



PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DE CHILE
VICERRECTORÍA DE COMUNICACIONES
Y ASUNTOS PÚBLICOS

TEMAS DE LA AGENDA PÚBLICA

Innovación privada en la generación, diseño y desarrollo de obras públicas

JOSÉ MIGUEL SÁNCHEZ

Instituto de Economía UC, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas

CLAUDIO SEEBACH

Facultad de Ingeniería UC
Programa de Políticas Públicas UC

RODRIGO DE LA CALLE

Programa de Políticas Públicas UC



TEMAS DE LA AGENDA PÚBLICA

Innovación privada en la generación, diseño y desarrollo de obras públicas

JOSÉ MIGUEL SÁNCHEZ

Instituto de Economía UC, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas

CLAUDIO SEEBACH

Facultad de Ingeniería UC
Programa de Políticas Públicas UC

RODRIGO DE LA CALLE

Programa de Políticas Públicas UC

Innovación privada en la generación, diseño y desarrollo de obras públicas

JOSÉ MIGUEL SÁNCHEZ

Instituto de Economía UC, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas

CLAUDIO SEEBACH

Facultad de Ingeniería UC
Programa de Políticas Públicas UC

RODRIGO DE LA CALLE

Programa de Políticas Públicas UC

Introducción

Las concesiones de obras públicas son un tipo de Asociación Público - Privada (APP) ampliamente utilizada en varios países en los últimos años, para incorporar los recursos, la experiencia y la capacidad de gestión del sector privado en la provisión de infraestructura de uso público y por esa vía aumentar su eficiencia, su cobertura y calidad.

Chile fue líder en el mundo en materia de concesiones de infraestructura de uso público con la Ley de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas aprobada a principios de los años noventa, a través de la cual se han realizado inversiones en carreteras urbanas e interurbanas, aeropuertos, túneles y, más recientemente, en cárceles y edificación pública, por un monto total cercano a los 11 mil millones de dólares. El modelo de concesiones siempre ha buscado, no sólo atraer financiamiento privado a obras públicas, sino que también aprovechar la experiencia, la capacidad de gestión y muy fundamentalmente, la capacidad de innovación de los privados en el diseño, proposición, realización y operación de proyectos de infraestructura.

Por ese motivo, un aspecto central de la regulación de las concesiones, contenida en la ley y sus reglamentos,

es su rol como mecanismo promotor de la innovación. Específicamente, a través de un sistema de premios en la asignación de puntaje en la licitación se busca incentivar a los privados para que diseñen y propongan proyectos de su propia iniciativa, más allá de los propuestos por el sector público. La posibilidad de innovar es especialmente relevante en los llamados proyectos de segunda generación que corresponden a proyectos de mayor complejidad que los licitados hasta ahora. Ejemplos de este tipo de proyectos, cuya importancia debiera ir creciendo en el tiempo, son: hospitales, colegios e infraestructura urbana en general.

En este trabajo se revisa lo que ha pasado con las iniciativas privadas bajo la Ley de Concesiones y sus reglamentos. Se pone énfasis en los incentivos que la regulación, cuya manifestación más concreta se da en las Bases de Licitación, entrega a los proponentes.

En el caso de las iniciativas privadas, la regulación debe resolver el dilema que surge entre: a) el objetivo de incentivar las iniciativas privadas por la vía de otorgar beneficios especiales a los proponentes con el fin de que puedan resarcirse de los costos incurridos en su generación y estudio y que además puedan obtener una retribución justa por el valor de la idea, y b) procurar que el proceso de licitación sea lo más competitivo posible de

manera tal que permita que otros licitantes, distintos del proponente original, también tengan oportunidades de ganar la licitación.

En primer lugar, se presentan todas las licitaciones de infraestructura que se han realizado hasta ahora en Chile, poniendo énfasis en las variables claves que las definen. En segundo lugar, se estudian los mecanismos de incentivos contenidos en la regulación, especialmente en lo referido al premio para los proyectos de iniciativa privada. Además, se analizan los procesos que debe seguir una iniciativa privada para llegar a ser licitada y se identifican una serie de problemas y trabas que estarían desincentivando la presentación de este tipo de proyectos.

Por último, se presentan propuestas de modificaciones regulatorias que apuntan a potenciar los incentivos a innovar por la vía de la presentación de nuevos proyectos que puedan hacerse bajo esquemas de Asociaciones Público-Privadas (APP) considerando el gran número de áreas en donde este esquema puede ser de utilidad.

Los privados como aporte a la innovación en infraestructura

Si bien la primera normativa sobre la incorporación de privados a la provisión de infraestructura pública data del año 1982 (DFL N° 591), fue necesario esperar una década antes de que se produjera el consenso técnico-político necesario que gatilló las modificaciones legales que dieron el verdadero puntapié inicial al modelo de concesiones de obras públicas.

El consenso político se basó principalmente en los siguientes puntos (MOP, 2003): El crecimiento económico iniciado en la década de los años ochenta no estuvo respaldado por un crecimiento acorde en la infraestructura pública; las restricciones presupuestarias del sector público eran insuficientes para cubrir la demanda por nueva infraestructura; la incorporación de capital privado en el financiamiento y gestión de obras públicas contribuiría a paliar el déficit; la eficiencia de los mecanismos de mercado para la asignación de recursos y riesgos; y la posibilidad de liberar recursos públicos para proyectos socialmente, pero no privadamente, rentables.

