Dirección General de Concesiones
Ministerio de Obras Públicas
Gobierno de Chile

FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE ASOCIACIÓN PÚBLICO PRIVADA: LA EXPERIENCIA EN CHILE

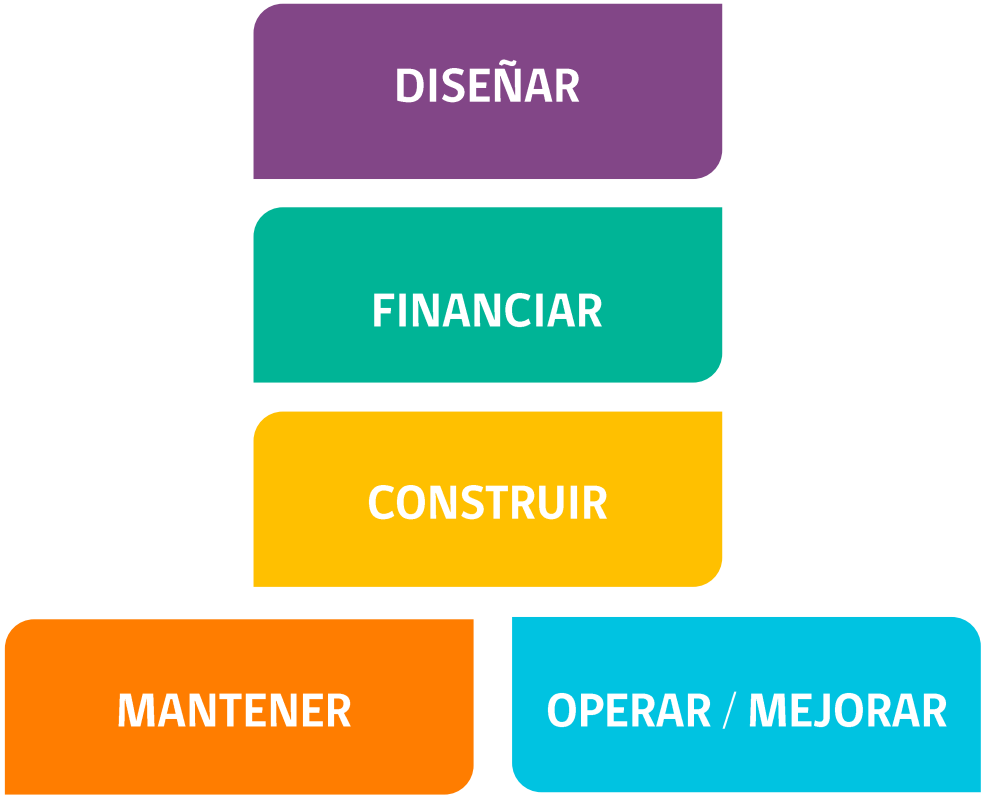
Marcela Hernández Meza
Directora General (S) de Concesiones de Obras Públicas

Octubre de 2021

- **¿Por qué ciertas obras públicas se concesionan?**
- Antecedentes del sistema en Chile
- Resultados
- Cartera de Concesiones
- Aspectos del modelo de negocio

Dirección General de Concesiones
Ministerio de Obras Públicas
Gobierno de Chile

¿QUÉ IMPLICA UN PROYECTO DE INFRAESTRUCTURA?



¿QUÉ ES UNA OBRA PÚBLICA CONCESIONADA?

- Es un acuerdo global de largo plazo, suscrito por contrato, entre una entidad pública y una empresa privada (sociedad concesionaria), que se compromete principalmente a financiar, proveer una infraestructura pública y/o gestionar sus servicios asociados.
- La Asociación Público Privada (APP) es una fórmula, entre otras, para cumplir los objetivos señalados, y que puede tener distinto alcance según las necesidades de la autoridad pública (*leasing, BOT, DBOT, otros*).
- Puede tener carácter Greenfield (sin obras previas) o Brownfield (existen obras previas).
- No es una privatización ya que la propiedad del bien fiscal o nacional de uso público la conserva siempre el Estado.

FÓRMULAS DE RETRIBUCIÓN

- La remuneración proviene del pago asociado a la demanda (“pago por uso”), pudiendo materializarlo el usuario de la infraestructura o la autoridad pública (“peaje sombra”). Ejs: autopista, aeropuerto.

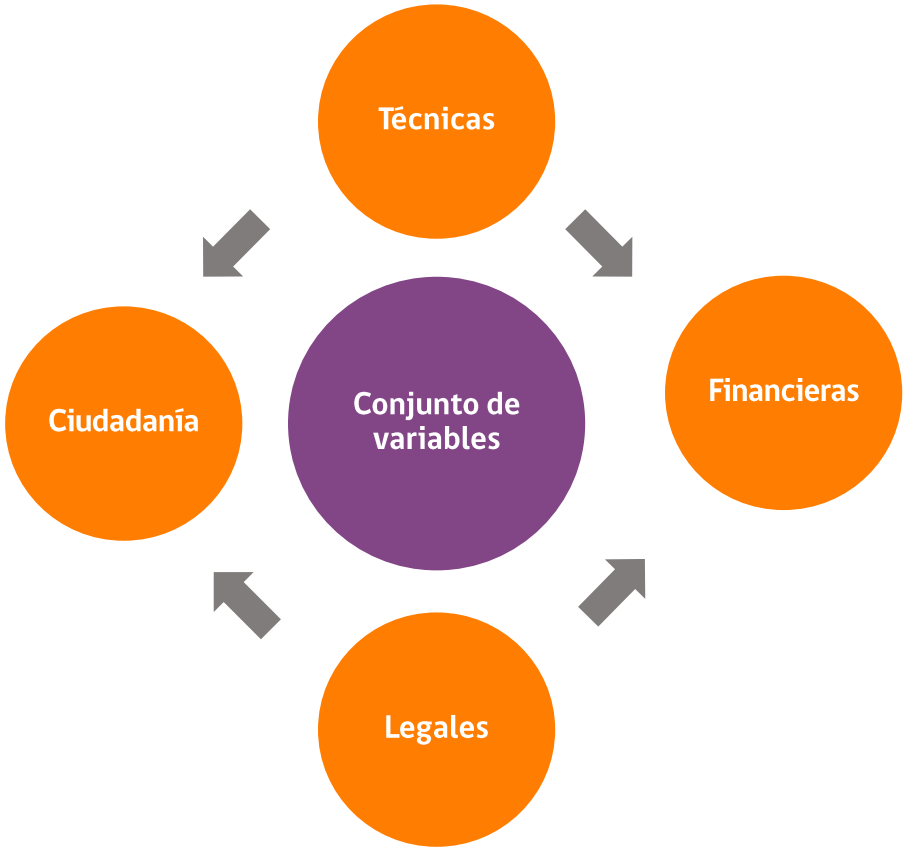
- La remuneración proviene por cuenta de la autoridad pública, en función de que la infraestructura se encuentre disponible para uso de quienes la necesitan (“pago por disponibilidad”). Ej: hospital.

