

CUADERNOS DEL CPI

**Una nueva mirada
para la Asociación
Público-Privada**



CPI CONSEJO POLÍTICAS DE INFRAESTRUCTURA

*Este Cuaderno es el extracto del Diálogo del CPI número 61 sobre **“Una nueva mirada para la asociación público-privada”** realizado el 19 de mayo de 2021. En esta actividad se contó con las exposiciones de **Mario Marcel**, Ministro de Hacienda, **Sergio Hinojosa**, socio fundador de IKONS ATN, **Valeria Bruhn**, asesora del Ministerio de Obras Públicas.*

Moderador: Carlos Cruz, Director Ejecutivo del CPI.

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo	4
Presentación Sergio Hinojosa	5
Presentación Mario Marcel	7
Presentación Valeria Bruhn	9
Diálogo	11

Resumen Ejecutivo

El Diálogo N° 61 del Consejo de Políticas de Infraestructura, CPI, estuvo dedicado al nuevo escenario que empieza a dibujarse para la asociación público-privada (APP) y el sistema de concesiones. El contexto político y social en el país traerá modificaciones significativas para una industria que, no exenta de críticas e insuficiencias, ha operado por más de 30 años y ha entregado beneficios tangibles y reconocidos al desarrollo del país.

El Ministro de Hacienda se refirió a los aspectos de finanzas públicas derivados del sistema de concesiones y la necesidad de implementar mejoras en transparencia en las cuentas fiscales (compromiso y garantías) y a una renovada operación del mercado de capitales para el financiamiento de obras. Advirtió que se requiere un balance entre obras nuevas y obras ejecutadas en etapa de administración, enfatizando la calidad del servicio de las obras en operación. No obstante, subrayó la importancia de aumentar la inversión en infraestructura en el país en los próximos años con la presencia del mecanismo de asociación público-privada a fin de conseguir mayor dinamismo y crecimiento. Reconoció asimismo el papel jugado por el CPI y la importancia de su contribución para el encuentro de ideas sobre infraestructura y desarrollo económico en una perspectiva amplia y de largo plazo.

El Diálogo permitió confirmar la vigencia de la asociación público-privada por ley y con contratos para esta modalidad en prácticamente todos los países de América Latina y el Caribe. Por variadas razones, resulta recomendable transitar desde contratos de concesiones a contratos de APP, donde quedan mejor alineadas todas las instancias del proceso de creación de infraestructura. En el mundo, al 2020 existían unos 4.000 proyectos bajo sistema de APP, con una inversión de US\$ 1,7 trillones y un promedio de US\$ 200 millones por obra. La APP exitosa, según datos empíricos de diferentes países del mundo, no tiene correlación con el perfil político de un gobierno, y si se correlaciona positivamente con un sólido marco de APP provisto de claras reglas metodológicas y técnicas.

La asesora del Ministerio de Obras Públicas, reconociendo la madurez del sistema de concesiones en el país, detalló el nuevo enfoque sobre las obras de infraestructura, enfatizando asuntos de participación ciudadana, representatividad, transparencia y calidad del servicio, entre otros.

PRESENTACIÓN DE SERGIO HINOJOSA

SOCIO FUNDADOR DE IKONS ATN

En Chile utilizamos la modalidad de contratos de concesiones de obras públicas para la participación de privados en los proyectos. Sin embargo, creo que hay que transitar hacia contratos de asociación público-privada (APP) para así fortalecer las APP como política pública. La experiencia internacional señala que la denominación APP es cada vez más corriente en muchos países y menos la de concesiones. Existen unidades especializadas para estructurar/regular aspectos fiscales de la modalidad APP y que a junio de 2020 registraban una inversión total por US 1,7 trillones y 3.930 proyectos, con inversiones promedio de US\$ 175 millones en América Latina y E 229 millones en Europa, con plazos promedio de 22 años de los contratos.