Fue así como, en 1991, se estableció la Ley de Concesiones, Ley N° 19.068, que convocaba al sector privado a participar en las inversiones en obras públicas. El objetivo de la ley era que empresas nacionales y extranjeras invirtieran bajo un sistema de contrato de concesión

en que el concesionario construye, opera y transfiere, al final del contrato, la obra al Estado (contrato tipo “BOT”, Build, Operate and Transfer). El mecanismo incorpora el concepto de “pago por uso de infraestructura”, donde el privado financia la provisión de nueva infraestructura, y que al ser económicamente rentable, le permite recuperar la inversión a través del cobro directo de una tarifa a los usuarios. Lo anterior también implica una mejor distribución de riesgos, como el de demanda, los plazos y sobrecostos constructivos. Complementariamente, el mecanismo permite el pago de subsidios por parte del Estado, ya sea por usuario -como en el caso de las cárceles- o por determinados montos fijos, justificado en una correspondiente rentabilidad social.

El efecto de la Ley de Concesiones no sólo permitió cumplir con estos supuestos del acuerdo político de 1991, sino que también se dieron avances en otros ámbitos:

- Mejora en la seguridad vial y asistencia a usuarios;
- Mayor calidad y menores tiempos de viaje;
- Innovación y nuevas tecnologías en la industria de la construcción;
- Nuevas tecnologías de cobro interoperable a través del sistema de telepeaje (TAG);
- Mantención de las obras de infraestructura en el largo plazo;
- Uso más racional de la infraestructura por “cobro al usuario” y tarificación diferenciada, lo que ayuda a desincentivar la congestión.

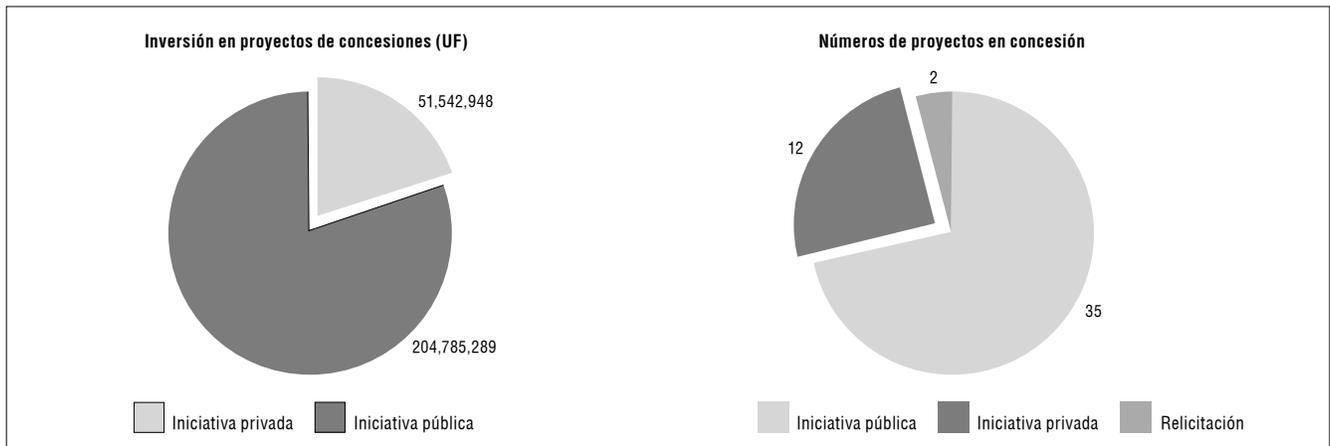
El espíritu de la Ley de Concesiones de establecer una verdadera asociación público-privada en la provisión de infraestructura, que no sólo incorporara a los privados en el financiamiento, construcción y operación de las obras públicas, se vio reflejado también en la incorporación de privados en la etapa de formulación y diseño de nueva infraestructura (DBOT o Design Build Operate and Transfer), mediante el mecanismo de iniciativas privadas. A través de él, cualquier particular puede presentar una idea de proyecto concesionable para ser analizada por el MOP. Desde el año 1992 al 2008 se han presentado 355 iniciativas privadas para ser evaluadas mediante el sistema de concesiones para definir si son o no de interés público. De éstas, 274 se han rechazado, 14 se encuentran en licitación o adjudicadas y 38 están en estudio.

La normativa vigente sobre concesiones de obras públicas le otorga una gran importancia a las iniciativas privadas: la Ley de Concesiones más reciente (DS MOP N° 900 de 1996, que fija el texto refundido) le dedica el capítulo II completo a estas iniciativas (artículos 2 y 3). Lo propio ocurre con el reglamento de esta ley (DFL MOP N° 956 de 1997), cuyo título II está consagrado a las licitaciones originadas por particulares (artículos del 4 al 12). Sin embargo, este protagonismo que la ley le otorga a las iniciativas privadas en materia de concesiones, no se ve refrendado en las cifras de proyectos y tampoco en la inversión.