¿POR QUÉ SE RECURRE A UNA APP?

- Punto de partida: algún tipo de carencia en infraestructura pública.
- Niveles insuficientes: conlleva racionamiento, congestión o falta de acceso en servicios básicos para la población. Impacto en bienestar y calidad de vida.
- Calidad y/o conservación débil o poco confiable.
- Recursos técnicos y/o financieros insuficientes del Estado para planificar, diseñar, construir y operar la infraestructura.

¿CÓMO SE DECIDE LA EJECUCIÓN DE UNA OBRA POR CONCESIÓN?

La posibilidad de ejecutar un proyecto por concesión se aborda estudiando principalmente las siguientes dimensiones y su nivel de riesgo:



BENEFICIOS DE UNA APP

i) Capacidad de financiamiento:

- Firma privada recurre a disponibilidad de recursos en mercados financieros. Se abre fuente nueva de financiamiento.
- Frente a balances presupuestarios limitados del Gobierno, o restricciones en la capacidad de endeudamiento.
- Otorga espacio a la autoridad pública para reasignar recursos y atender otras necesidades inmediatas de alto impacto social (como, en el caso chileno, caminos secundarios, agua potable rural, aeródromos, caletas pesqueras, entre otros).

BENEFICIOS DE UNA APP

ii) Empresa privada aporta eficiencia derivada de:

- Experiencia.
- Innovación.
- Economías de escala.

- Clave es el concepto de "bundling" (empaquetamiento de construcción/operación/ mantención) para optimizar costos. Se gana visión global del ciclo de vida del proyecto.

BENEFICIOS DE UNA APP

iii) Mantener / controlar calidad de la infraestructura:

- El "bundling" permite que la APP, en general, preste los servicios públicos a menor costo en comparación con una entidad pública.
- Se evita que las dificultades presupuestarias del Estado atenten contra la calidad y mantenimiento de la infraestructura.
- Se asegura óptimo estado de la infraestructura y nivel de servicios hasta el final de la concesión , mandatado por contrato.
- Resguarda el valor patrimonial de los activos del Estado.

BENEFICIOS DE UNA APP

iv) Optimizar la asignación de riesgos:

CONCEPTO CLAVE

La asignación de los riesgos debe realizarse según el más capacitado para gestionarlos (riesgos en todo el ciclo Financiamiento/Construcción/Operación)

PUNTOS SENSIBLES DEL SISTEMA

No todo es perfecto... el sistema tiene también puntos sensibles que deben gestionarse...

- Asimetrías de información. Riesgo de "maldición del ganador".
- Incertidumbre en contratos de largo plazo. Costo de renegociaciones.
- Monitoreo y control. Indicadores de servicio. Accesibilidad a indicadores económicos del actor privado.
- Estado podría perder grados de intervención en la infraestructura pública por compromiso de largo plazo.

MARCOS JURÍDICOS

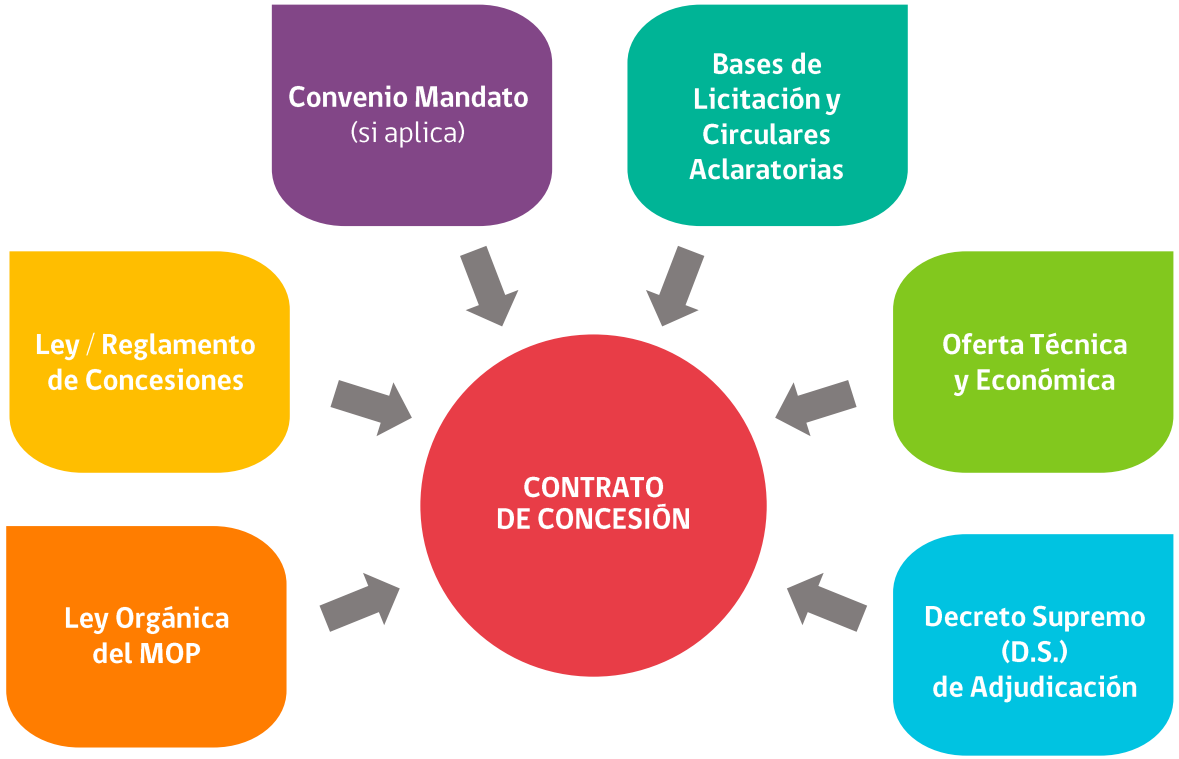
Las concesiones que se realizan bajo el marco jurídico del MOP (texto refundido en D.S. MOP Nº 900 de 1996) no son el único tipo de concesiones en Chile.