Los proyectos bajo APP en América Latina -además de ser característicos en carreteras, puertos y aeropuertos- han pasado a aplicarse cada vez más en sectores sociales, como hospitales, cárceles, escuelas y jardines infantiles. Respecto de financiamiento, existe una cantidad importante de fondos de pensiones (privados y públicos) y compañías de seguros de vida para financiamiento de largo plazo; sin embargo, sus inversiones no se orientan de manera relevante a APP ("Tu peaje financia tu pensión"). Se han creado marcos legales específicos para APP y se han perfeccionado otros. En la selección de proyectos, cada vez están más presentes en América Latina la evaluación socioeconómica y el análisis de valor por dinero (2018-2022) pero agregando desde 2014 la dimensión cualitativa y desde 2021 el criterio de "la gente primero".

Conviene tener presente que Chile, de acuerdo a informes especializados, mantiene un primer lugar en América Latina y el Caribe respecto del entorno para la asociación público-privada y donde se ponderan: Regulaciones, Instituciones, Madurez, Clima de Inversiones, y Negocios y Financiamiento. Sin embargo, dentro de la región Chile es el único país que no tiene una ley de APP. El ranking de Chile en la región es auspicioso, pero también debemos pensar en los países más avanzados en materia de APP, como Inglaterra, Australia, Canadá y Sudáfrica, entre otros.

En cualquier caso, corresponde preguntarse en qué casos y por qué razones resulta conveniente optar por el mecanismo APP versus la contratación tradicional. Y aquí hay tres factores a considerar, entendiendo que el análisis de valor por dinero -eje y criterio central del proceso- debe ser cuantitativo y cualitativo, se trata de 1) Análisis de Elegibilidad en Etapa Temprana, 2) Comparador Público-Privado y 3) Análisis Multicriterio en Etapa Final. A diferencia de la mayoría de los países de América Latina, en nuestro país el criterio 1 no se cumple formalmente y los criterios 2 y 3 no se aplican.

La APP, por otra parte, debiera alinearse con los objetivos de desarrollo sustentable de Naciones Unidas, que está en línea con la idea de "la gente primero". Existe la metodología para este efecto que considera cinco factores: Acceso y Equidad (5 criterios y 13 indicadores), Eficiencia Económica y Sostenibilidad Fiscal (4 criterios y 17 indicadores), Sostenibilidad Ambiental y Resiliencia (5 criterios y 15 indicadores), Replicabilidad (4 criterios y 11 indicadores) e Involucrar a Todos los Stakeholders (4 criterios y 12 indicadores). También está la metodología conocida como "El Modelo de los Cinco Casos", utilizado en Inglaterra, Nueva Zelanda, Indonesia, Vietnam y Brasil, entre otros, que resalta la importancia de la infraestructura de calidad para avanzar en los objetivos de desarrollo sustentable, en particular los relacionados con apoyar la sostenibilidad social y ambiental.

Chile puede avanzar en la elaboración de una Ley de APP que incorpore en su metodología la participación ciudadana y conceptos como "people first". Existe suficiente experiencia acumulada en el país y puede haber consenso para hacer realidad una normativa de este tipo. La tendencia de provisión de infraestructura pública mediante contratos APP, por su parte, es una tendencia global, independiente de la ideología política. En los mercados donde existe un sólido marco de APP, las decisiones se toman según reglas metodológicas y técnicas por equipos profesionales.

PRESENTACIÓN DE MARIO MARCEL

MINISTRO DE HACIENDA

Quiero destacar que como país nos hemos adelantado y hemos innovado en muchas de los aspectos que se señaló en la exposición anterior. En todo caso, los temas de infraestructura van siempre cambiando, son dinámicos, y tenemos que estar siempre atentos a las nuevas circunstancias y desafíos en esta materia.

Me referiré a tres temas relacionados con el carácter de esta convocatoria:

- 1. Transparencia de los compromisos fiscales:** la pregunta aquí es cómo dimensionar y transparentar los compromisos fiscales a propósito de la asociación público-privada (APP) y el mecanismo de las concesiones. Lo que debe enfatizarse en esta materia es la reducción de los riesgos fiscales, el mantenimiento de la infraestructura y las ganancias de eficiencia. Las cuentas de las obras de infraestructura vía concesiones, en cualquier caso, no deben estar separadas de las cuentas fiscales generales. Así, las APP no deben ser vistas como una modalidad de financiamiento extrapresupuestaria para sacarlas de las cuentas fiscales. Tenemos que ser lo más transparente posible respecto a los compromisos y riesgos fiscales que se asumen.