Inversión en concesiones de obras públicas

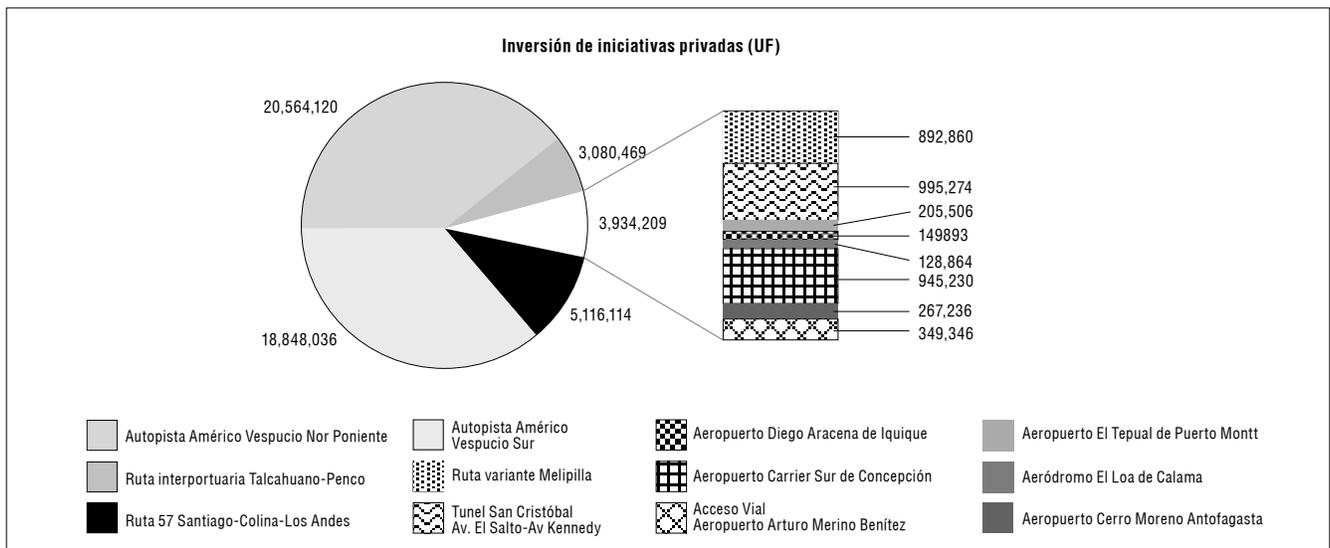
De acuerdo a la Coordinación de Concesiones del MOP, desde 1993 hasta diciembre de 2007 hay 49 proyectos que han sido concesionados, considerando los que actualmente se encuentran en explotación o en construcción, dos de los cuales corresponden a relicitaciones de concesiones existentes. De estos 49 proyectos, 12 de ellos han tenido como origen una iniciativa privada. En términos de inversión, la proporción es similar: el 20,1% de la inversión en concesiones ha tenido como origen una iniciativa privada, como se muestra en la Figura 1.

Figura 1 | Comparación según el origen de la iniciativa de concesión



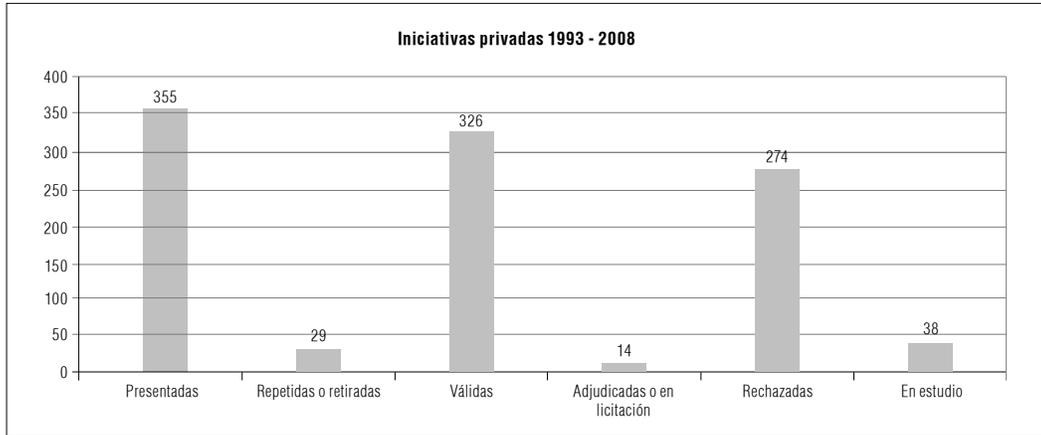
Fuente: Elaboración propia a partir de información MOP

Figura 2 | Inversión en proyectos de iniciativa privada concesionados



Fuente: Elaboración propia a partir de información MOP

Figura 3 | **Iniciativas privadas**



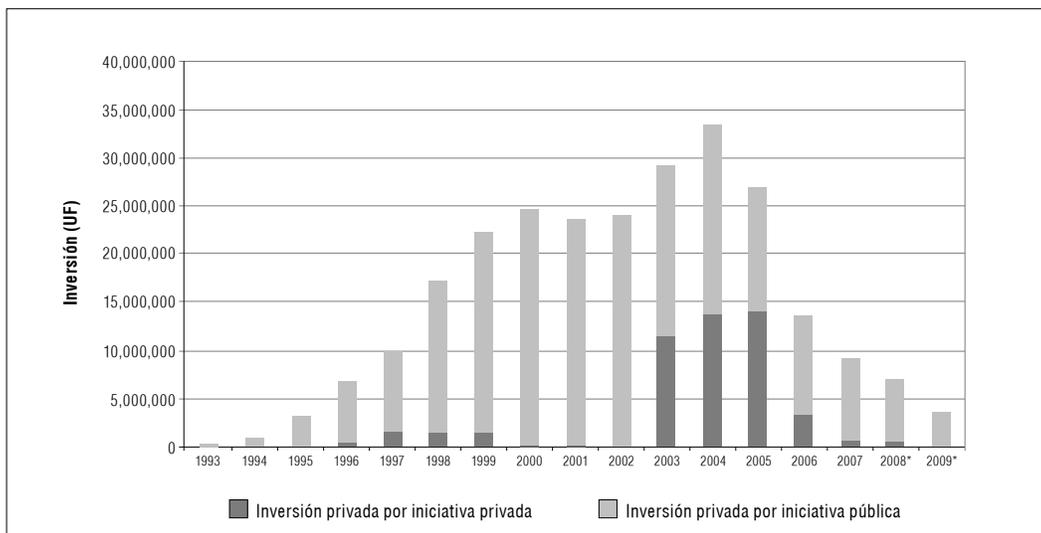
Fuente: Elaboración propia a partir de información MOP

La evolución de las inversiones en concesiones originadas por una iniciativa privada se puede ver en la Figura 4. Se pueden distinguir tres periodos: el primero comienza a finales de la década pasada y termina en el año 2002. Corresponde a la aparición de los proyectos de iniciativa privada, fundamentalmente relacionados con infraestructura aeroportuaria y con una importancia relativa menor desde el punto de vista de la inversión, en comparación con las concesiones de proyectos de iniciativa pública.