Éstas pueden desarrollarse también con otros marcos jurídicos en sectores como:

- Aguas
- Puertos
- Ferrocarriles

EL CONTRATO DE CONCESIÓN DEL MOP

Además de la Ley de Concesiones y su Reglamento, todo contrato está integrado por un conjunto de instrumentos jurídicos complementarios que dan solidez a su contenido:



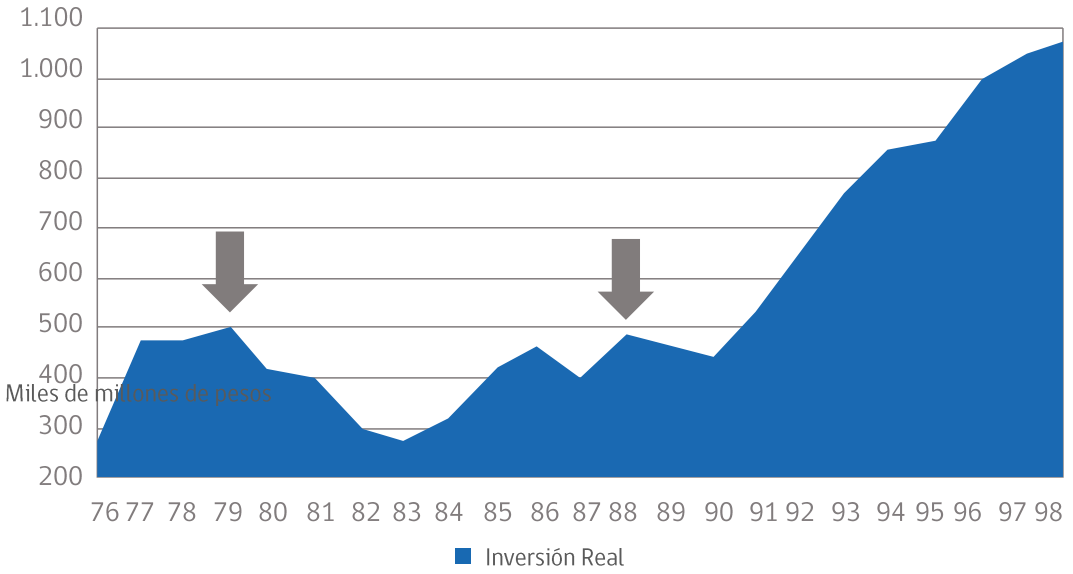
- ¿Por qué ciertas obras públicas se concesionan?
- **Antecedentes del sistema en Chile**
- Resultados
- Cartera de Concesiones
- Aspectos del modelo de negocio

Dirección General de Concesiones
Ministerio de Obras Públicas
Gobierno de Chile

CONTEXTO ECONÓMICO Y SOCIAL EN CHILE A COMIENZOS DE LA DÉCADA DEL NOVENTA

- Alto déficit de infraestructura pública por falta de inversiones durante la década del ochenta (crisis económica 1982).
- En especial déficits en áreas de transporte (vial, aeroportuario, portuario) y sanitaria.
- Gobierno 1990-1994 enfrentado a múltiples necesidades y demandas sociales prioritarias.
- Sistema tradicional de asignación presupuestaria era insuficiente para cubrir el déficit acumulado de obras públicas.

Gobierno Central: Evolución de la Inversión Real 1976-1998 (MMS de 1998)



Fuente: MIDEPLAN

PILARES DEL SISTEMA

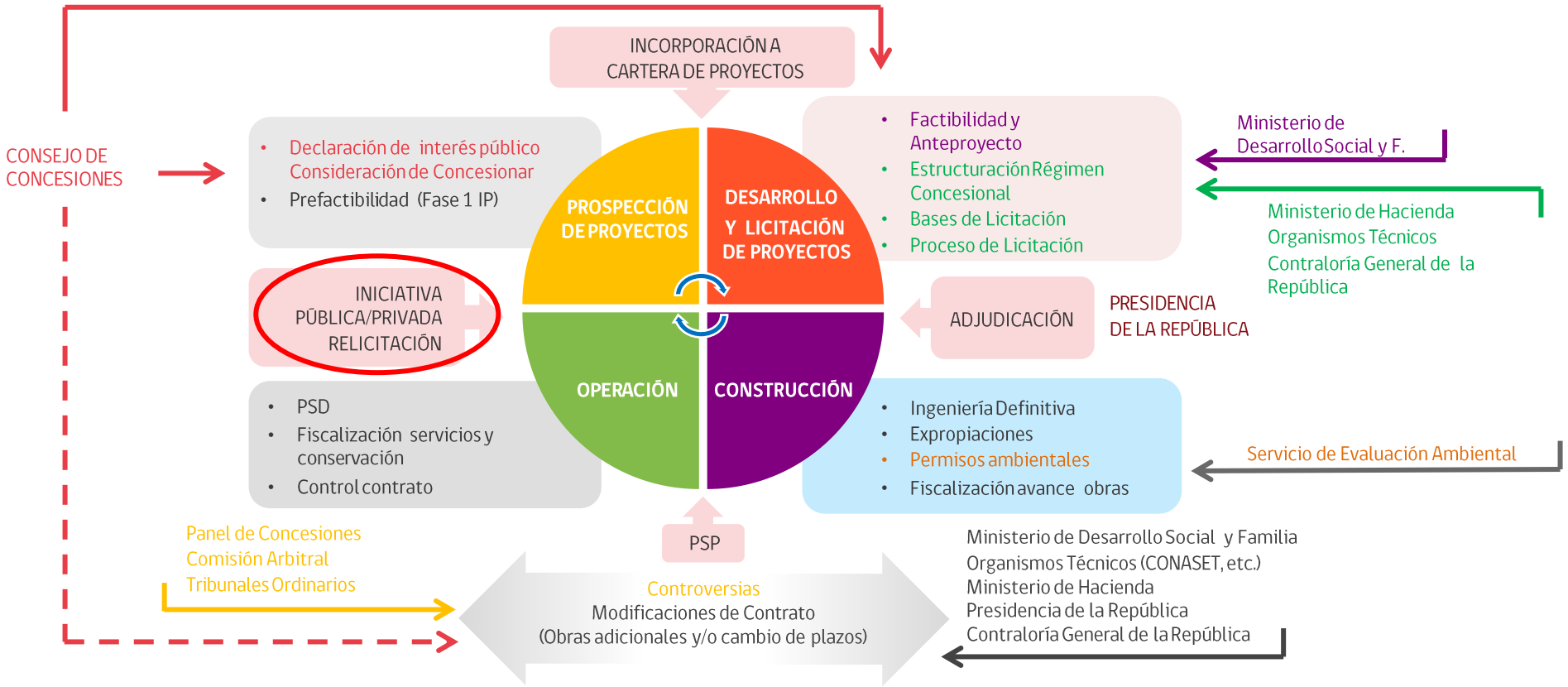
La APP, desarrollada en Chile a través del Sistema de Concesiones de Obras Públicas con la reforma que establece la Ley 19.068 de 1991, ha sido una exitosa política pública.