Necesitamos ser todavía más proactivos en esta materia y, por ejemplo, ser capaces de construir una restricción intertemporal en las finanzas públicas y los compromisos involucrados. Por otro lado, y en la medida en que se amplía la perspectiva sobre las concesiones, es necesario que otros actores, y no sólo el ministerio de Hacienda, concurran al tratamiento del mecanismo de concesiones en su diseño, condiciones de operación y resultados esperados.

- 2. Proyectos nuevos versus proyectos en fase de administración:** se percibe un énfasis en la necesidad de desarrollar nuevos proyectos de infraestructura, lo cual en general resulta comprensible, pero no necesariamente cuando existe un stock significativo de obras, y correspondería entonces enfocarse en la relicitación de las obras en operación y administración.

Nos falta un buen balance entre obras bajo administración y obras nuevas. Creo que ahora corresponde un mayor énfasis tanto en la calidad del servicio que proveen las obras en operación como en las innovaciones en su gestión, más allá de la sola gestión técnica de la infraestructura.

- 3. Concesiones y mercado de capitales:** tenemos que preguntarnos qué se requiere en el mercado de capitales para sostener las concesiones en el tiempo. El mercado de capitales perdió profundidad a consecuencia de los retiros de las AFP, y existe además el riesgo de otros retiros. Se debilitó entonces la duración de los depósitos y la profundidad en pesos del mercado de capitales.

La tarea de ahora es llegar a un mejor mercado de capitales y recuperar su profundidad. Por ejemplo, empujar aquellos productos financieros que puedan reemplazar las garantías estatales, las operaciones cross-border, la internacionalización del peso y la operación de diversos productos financieros derivados.

PRESENTACIÓN DE VALERIA BRUHN

ASESORA DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS

Chile se ha demostrado un país confiable para la asociación público-privada, son más de 30 años de operación de este modelo y más de 100 contratos adjudicados. Nosotros creemos en el sistema de APP y de concesiones, pero también creemos en la necesidad de realizarle ajustes con sentido de urgencia. Voy a señalar estos ajustes que también son desafíos:

- 1. Descentralización y representatividad:** hablamos de mejorar y profundizar la participación de los territorios en la toma de decisiones y la resolución de conflictos; también, de una mayor representatividad de regiones, municipios y comunidades en la gobernanza del sistema de concesiones. Por ejemplo, incorporando a los gobiernos regionales en el Consejo de Concesiones.
- 2. Transparencia:** el sistema de concesiones se ha quedado atrás en generar una adecuada plataforma de información para los ciudadanos. Deben ser mejor conocidos los criterios de elegibilidad de las obras, con guías sobre su priorización y pertinencia, dentro de criterios consistentes. La determinación de las tarifas, por cierto, es un factor clave en cuanto a transparencia. Proponemos la creación de una política nacional de tarifas, con equidad territorial, intergeneracional y horizontal.

En todos estos aspectos debemos proveernos de criterios estables y conocidos, además de nuestra obligación de rendir cuentas sobre los proyectos.

- 3. Modelos de financiamiento:** consideramos los modelos de financiamiento no como una política en sí mismo. Lo que pretendemos es disponer del mayor abanico posible de instrumentos de financiamiento. Viene al caso referirse al Fondo de Infraestructura y a su posible condición de instrumento de "financiamiento verde" con certificación.