El segundo periodo se da entre el 2003 y el 2005. En ese periodo, los proyectos de iniciativa privada alcanzan cerca del 40% de la inversión total en concesiones, debido a la ejecución de los proyectos de las carreteras urbanas Vespucio Sur y Vespucio Norte, cuyo origen fueron iniciativas privadas.

El tercer periodo, a partir del año 2006, se caracteriza por una disminución de las inversiones en concesiones de iniciativa privada, aunque las inversiones en concesiones de iniciativa pública también disminuyen fuertemente en ese periodo.

Figura 4 | **Inversión en concesiones de iniciativa pública y privada 1993-2009***



Fuente: Elaboración propia a partir de información MOP

*Proyección

Para dimensionar la importancia del sistema de concesiones en el desarrollo de la infraestructura pública en Chile en los últimos 15 años, se comparan las inversiones con dineros públicos, monto determinado por la Ley de Presupuesto realizada por el Ministerio de Obras Públicas, y las inversiones realizadas con capitales privados a través de concesiones, –sean éstas de iniciativas de origen público o privado–.

En la Figura 5 se muestran las inversiones totales en obras públicas realizadas por el MOP y por el sistema de concesiones –desagregadas según el origen público o privado–, mientras que en la Figura 6 se pueden apreciar las inversiones en términos porcentuales.

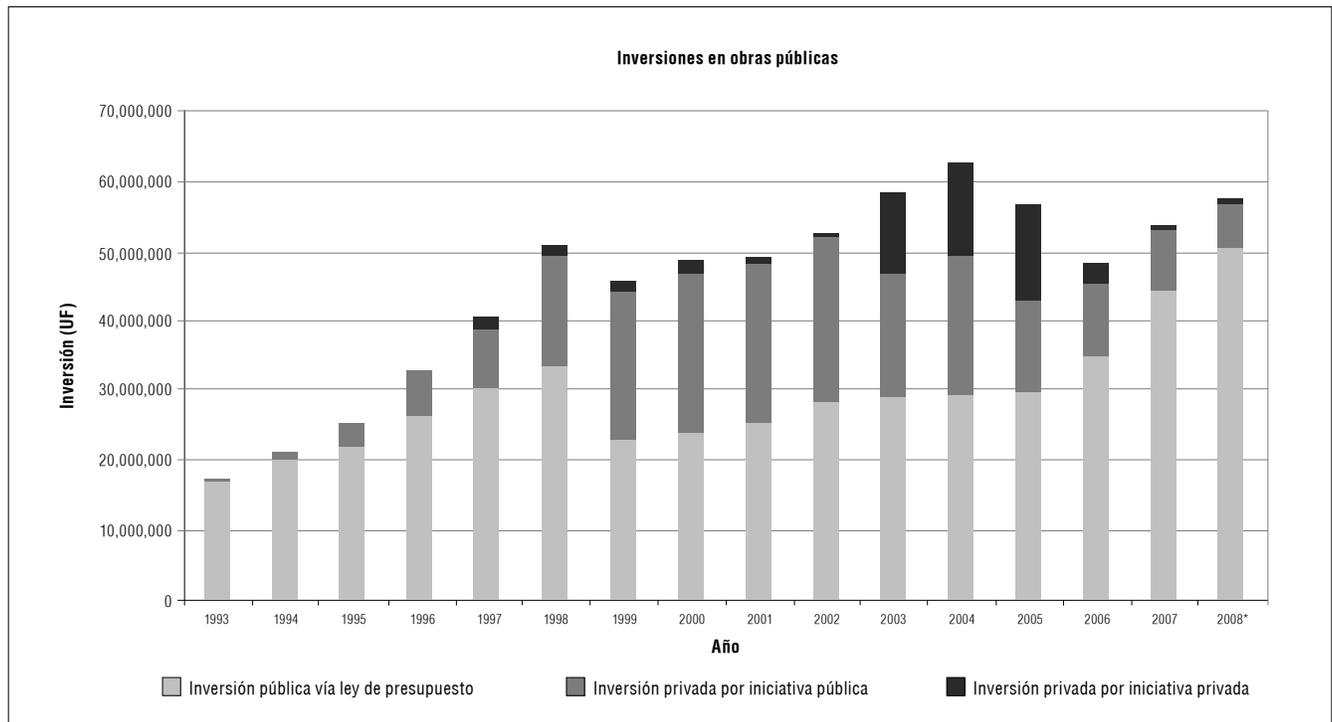
Se puede ver que las inversiones con fondos públicos sufren una fuerte caída el año 1999 –coincidente con un período de decrecimiento de la economía chilena– y

que recién el año 2006 se recuperaron los niveles de inversión del año 1998. Durante este período, la inversión privada fue muy importante y permitió elevar significativamente los montos de inversión.