Se basa en tres pilares estratégicos:

- Marco jurídico, perfeccionado en el tiempo;
- Sistema financiero, fortalecido y profundizado;
- Cartera de proyectos, diversa y atractiva.

Los proyectos de Concesiones son parte de una política de Estado: su preparación se gestiona técnicamente en un esquema de Check and Balance, con intervención de varios servicios públicos.

ACTORES EXTERNOS Y CICLO DE VIDA DE UN PROYECTO CONCESIONADO



INICIATIVA PRIVADA (IP): ROLES Y ETAPAS DE DESARROLLO

ROL PROPONENTE IP:

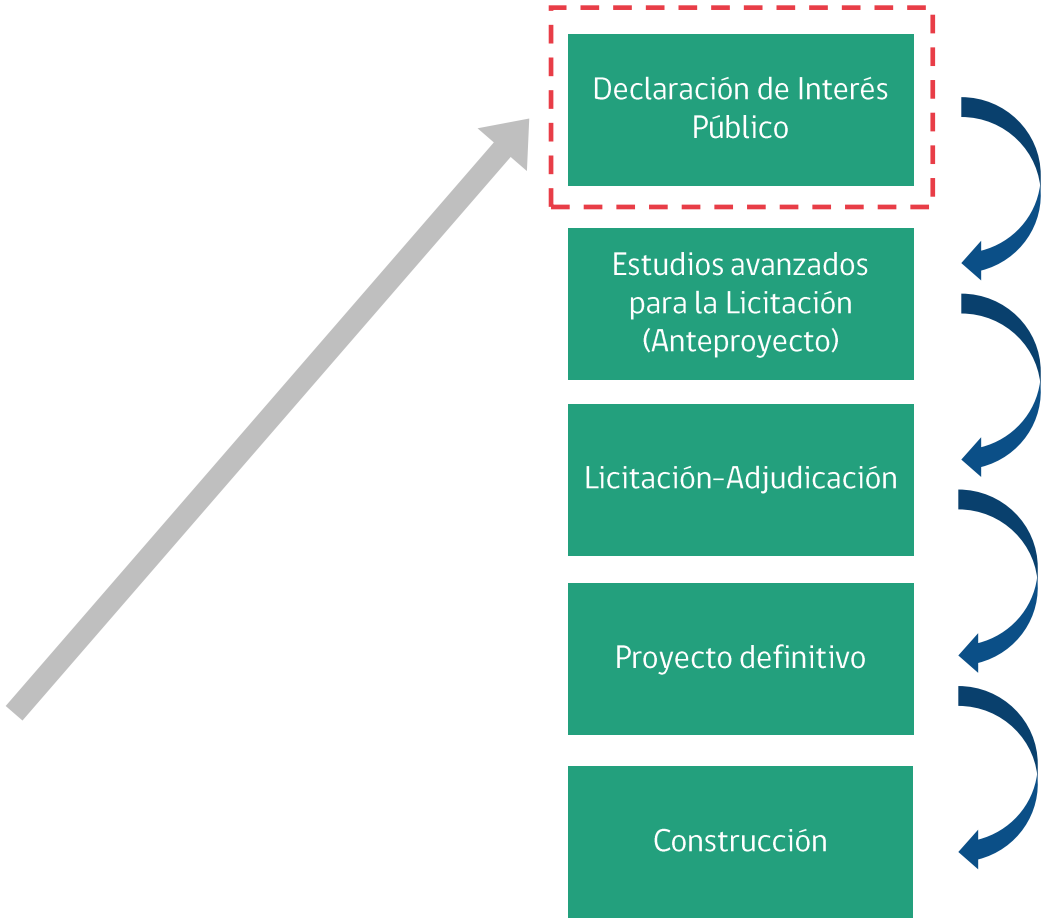
Postula la IP y desarrolla los estudios iniciales de Ingeniería, Ambientales, Sociales y Territoriales, entre otros.

ROL MOP:

- Responsable del Proyecto
- Contraparte estudios
- Coordina opinión de otros organismos públicos vinculados
- Responsable de la Licitación

ROL CONSEJO DE CONCESIONES:

Examina la IP y entrega recomendación si ella se considera de Interés Público.



Dirección General de Concesiones
Ministerio de Obras Públicas
Gobierno de Chile

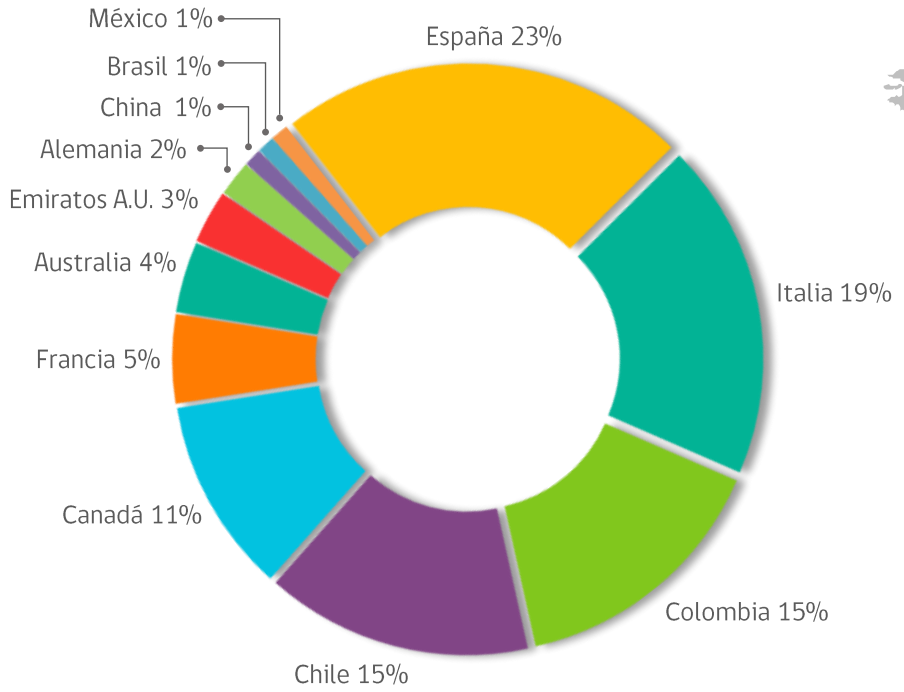
ESTUDIOS INTEGRALES EN PROYECTOS DE INICIATIVA PÚBLICA: INGENIERÍA Y ESPECIALIDADES