4. **Enfoque de servicios:** se ha conversado y avanzado sobre esta materia a fin de concebir la infraestructura de uso público como una fuente de servicios, ojalá del más alto estándar, que mejora la calidad de vida de las personas. Se trata de alinear una calidad de servicio a través de un mecanismo de fácil aplicabilidad.
5. **“Ciudadanizar” las concesiones y la APP:** existe una evaluación negativa de la ciudadanía sobre las concesiones y la APP, aunque muchas veces los conflictos han opacado los beneficios que sí ha aportado el sistema de concesiones. Creemos que falta más ciudadanía en el sistema de APP, más empatía con los ciudadanos. Se ha descuidado a un actor que es relevante y que hay que visibilizar: la ciudadanía. Pretendemos fortalecer la institucionalidad en la dirección de un mayor protagonismo de los usuarios/ciudadanos en las obras de infraestructura y sus servicios. Esperamos nuevos espacios de participación ciudadana en las etapas de construcción y operación de las obras.
6. **Percepción sobre la APP:** existe un asunto de percepción e imagen negativas entre los usuarios sobre la APP y las concesiones, algo que debiera preocupar a todos los actores involucrados. Pensamos que la industria debiera abandonar su zona de confort: no se trata de sólo cumplir el contrato, hay que mostrar una acción más empática con los usuarios, el cliente no es sólo el MOP o el Estado, en fin, es necesario revitalizar la imagen de la APP.
7. **La cartera de proyectos:** tenemos una cantidad considerable de proyectos y nuestra obligación es focalizarlos de acuerdo a los criterios más generales que definen el trabajo del MOP. Mencionamos el plan de movilidad, el plan de infraestructura con los territorios, las ciudades sustentables, los teleféricos y tranvías. También, por cierto, proyectos que nos ayuden a enfrentar la crisis hídrica.

DIÁLOGO

Después de las presentaciones, se abrió el espacio de diálogo y se registraron las siguientes intervenciones:

Eduardo Frei, presidente del Consejo del CPI: Hay que trabajar en esta nueva realidad. Las condiciones son difíciles, los recursos escasos y difíciles de conseguir, la inversión está decayendo -la última cifra que dio la Corporación de Bienes de Capital pronostica para el próximo año una disminución del 30% de la inversión pública y privada- todo lo cual nos marca un enorme desafío.

Me pregunto cuál va a ser el nuevo rol del CPI después de escuchar lo que nos han dicho los ministros en estas reuniones, lo que se habla de modernización, eficiencia y otros temas. Siempre el CPI se ha concebido como una entidad transversal, colaborativa con las autoridades, sin sesgos elitistas, aquí participan todos los sectores. Hemos preparado siempre desde nuestra perspectiva un programa de infraestructura para el gobierno entrante, pensando en lo que nos parece lo mejor para el país. Queremos siempre colaborar con la autoridad, ahora es lo mismo y tenemos que enfrentar los nuevos desafíos.

Ministro de Hacienda: Voy a enfatizar algo que es muy importante: el país va a necesitar inversión en infraestructura en los próximos años, quizás más que lo habitual, entendiendo también que empezarán a despejarse algunas incertidumbres. Se trata en los dos o tres próximos años de inversión pública y con privados, con el mecanismo de asociación público-privada o el apalancamiento de nuevas inversiones. Necesitamos claramente un empujón en la inversión. En la asociación con privados tenemos más posibilidad de dinamizarla y así estimular el crecimiento. Aprovecho de reconocer el trabajo del CPI, va a ser una entidad importante en los próximos años así como su propuesta que hemos recibido sobre infraestructura y desarrollo para el país.

Sergio Hinojosa: Creo que si la actual Ley de Concesiones se transformara en una ley de asociatividad público-privada, lo cual no debiera ser muy complicado, se podría incluir la mayoría de los temas tratados en este conversatorio (transparencia, participación, representatividad, entre otros). Hay mucha experiencia al respecto en otros países y contamos con profesionales destacados en estos temas que han asesorado en iniciativas de este tipo.

Valeria Bruhn: El tema de una ley de APP creo que requeriría de otra conversación para ir profundizando y revisar bien cuáles serían sus fundamentos. En todo caso, veo que hay espacios y temas para seguir trabajando con el CPI y otros actores. Por ejemplo, en asuntos como una política nacional de tarifas, los criterios y guías para la elegibilidad de los proyectos y la aplicación del enfoque de “la gente primero”.

CUADERNOS DEL CPI

NÚMERO
140

CPI CONSEJO POLÍTICAS
DE INFRAESTRUCTURA

www.infraestructurapublica.cl