Las inversiones privadas en obras públicas a través del sistema de concesiones comenzaron en 1993 y fueron creciendo en términos absolutos y en importancia relativa hasta el año 2005. De hecho, entre los años 1999 y 2005, alrededor del 50% de las inversiones en obras públicas fueron ejecutadas con capitales privados.

A partir del año 2006 se produce un cambio importante en la relación entre financiamiento público y privado. Mientras el primero crece de manera significativa, el segundo disminuye rápidamente hasta representar tan sólo un 10% de la inversión total (comparable con 1995) y las concesiones de iniciativa privada virtualmente desaparecen.

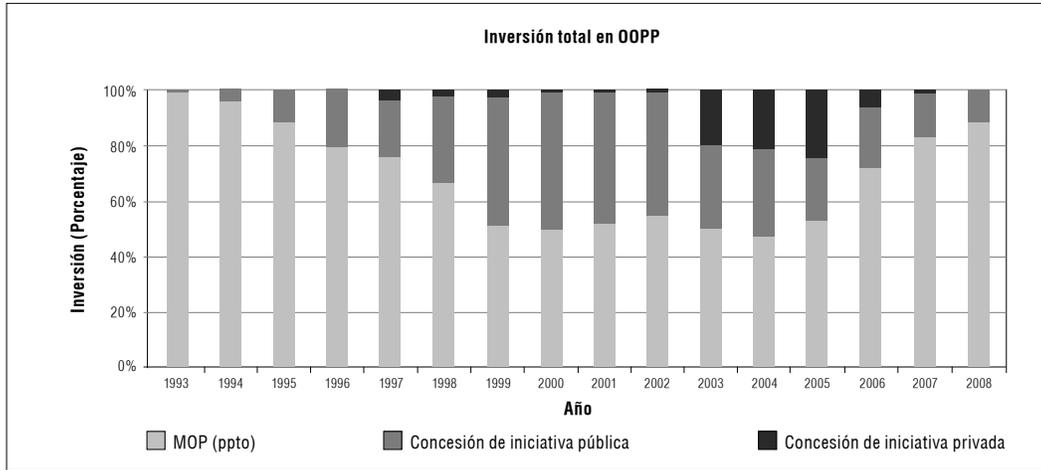
Figura 5 | Inversión total en OOPP ejecutada por MOP y privados 1993-2008*



Fuente: Elaboración propia a partir de información MOP a mayo 2008

*Proyección

Figura 6 | **Inversión porcentual en OOPP ejecutada por MOP y Concesiones 1993-2008**



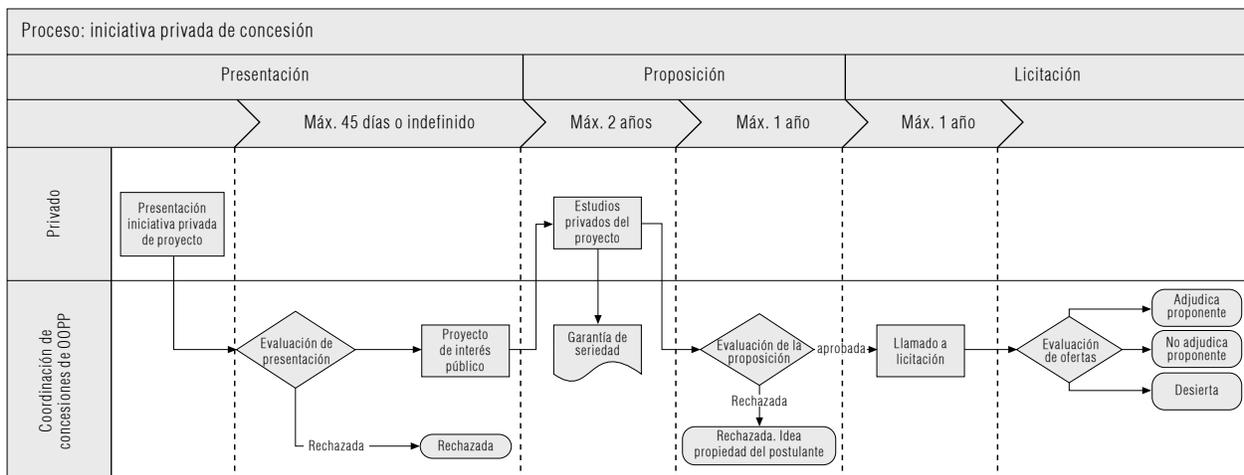
Fuente: Elaboración propia a partir de información MOP

El proceso de iniciativa privada

El Reglamento de la Ley de Concesiones de Obras Públicas, actualmente vigente (DFL MOP N° 956 de 1997), establece que tanto personas naturales como jurídicas pueden postular ante el MOP la ejecución, conservación o reparación de obras públicas a cambio de la explotación de las mismas, siempre que la obra no esté siendo estudiada por el MOP para ser ejecutada por el sistema

de concesiones. El proceso comprende dos grandes etapas antes de la potencial licitación. Como se ve en la Figura 7, la primera, llamada de “Presentación”, tiene por objetivo determinar si el proyecto es de interés público. De serlo, se inicia la segunda etapa llamada de “Proposición”, en la cual el proponente debe realizar estudios demandados por el MOP para evaluar la iniciativa privada y, eventualmente, llamar a licitación. De ser aprobada la iniciativa, el proponente de la misma recibe un premio en el puntaje de la oferta económica.

Figura 7 | **Flujograma del proceso de una iniciativa privada de concesión**



Fuente: Elaboración propia a partir de DFL 956

Al momento de presentar un proyecto, el postulante deberá adjuntar información preliminar que permita evaluarlo: descripción de las obras y servicios que prestaría la concesión, estimación de las demandas, tasa de crecimiento anual, terrenos involucrados, inversión presupuestada, costos de operación, evaluación social, análisis ambiental general, etc. Adicionalmente, debe adjuntar una solicitud en la que afirma si acepta o no que el MOP amplíe el plazo de 180 días para el desarrollo de estudios en la etapa de proposición, a un máximo dos años.