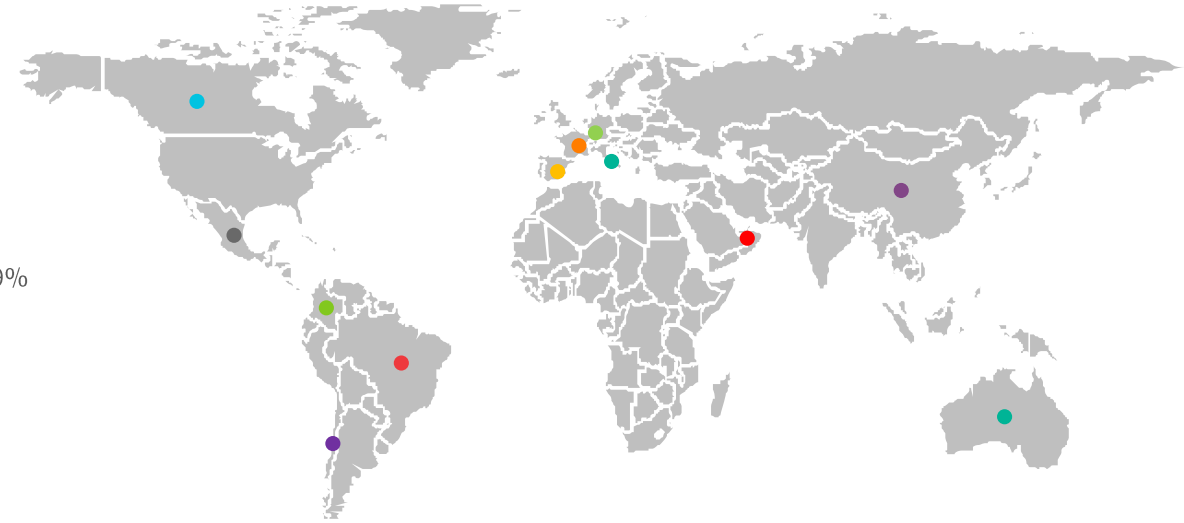
- Demanda y Evaluación Social
- Ingeniería
- Participación, Aspectos territoriales, Consulta Indígena
- Impacto Ambiental
- Expropiaciones

- ¿Por qué ciertas obras públicas se concesionan?
- Antecedentes del sistema en Chile
- **Resultados**
- Cartera de Concesiones
- Aspectos del modelo de negocio

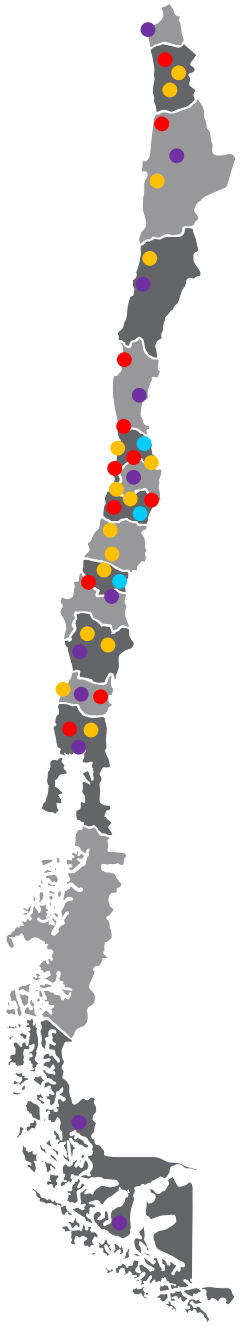
AMPLIA PARTICIPACIÓN DE INVERSIONISTAS EXTRANJEROS

Actualmente inversionistas de 14 países además de Chile están presentes en diferentes sectores, reconociéndonos como un mercado estable y atractivo para el desarrollo de proyectos de infraestructura.





Porcentaje de Inversión Comprometida
por país en contratos adjudicados vigentes.

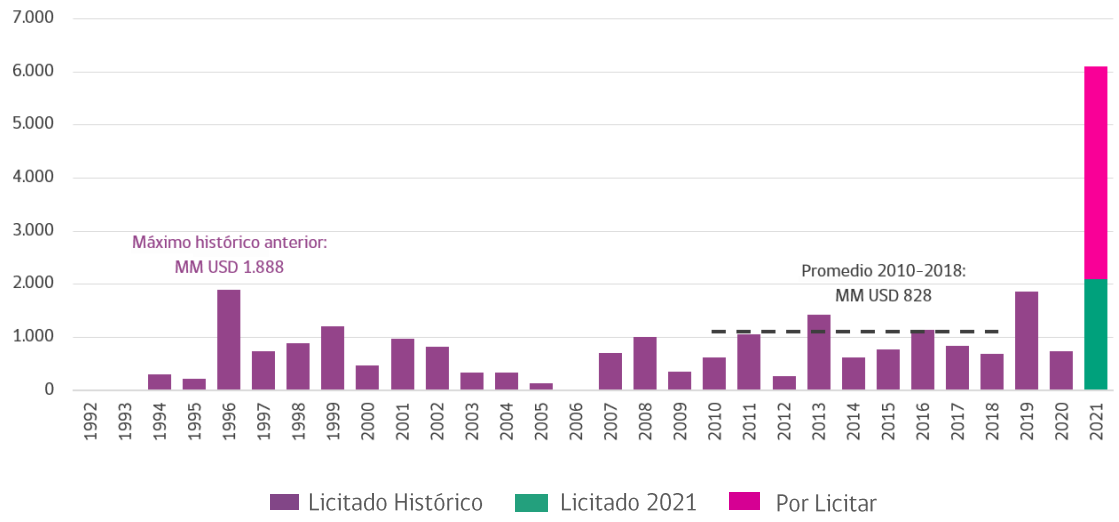


LA HISTORIA DE CONCESIONES EN CHILE

Inversión Comprometida (materializada + por ejecutar):
MM USD 25.092

Contratos Adjudicados:
103

Montos de licitación históricos de Concesiones (MM USD)



