redujo en forma significativa el déficit de infraestructura existente a comienzos del programa. En el caso interurbano, las rutas pavimentadas por el sistema de concesiones alcanzaron los 2.161 km. a fines del 2005 (89% en doble calzada), lo que representa el 35% del aumento total de la longitud pavimentada en el período 1993-2005. En el caso de aeropuertos, la superficie de edificios de terminales antes del programa era de 55.900 m², y con la implementación de concesiones alcanzó un total de 134.500 m² construidos, lo que representa un incremento de 141%. Ello significó aumentar en 26 el número de puentes de embarque contándose actualmente con un total de 31. Además, en el periodo de análisis 2003-2006 entraron en explotación obras concesionadas por un total de US\$ 6.800 millones, de las cuales un 5% correspondió a obras con convenio de mandato para que el MOP las entregara en concesión.
- ❖ No se dispone de indicadores que permitan medir el impacto económico y social del programa de concesiones. Sin embargo, los resultados dan cuenta que el desarrollo de infraestructura ha permitido mejorar la conectividad del país y su integración al exterior, permitiendo ahorros de tiempo y costos de operación²³.

²² Corresponden a Infraestructura Penitenciaria Grupo II, y para el 2007 se han comprometido el pago de otros \$17.554 millones, y Estación Intercambio Modal Quinta Normal.

²³ Por ejemplo, en el tramo Talca-Chillán los vehículos livianos ahorran 35 minutos y los pesados 43 (en temporada alta el ahorro es de 45 y 46 minutos, respectivamente) y en los tramos en que se pasó de calzada simple a doble (Los Vilos-La Serena y Talca-Linares) los ahorros de combustible en periodos de congestión alcanzan hasta 30% en vehículos livianos y entre 20% y 30% en los vehículos pesados.

- ❖ La estimación del gasto en inversiones realizadas por los concesionarios alcanzó \$164.576 millones en el año 2006, disminuyendo en 56% respecto del año 2003. En el año 2006, el gasto total considerando la estimación del gasto en inversiones y el aporte estatal alcanzó los \$464.596 millones, con una disminución de 14% respecto del 2003. El porcentaje de aporte estatal respecto del gasto total del programa alcanzó un 65% en el año 2006 en comparación con el año 2003 en que dicho aporte alcanzó un 30%. La disminución del aporte privado en los últimos años, refleja que si bien se siguen adjudicando proyectos, hay un menor número de grandes obras en etapa de construcción y, por otro lado, hay un aumento de pagos de convenios complementarios y compensaciones por grandes obras adjudicadas con anterioridad²⁴.

- ❖ El aporte estatal al Programa ha aumentado en un 50% en el periodo 2002-2006, lo cual se explica fundamentalmente por el aumento en el ítem "compensaciones y convenios complementarios", el cual pasó de \$48.300 millones el año 2002 a \$205.000 millones el año 2006. No se dispone de un diagnóstico claro de las razones que han generado el aumento experimentado por el ítem "compensaciones y convenios complementarios". Algunas de las causas que podrían estar explicando esto son la existencia de: contratos de licitación no suficientemente normados o incompletos, que dejan un margen demasiado amplio para su interpretación por las partes; una inadecuada asignación de los riesgos constructivos del proyecto; y/o un mecanismo inadecuado de resolución de controversias.

²⁴ Para un análisis detallado del nivel y evolución de los aportes privados a los proyectos del programa, se requiere diferenciar los aportes por proyecto y en las distintas etapas del proceso de concesión, licitación, construcción y operación, información con la cual no se contó en la evaluación.

- ❖ Los costos para el Estado por sentencias arbitrales y conciliadoras²⁵ alcanzaron un monto de \$41.514 millones el 2006, representando un 16% del aporte del Estado en el programa el año 2006 (\$267.624 millones) y un monto casi 3 veces mayor respecto del año 2005, mientras que en los años 2003 y 2004 no existieron estos costos.
- ❖ De acuerdo con la información disponible, los aportes netos del Estado en el período 2002-2006 representan un 18% (\$882.217 millones) de la inversión total materializada desde el inicio del programa (\$4.810.193 millones). Esta cifra no considera los pagos del Estado efectuados antes del año 2002 ni los futuros pagos que el Estado deberá efectuar por las obras adjudicadas en el período 1993-2006.
- ❖ En los últimos años la Coordinación de Concesiones de Obras Públicas ha presentado un incremento presupuestario significativo respecto del presupuesto inicial, del 34% entre 2004 y 2005 y de 27% entre 2005 y 2006, que se debe principalmente al pago de los compromisos vigentes.
- ❖ La justificación de la continuidad del programa permanece en cuanto exista déficit de infraestructura y obras que sean social y económicamente rentable su operación a través del sistema de concesiones, ya que permitiría liberar recursos para otros programas sociales. Adicionalmente, la actual Ley de Concesiones establece que una vez concluido el plazo inicial de las concesiones, éstas deben ser vueltas a concesionar, lo que respalda la continuidad del programa.

²⁵ Las discrepancias que surgen entre los concesionarios y el Estado son resueltas por una comisión conciliadora, en primera instancia, y por una comisión arbitral, en última instancia.

3. PRINCIPALES RECOMENDACIONES

1. A nivel de diseño se debe establecer una política con criterios explícitos para determinar los proyectos de infraestructura pública que deben ser estudiados y luego desarrollados como concesiones. Dicha definición de política debe permanecer en el MOP como ente rector de las inversiones en infraestructura pública en el país.

2. Establecer un mecanismo institucional, con procedimientos definidos para la adopción de decisiones destinado a la aprobación de obras a licitar y concesionar. El actual Comité de Concesiones es una instancia no resolutive que traslada la decisión final al Ministro del MOP. En este sentido debe despersonalizarse la decisión de concesionar o no una determinada obra.

3. Se recomienda que la CCOP continúe prestando una asesoría especializada al Estado en el estudio de proyectos, diseño de licitaciones y de sus bases y en la elaboración de los contratos. Adicionalmente, en el marco de la modernización del MOP, se debe analizar la pertinencia de que una o más instituciones asuman la labor de inspección fiscal y administración de los contratos.

4. Estudiar las causas por las cuales se ha reducido el número de empresas o consorcios que presentan ofertas, de manera de identificar medidas para asegurar una adecuada competitividad en el proceso de licitación.

5. Implementar un sistema de información gerencial e integrado que permita contar información detallada, oportuna y confiable para el seguimiento de los proyectos en sus diversos niveles de cartera (licitación, construcción y explotación) y con registros pertinentes sobre la situación de costos involucrados. Se debe contar con: información precisa, por proyecto, del valor total de las obras (que forman parte del patrimonio del Estado) y de los aportes netos que realiza el Estado y los privados; e información sobre los costos de operación y mantención en la fase de explotación con cargo al Estado en calidad de mandatario.

Asimismo, el sistema de información debe contener información desagregada por proyecto y clasificada en función de los costos generados por concepto de compensaciones; convenios complementarios; y sentencias arbitrales y conciliadoras.

6. Identificar las razones del aumento experimentado por concepto de compensaciones, convenios complementarios, y otros con el fin de proponer las medidas pertinentes para asegurar una mayor eficiencia en el sistema de concesiones.
7. Evaluar el desempeño del programa en el cumplimiento del propósito respecto de la cantidad y calidad de la infraestructura construida y de si los proyectos ejecutados son socialmente rentables en la etapa ex - post.
8. Definir criterios, en las bases de la licitación, para diferenciar entre las obras que son parte de la concesión y las obras adicionales que se asignan al concesionario por razones de conveniencia práctica.