Con los antecedentes recibidos, el MOP procede a calificar el proyecto de acuerdo a la inversión estimada, en alguna de las siguientes tres categorías:

Categoría A: Proyectos con una inversión estimada de hasta 300.000 UF

Categoría B: Proyectos con una inversión estimada entre 300.000 y 800.000 UF

Categoría C: Proyectos con una inversión estimada mayor a 800.000 UF

Como veremos, este proceso presenta diversos elementos importantes a tener en cuenta, los cuales se exponen a continuación:

1. Luego de presentado el proyecto, el MOP debe evaluarlo, para lo cual tiene 45 días desde la fecha de entrega. Sin embargo, este plazo puede extenderse indefinidamente si la obra pública propuesta involucra a otro(s) organismo(s) del Estado (ministerio, empresa pública, servicio público o municipio) hasta contar con un informe que indique si está por aprobar o rechazar la idea presentada. Éste es el único plazo dentro de la etapa de presentación y proposición que no está acotado, implicando un riesgo regulatorio para el postulante, si bien los informes de los demás organismos no son vinculantes para declarar el interés público del proyecto. Transcurrido el plazo, si la evaluación de la presentación es negativa, el interesado puede volver a presentarla, en cuyo caso el MOP tendrá hasta un año para responder a la nueva presentación.
2. Si la presentación es calificada como positiva, la idea es declarada, en principio, de interés público y se inicia la etapa de proposición. Sin embargo, la declaración de interés público no implica reconocimiento de derecho alguno sobre la presentación, ni la aprobación del proyecto, sino sólo un interés de conocerla más en detalle, sin responsabilidad ulterior

para el MOP. A pesar de ello, se designa un inspector fiscal del proyecto y se le solicita al proponente desarrollar estudios y una boleta de garantía que lo comprometa a realizarlos. La garantía debe ser de 1.000 UF en proyectos categoría A, 3.000 UF en proyectos categoría B y 5.000 UF en proyectos categoría C.

3. Una vez realizados los estudios de la etapa de proposición, el postulante podrá solicitar el reembolso de éstos, para lo cual entregará al MOP un presupuesto del valor de los estudios mínimos y adicionales. Sin embargo, el MOP valorará los estudios a precio de mercado, y adicionalmente resolverá qué porcentaje reembolsará en el caso de los estudios mínimos y devolverá el 100% del precio de los estudios adicionales. Al realizar la evaluación de la proposición, si se aprueba y se decide llamar a licitación, el reembolso de los estudios correrá por cuenta del adjudicatario de la licitación. Si la licitación es declarada desierta se analizará caso a caso el reembolso de los estudios por parte del MOP. Por último, si los estudios demuestran que el proyecto no es viable, se reembolsarán los estudios anteriores reconocidos por el MOP.
4. Al terminar la etapa de proposición, si es aceptada, se entiende que la idea es transferida al MOP a cambio del premio al postulante en la evaluación de la oferta económica durante la licitación. Si la proposición es rechazada, la propiedad de la iniciativa seguirá siendo del postulante por tres años.

Los premios actuales para los proponentes cuyas ideas han completado las etapas anteriores y han sido llamadas a licitación corresponden a una bonificación en el puntaje de la oferta económica de: 8% para proyectos categoría A, 6% para proyectos categoría B y 3% para proyectos categoría C. Queda permitido también que el postulante pueda presentarse formando parte de un grupo licitante, transfiriéndole el premio.

5. El reglamento define que el premio al proponente es un porcentaje sobre el puntaje de la oferta económica, sin precisar la variable de licitación sobre la cual se aplica el premio. Lo anterior implica que el beneficio es muy difícil de estimar antes de que se definan las bases de licitación. Por ejemplo, en el proyecto de iniciativa privada Puente sobre el Río Maipo - Santa Rita de Pirque, declarado desierto, el proponente contaba con un 20% de premio sobre su oferta económica, pudiendo ofertar como máximo

300.000 UF. Sin embargo, el cálculo del puntaje final era tal, que un oferente sin premio que ofreciera 200 UF menos, obtenía el mismo puntaje en la oferta económica. Una oferta un 0,06% más baja de un licitante sin premio anula un premio del 20% del proponente.

6. Finalmente, el último factor crítico es el tiempo que demora la licitación. Una vez que se abre el llamado a licitación, los estudios generados por el proponente quedan a disposición de todos los participantes. Sin embargo, es evidente que el proponente tiene una ventaja puesto que los generó y, por consiguiente, los conoce de antemano. En la medida que la licitación sea más larga o se alargue, esta ventaja competitiva va perdiendo valor. Por tanto, el que no exista certeza sobre los plazos de la licitación, es una nueva fuente de incertidumbre frente al proceso.

Evolución de la reglamentación de premio a las iniciativas

Desde sus primeras versiones, la Ley de Concesiones permite que los privados propongan proyectos que puedan ser concesionados, y a su vez, establece incentivos para quienes realicen estas propuestas. Los proyectos concesionados con este incentivo han estado regulados por dos reglamentos distintos, con diferentes premios cada uno de ellos.

El primer reglamento, el DS MOP N°240 de 1991, establecía dos tipos de premios distintos:

- Incremento de un 10% en el puntaje final de la oferta económica;
- Incremento de un 20% en el puntaje final de la oferta económica, en el caso de obras de ámbito local. Se entiende por obras de ámbito local aquellas cuyo presupuesto oficial es menor a 400.000 UF y que ha sido definida como tal por el MOP.