1993–2021 (septiembre)

Tipo de Obra	N° de proyectos	Inversión total
Autopistas	51	19.853
Aeropuertos	26	2.122
Hospitales y Cárceles	10	1.897
Embalses	4	431
Otros	12	789
Total	103	25.092

LOS RESULTADOS:
103 CONTRATOS ADJUDICADOS Y 59 ACTUALMENTE EN OPERACIÓN (*)

INFRAESTRUCTURA VIAL OPERATIVA

- 12 autopistas interurbanas longitudinales
- 15 interurbanas transversales
- 6 urbanas
- Más de 3.500 Kms. construidos (1.998 Ruta 5)

12 AEROPUERTOS

- Incluyendo el nuevo Terminal Internacional de Santiago, con capacidad total futura de 38 millones de pasajeros al año

EDIFICACIÓN PÚBLICA

- Centro de Justicia
- Puerto Terrestre Los Andes
- Estadio Techado Parque O'Higgins
- Plaza de la Ciudadanía
- Complejo Fronterizo Los Libertadores

Entre otros

(*) La cifra de 103 incluye 9 contratos resciliados o terminados anticipadamente (incluyendo Embalse Punilla).

Dirección General de Concesiones
Ministerio de Obras Públicas
Gobierno de Chile

LOS RESULTADOS:
103 CONTRATOS ADJUDICADOS Y 59 ACTUALMENTE EN OPERACIÓN (*)

CÁRCELES OPERATIVAS

- 8 establecimientos de alto estándar
- Capacidad para 16.874 internos, que albergan aprox. al 30% de la población penal del país

HOSPITALES

- 4 establecimientos de salud de alta complejidad operativos: Maipú, La Florida, Antofagasta y Félix Bulnes