El reglamento DFL MOP N°956 de 1997 reemplazó al anterior y es el que rige actualmente. Los premios establecidos por este reglamento son los siguientes:

- Incremento de un 3% del puntaje final en los proyectos de categoría C (inversión estimada superior a 800.000 UF);
- Incremento de un 6% del puntaje final en los proyectos de categoría B (inversión estimada desde 300.000 UF hasta 800.000 UF);

- Incremento de un 8% del puntaje final en los proyectos de categoría A (inversión estimada de hasta 300.000 UF).

Resulta evidente que los incentivos para presentar proyectos de iniciativa privada han disminuido. Presumiblemente, el cambio no buscaba que se presentaran menos proyectos de este tipo, sino que licitaciones más competitivas. En este punto, resulta pertinente entonces, observar cómo se comportaban las licitaciones con el incentivo antiguo.

De la totalidad de proyectos concesionados, 12 de ellos (11 en explotación y 1 en construcción) han sido producto de una iniciativa privada y sólo en un 42% (5 de 12) de las ocasiones el proponente (beneficiado con el premio) ganó la licitación.

	Gana el proponente	Pierde el proponente	Total
10%	3	6	9
20%	2	1	3
Total	5	7	12

Por otra parte, es importante consignar que en el período 1991-1997, bajo el DS 240, hubo 12 proyectos de iniciativa privada que terminaron construyéndose, mientras que en el período 1998-2008, bajo el DFL 956, ningún proyecto presentado se ha construido. De hecho, sólo dos proyectos se encuentran actualmente en licitación. Por lo tanto, parece que con los incentivos antiguos (DS 240) se resolvía positivamente la tensión entre incentivos a la presentación de ideas y licitaciones competitivas, mientras que la legislación actual en busca de mayor competencia en las licitaciones ha desincentivado la presentación de nuevos proyectos.

Respecto de los montos de los premios, es interesante observar cómo se comparan éstos con los costos de capital y deuda de las empresas participantes en una licitación. Los proyectos de concesiones típicamente tienen altos niveles de financiamiento vía deuda, debido no sólo a la existencia de ingresos mínimos garantizados, sino que sobre todo, a la predictibilidad de la demanda. Premios en el orden del 3% al 6% están en el rango de variación de costos de deuda de los diferentes oferentes, agregando una ventaja a mejores condiciones de crédito.

Para ilustrar lo anterior, consideremos un sencillo ejemplo. Supongamos que al momento de la licitación de una iniciativa privada, se presentan dos empresas: A y B.

La empresa B presentó la iniciativa y le corresponde un premio de un 3% sobre la oferta económica. La empresa A, de mayor tamaño, tiene acceso a un crédito a una tasa de un 5% anual, mientras que la empresa B a uno de 6.5%. Supongamos también que un 70% del proyecto es financiado por deuda en ambas empresas. Por último, supongamos que el proyecto puro tiene una rentabilidad de un 8%.

	Deuda	Capital	Proyecto
	70%	30%	
Empresa A	5.0%	15.0 %	8%
Empresa B	6.5%	11.5 %	8%
Diferencia	-1.5%	3.5%	

Observamos que una diferencia de 1.5% en el costo del crédito, a través del apalancamiento, hace que el proyecto tenga una diferencia en el retorno sobre el capital de 3.5%. En otras palabras, la empresa A puede hacer una oferta más agresiva en la licitación, ya que sólo por efectos de deuda tiene una ventaja superior al premio de B.

Lo anterior ilustra que empresas más grandes y consolidadas en la industria tienen ventajas significativas y la magnitud del premio no alcanza a hacer la diferencia en relación a las rentabilidades apalancadas por la deuda.

Propuestas de mejoras para el sistema de iniciativas privadas

Como se describió en la sección anterior, existen diversos riesgos regulatorios en el proceso de iniciativa privada que desincentivan la presentación de nuevos proyectos. Por lo tanto, las primeras propuestas apuntan a reducir los riesgos regulatorios identificados.

En primer lugar, se debe acotar el plazo que tiene el MOP para evaluar la presentación de la idea cuando hay otros organismos del Estado involucrados. El dejarlo indefinido, tal como es en la actualidad, genera gran incertidumbre en el proponente, puesto que dichos organismos se pueden tomar todo el tiempo que deseen en evacuar la idea y realizar sus informes, los que pueden ser favorables o desfavorables y aunque el MOP puede ignorarlos al momento de decidir la declaración de interés público, también pueden servir para dilatar la decisión. Se debe poner un plazo para que los otros organismos del Estado se pronuncien y de no hacerlo, se entiende que su opinión es favorable. Una vez definido

ese plazo, el MOP también debería tener plazos acotados para completar la evaluación. Es importante señalar que las opiniones de los otros organismos pueden ser muy importantes y deben ser consideradas, pero deben darse dentro de ciertos márgenes preestablecidos.

Lo anterior es especialmente relevante para la concesiones de segunda generación, que por su mayor diversidad y complejidad involucran a otros organismos del Estado en los proyectos.

El otro plazo que debería quedar acotado es el que transcurre desde que la autoridad regulatoria llama a licitación y se reciben las ofertas. Este es el período en que los otros competidores tienen a su disposición los estudios generados por el proponente. Si se alarga ese plazo, se erosiona la ventaja informacional que tiene el proponente por el conocimiento que tiene del proyecto al momento del llamado a licitación. Por lo anterior, si dicho plazo no está definido, es más difícil evaluar cuál es la ventaja de tener un mayor y mejor conocimiento del proyecto.

Una tercera fuente de incertidumbre que genera el procedimiento y que se puede reducir, es lo que se relaciona con los reembolsos por los estudios que debe realizar el proponente. El problema radica en que el MOP tiene la discrecionalidad para fijar el “precio de mercado” para los reembolsos y no hay una definición de cuál es el mecanismo para determinar ese precio. Además, el reglamento define que el monto que finalmente reembolsará de los estudios mínimos no es necesariamente el precio de mercado, sin posibilidad de apelar. Además, no se asegura el reembolso del 100% de los estudios preliminares sino de un porcentaje no precisado de éstos. Este problema se puede solucionar estableciendo algún mecanismo de determinación del precio de los estudios que sea claro y transparente basado en algún “benchmark” aceptado o en el criterio de expertos.

La evidencia sugiere que la disminución en los premios ha tenido efecto sobre las iniciativas privadas puesto que con el DFL 956, ningún proyecto presentado se ha construido y sólo dos proyectos se encuentran actualmente en licitación. En el período de 1991 a 1997, bajo el DS 240, se adjudicaron 12 proyectos de iniciativa privada y en 5 oportunidades se adjudicó la licitación el proponente de la idea, lo que indica que existía espacio en la licitación para que otros licitantes la pudieran ganar, lo que mostraría que los premios existentes entonces balanceaban el incentivo a la proposición de ideas y las licitaciones competitivas de mejor modo que la estruc-

tura de premios actuales. De hecho, el premio de 3% contemplado para los proyectos de mayor tamaño, constituye un incentivo muy débil para un proponente por cuanto puede ser fácilmente superado por diferencias menores en el costo del crédito. Por ese motivo, se debe reestudiar la estructura y nivel de los premios a fin de que exista un estímulo efectivo para los proponentes y de ese modo estimular la iniciativa privada en el diseño y proposición de soluciones de infraestructura que sean cercanas a las demandas de los ciudadanos, sin sacrificar competencia en la etapa de la licitación. Una alternativa que debería ser considerada es relacionar el premio con alguna medida del valor del negocio.

Conclusiones

El sistema de concesiones ha sido un modelo exitoso para atraer financiamiento, experiencia, capacidad de gestión e innovación al desarrollo de obras públicas. Sin embargo, en el último tiempo, las inversiones en concesiones han ido perdiendo importancia (en términos relativos y absolutos) en la realización de proyectos de infraestructura pública. Adicionalmente, el modelo chileno de licitaciones de infraestructura se ha ido pareciendo cada vez más a un esquema de financiamiento, ya que las iniciativas de origen privado tienen una participación cada vez menor dentro de las inversiones en concesiones, tendiendo a desaparecer. Lo anterior es preocupante por cuanto las iniciativas privadas constituyen una fuente de innovación, aportando ideas y diseño, además del financiamiento y la gestión presente en la mayoría de las concesiones de infraestructura. Esto es especialmente relevante en las concesiones de segunda generación, que van más allá de las de infraestructura vial y aeroportuaria, que constituyen el grueso de las concesiones hasta ahora. Las variadas necesidades de infraestructura que aún existen en nuestro país en materia de hospitales, de cárceles, de obras de riego, de infraestructura deportiva y de recreación, de desarrollo urbano y remodelación de lo existente, y de servicios ferroviarios, por nombrar algunos ejemplos, son todas abordables bajo el esquema de concesiones. Además, por su mayor complejidad, este tipo de obras se podría beneficiar mucho si hubiesen mayores incentivos para que los privados presenten iniciativas.

La evidencia al respecto es contundente. Entre los años 1999 y 2005 el 50% de las inversiones en obras públicas fueron ejecutadas por privados a través del sistema de concesiones, sin embargo, el 2008 sólo representan el 10%. La pérdida de importancia se acentúa aún más en las concesiones de iniciativa privada: durante el período 2003-2005 los proyectos de iniciativa privada representaron el 40% de la inversión total en concesiones, de ahí en adelante comenzaron su descenso hasta que el 2008 la inversión en iniciativas de este tipo es prácticamente imperceptible.

Las fuentes de este decrecimiento en las concesiones se explica, por una parte, por las incertidumbres del proceso de presentación y proposición de ideas, pero fundamentalmente, por el cambio en los premios asociados al proponente de una idea.

La tensión que debe resolver la regulación es la que existe entre la necesidad de otorgar premios al proponente para incentivar la presentación de proyectos de iniciativa privada, lo que representa un incentivo a la innovación y a la eficiencia de más largo plazo, y la necesidad de tener licitaciones competitivas que garanticen resultados eficientes de corto plazo.

Referencias

- **MOP** (2003). *El Sistema de Concesiones en Chile 1990-2003*. Ministerio de Obras Públicas: 18-20
- **Dirección de Presupuesto**. *Leyes de Presupuesto 1993 - 2008*. Ministerio de Hacienda
- **MOP** (2008), www.concesiones.cl
Accedido el 15 de julio, 2008
- **DS MOP** N° 240 de 1991
- **Ley 19.068 de 1991**
- **Ley 19.252 de 1993**
- **Ley 19.460 de 1996**
- **DS MOP** N° 900 de 1996
- **DFL MOP** N° 956 de 1997



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

VICERRECTORÍA DE COMUNICACIONES Y ASUNTOS PÚBLICOS
DIRECCIÓN DE ASUNTOS PÚBLICOS

Alameda 390, 3^{er} piso. Teléfono: 354 6637. Email: asuntospublicos@uc.cl www.uc.cl