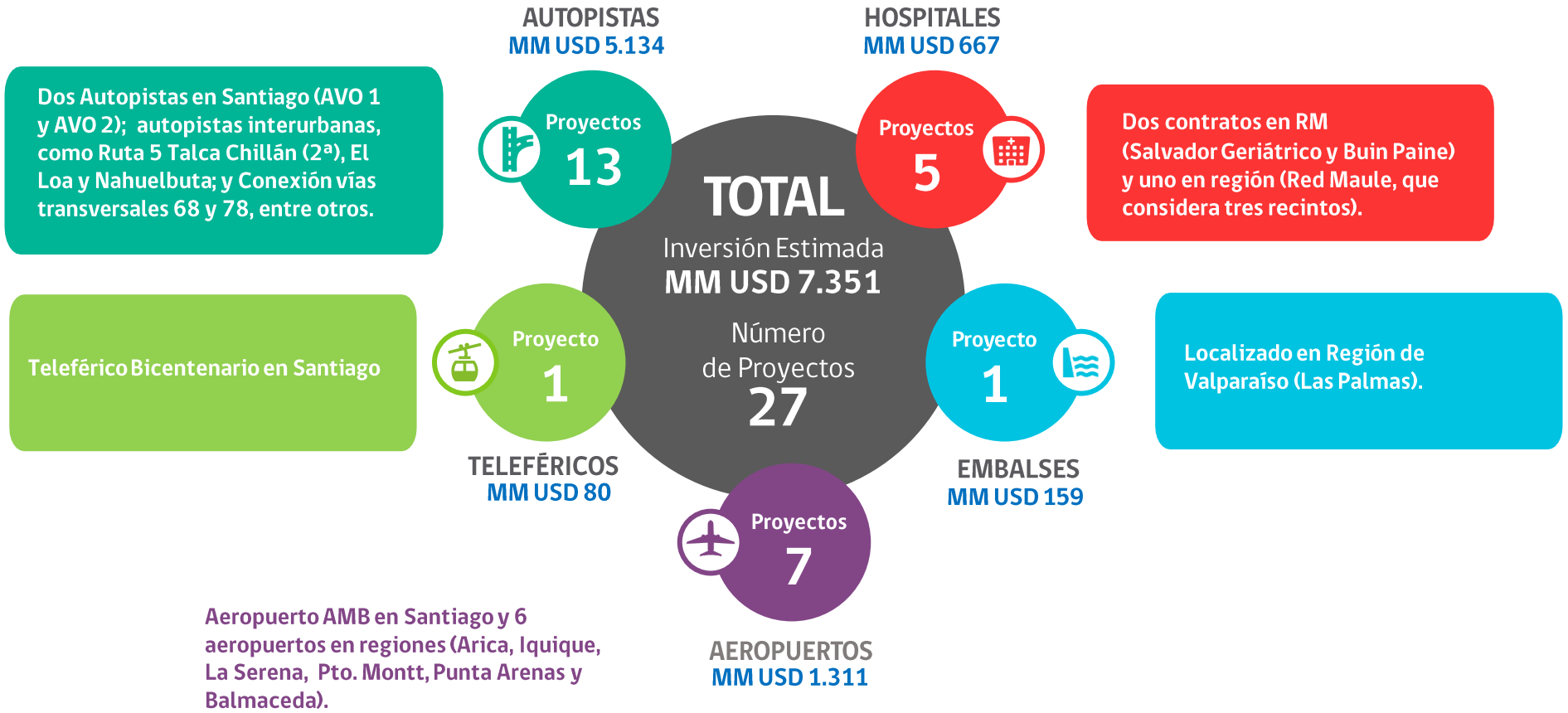
TRANSPORTE PÚBLICO

- Estación de Intercambio Modal

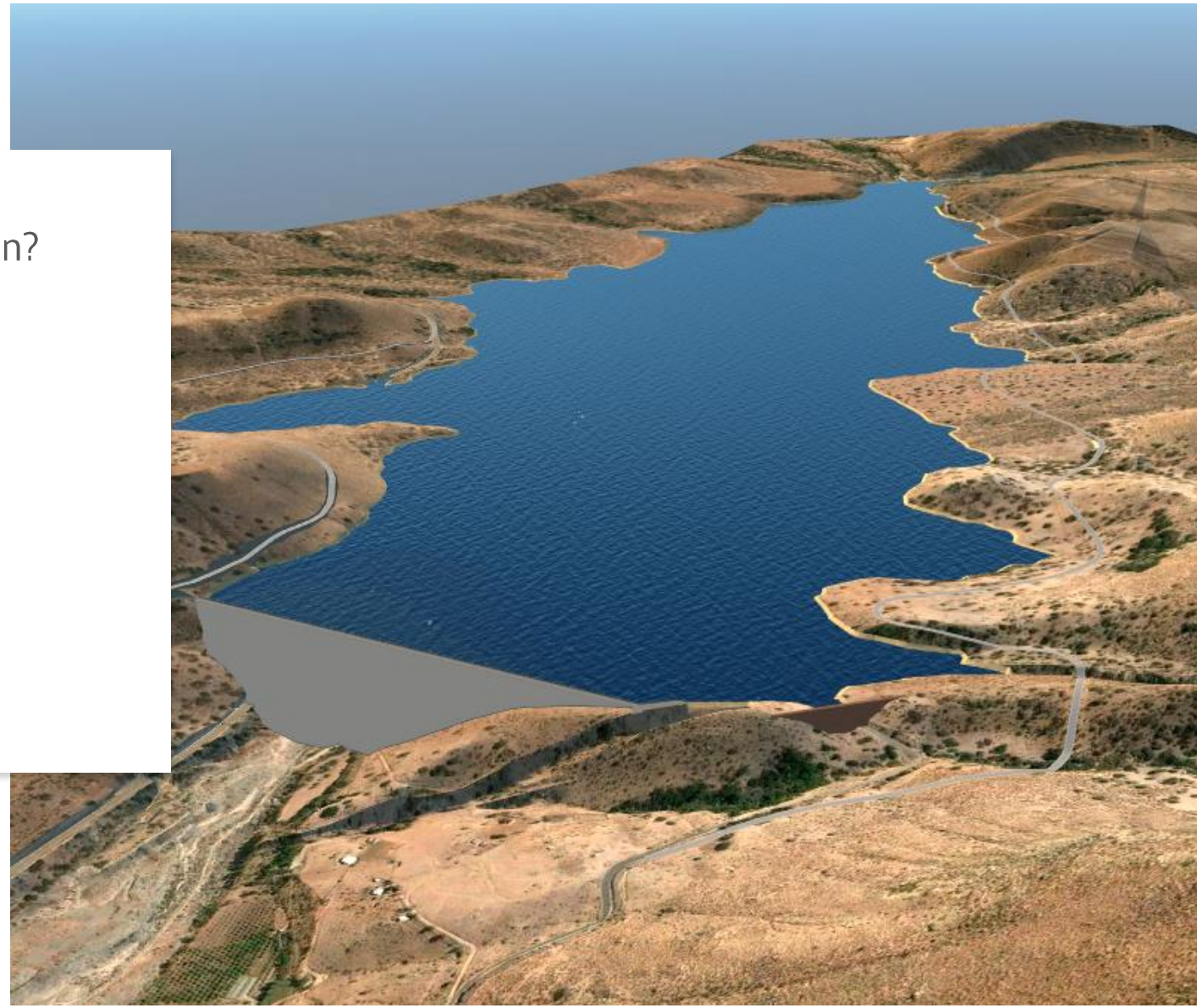
EMBALSES

- 1 operativo: Convento Viejo (Región de O'Higgins)

PROYECTOS EN CONSTRUCCIÓN

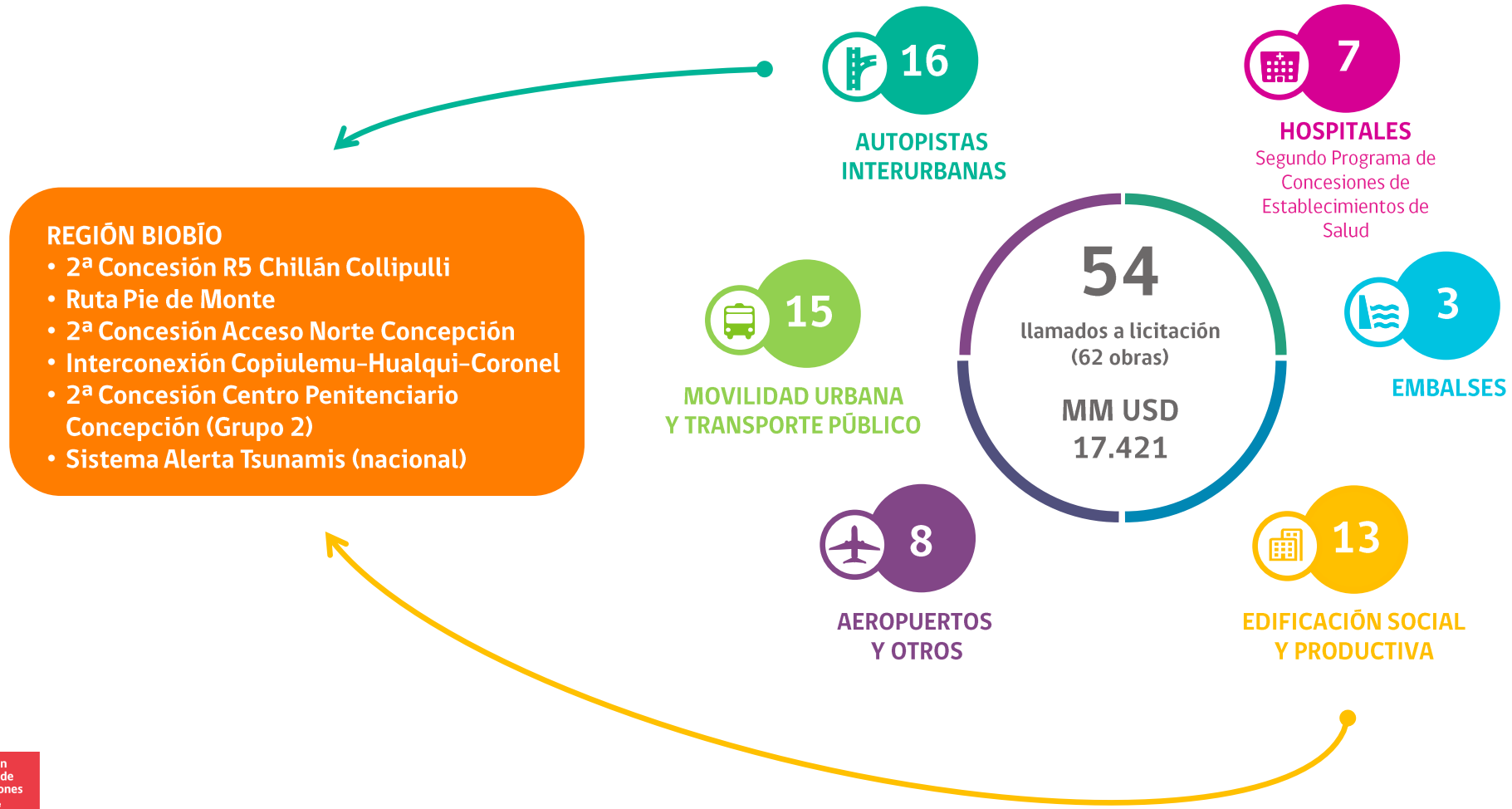


- ¿Por qué ciertas obras públicas se concesionan?
- Antecedentes del sistema en Chile
- Resultados
- **Cartera de Concesiones**
- Aspectos del modelo de negocio



Dirección General de Concesiones
Ministerio de Obras Públicas
Gobierno de Chile

CARTERA DE CONCESIONES 2021 – 2025



2021:
SE EFECTUARÁN 17 LICITACIONES POR MM USD 6.111

Autopistas	Monto Inversión (MM USD) **3.959**	Fecha Licitación
Segunda Concesión Santiago-San Antonio, Ruta 78	892	6 de marzo
Tercera Concesión Acceso Vial AMB	35	19 de mayo
Ruta 5 Chacao-Chonchi*	507	8 de junio
Segunda Concesión Ruta 5 Chillán-Collipulli	477	4° Trimestre
Orbital Sur de Santiago*	500	4° Trimestre
Segunda Concesión Santiago-Valparaíso-Viña, Ruta 68	1.213	4° Trimestre
Ruta Pie de Monte	335	4° Trimestre

Hospitales	Monto Inversión (MM USD) **1.303**	Fecha Licitación
Hospital de La Serena	258	27 de marzo
Hospital de Coquimbo	274	22 de mayo
Instituto Nacional del Cáncer	197	4° Trimestre
Red O'Higgins (hospitales de Pichilemu y Rengo)	159	4° Trimestre
Hospital Metropolitano Norte	247	4° Trimestre
Instituto Nacional de Neurocirugía	168	4° Trimestre

Aeropuertos	Monto Inversión (MM USD) **242**	Fecha Licitación
Tercera Concesión Aeropuerto El Loa de Calama	137	23 de agosto
Segunda Concesión Aeropuerto Región de la Araucanía	105	4° Trimestre

Otra infraestructura	Monto Inversión (MM USD) **607**	Fecha Licitación
Sistema Alerta de Tsunami*	100	4° Trimestre
Embalse Punilla	507	4° Trimestre

***** Iniciativas Privadas.

Dirección General de Concesiones
Ministerio de Obras Públicas
Gobierno de Chile

2022:
SE EFECTUARÁN 12 LICITACIONES POR MM USD 4.703

Autopistas	Monto Inversión (MM USD) **3.648**	Fecha Licitación
Segunda Concesión Acceso Norte Concepción	460	2° Trimestre
Segunda Concesión Ruta 5 Santiago-Los Vilos	768	2° Trimestre
Segunda Concesión Ruta 5 Temuco-Río Bueno y Acceso a Valdivia*	734	2° Trimestre
Ruta 5 Caldera-Antofagasta*	628	2° Trimestre
Ruta 5 Iquique-Antofagasta*	402	2° Trimestre
Interconexión Copiulemu-Hualqui-Coronel*	144	4° Trimestre
Ruta del Villarrica*	512	4° Trimestre

Embalses	Monto Inversión (MM USD) **357**	Fecha Licitación
Embalse Zapallar	357	3° Trimestre

Tranvías	Monto Inversión (MM USD) **425**	Fecha Licitación
Tranvía Pajaritos-Aeropuerto AMB*	425	2° Trimestre

Teleféricos	Monto Inversión (MM USD) **84**	Fecha Licitación
TAHI Teleférico Alto Hospicio-Iquique*	84	2° Trimestre

Aeropuertos	Monto Inversión (MM USD) **189**	Fecha Licitación
Red Tepual (5a), Cañal Bajo y Mocopulli	110	1° Trimestre
Segunda Concesión Aeropuerto Regional Atacama	79	2° Trimestre

* Iniciativas Privadas. En el caso de Segunda Concesión Ruta 5 Temuco-Río Bueno, la IP corresponde sólo al Acceso a Valdivia.

Dirección General de Concesiones
Ministerio de Obras Públicas
Gobierno de Chile

- ¿Por qué ciertas obras públicas se concesionan?
- Antecedentes del sistema en Chile
- Resultados
- Cartera de Concesiones
- **Aspectos del modelo de negocio**

MODELOS DE NEGOCIO Y VARIABLES DE LICITACIÓN

- La vida útil de los activos de infraestuctura excede con creces el plazo de concesión. En consecuencia, este activo tiene un valor económico al momento de la relicitación.

- Equidad intergeneracional: la totalidad de la inversión no necesariamente debe ser financiada en el primer período de concesión, asumido por los usuarios de primera generación.

- Se debe considerar flexibilidad en los contratos, como por ejemplo, gatillos de inversión, recompra de la concesión y facultad del MOP de ejecutar obras en forma directa.

El MOP ha utilizado distintas variables de licitación, previstas en la ley. La elección de las variables de licitación dependerá de las características del proyecto, del riesgo de demanda, del beneficio esperado para los usuarios y/o para el Estado, entre otros. Ejemplos:

- Menor Valor Presente de los Ingresos.
- Menor peaje/Tasa por pasajero embarcado.
- Menor factor de subsidio.
- Mayor factor de pagos por bienes y derechos.
- % de compartición de ingresos.
- Menor plazo solicitado.
- Una combinación de las anteriores.

FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE ASOCIACIÓN PÚBLICO PRIVADA: LA EXPERIENCIA EN CHILE

Dirección General de Concesiones de Obras Públicas

Dirección General de Concesiones
Ministerio de Obras Públicas
Gobierno de Chile