

# CUADERNOS DEL CPI

## CONCESIONES DESDE LAS REGIONES: ¿Cómo implementarlas?



# CPI CONSEJO POLÍTICAS DE INFRAESTRUCTURA

---

**EXPOSITORES:** **Carlos Cruz**, Director Ejecutivo de CPI,  
**Juan Manuel Sánchez**, Director General de Concesiones,  
**Óscar Ferrel**, jefe de la División de Infraestructura y  
Transporte, Gobierno Regional Región del Biobío.

Participaron del encuentro representantes de los  
Gobiernos Regionales de Antofagasta, Valparaíso,  
Ñuble, Biobío y Magallanes, así como actores relevantes  
con interés en el tema.

# CONTENIDO

---

Resumen Ejecutivo	4
EXPOSICIÓN DE CARLOS CRUZ	5
Propuesta CPI para la instalación de concesiones desde regiones	7
EXPOSICIÓN DE ÓSCAR FERREL	8
EXPOSICIÓN DE JUAN MANUEL SÁNCHEZ	9
Diálogo	11

---

## Resumen Ejecutivo

De acuerdo con la normativa vigente y su adecuada interpretación -además de la práctica corriente aceptada- **es posible aplicar la actual Ley de Concesiones al ámbito regional**, tal implementación puede realizarse con proyectos pequeños, medianos y grandes. El levantamiento de esta infraestructura pública, por posibilidad y necesidades acumuladas, emerge entonces como un tema relevante en la agenda-país. Resulta evidente que los recursos del fisco están muy limitados. Las regiones, por otra parte, mantienen legítimas demandas por mayor y mejor oferta de servicios, desde salud y aseguramiento de agua, hasta movilidad en las ciudades y el interior, entre otros.

Se agrega el debut de los Gobiernos Regionales, un componente institucional que debiera jugar un papel clave en las decisiones de inversión en infraestructura de uso público. Pero no disponen de grandes presupuestos; la opción abierta es aumentar el stock de proyectos financiables vía concesiones, lo que implica, decisivamente, disponer de las iniciativas públicas o privadas calificables, asegurar una buena ingeniería básica e intensificar la capacidad de gatillar iniciativas. En buena medida, se trata de seducir con proyectos atractivos y que hagan sentido a la población. La Dirección de Concesiones podría abrir concursos de obras de acuerdo a perfiles de necesidad y ordenar las ofertas en función de demandas preestablecidas, siendo requisitos clave la formulación, gestión y operación de proyectos. **Se trata también de generar capacidades técnicas y disponer de equipos permanentes en terreno, incluso pensar en una entidad de Concesiones en regiones.**

En todo caso, el mecanismo de concesiones no aplica para todo el proceso, porque existen otros instrumentos de financiamiento -rentas regionales, excedentes de proyectos en operación y, quizás, royalties- para las etapas específicas previas, como estudios y otras. Los Gobiernos Regionales, se remarcó, son el mejor actor para coordinar las distintas iniciativas vinculadas a la creación de nueva infraestructura de uso público.

**El Diálogo del CPI dejó en evidencia que existe un terreno apropiado para implementar las concesiones desde las regiones.** Operando a plenitud las nuevas condiciones institucionales con la instalación de los Gobiernos Regionales, además de una apropiada cartera de proyectos -atractiva, prioritaria y cercana a la población y sus demandas- todo esto acompañado con el cumplimiento de las exigencias técnicas de los proyectos y la preparación de equipos humanos, auguran buenas perspectivas para implementar concesiones con base regional.

## EXPOSICIÓN DE CARLOS CRUZ

Director Ejecutivo Consejo de Políticas de Infraestructura

Voy a referirme a algunos aspectos generales del tema de este encuentro, el que en realidad representa una invitación a compartir criterios y a ver de qué manera se puede ir avanzando, en el objetivo de levantar nuevas obras de infraestructura pública vía concesiones, para iniciativas formuladas desde las regiones. A estas alturas, es un dato de la causa **que la participación directa de las regiones y de sus habitantes es un imperativo en la definición de la próxima infraestructura regional**. La inversión desde las regiones vía concesiones puede y debe satisfacer el cumplimiento pendiente de objetivos simultáneos, como se indica al final de esta presentación.

Sabemos que la Asociatividad Público-Privada (APP) representa un sistema adecuado para suplir la insuficiencia de recursos financieros públicos, a la hora de encarar nueva infraestructura. Significa dotar de un instrumento a las regiones para llevar a cabo sus próximos proyectos de obras que satisfagan demandas explícitas de su población.

La APP ofrece una serie de beneficios para el sector público y el privado. Para el sector público, puede proporcionar infraestructura de calidad a un coste más accesible, liberar recursos para otras prioridades, mejorar la eficiencia y la gestión de la infraestructura, y reducir el riesgo. Para el sector privado, puede ofrecer una serie de oportunidades, incluyendo: acceso a nuevos mercados, generación de ingresos a largo plazo, utilización de su experiencia y capacidad de gestión para mejorar la calidad de la infraestructura, y reducir el riesgo.

Chile está en proceso de regionalización, sin dejar de ser un país unitario. Entonces, **es necesario transferir mayor capacidad de acción a las regiones para aumentar nuestra eficiencia y efectividad como país**. La descentralización será un proceso de prueba y error. En lo económico, apunta a desarrollar competencias en los Gobiernos Regionales en materias de ingresos e inversión en infraestructura de impacto regional, gestión del territorio, desarrollo productivo y transferencia de responsabilidad fiscal (ingresos y gastos).

En consecuencia, **tomar iniciativa en materia de concesiones no es sólo posible sino deseable**. Es desde las regiones donde se conocen los requerimientos de infraestructura para su desarrollo, también desde donde deben identificarse las estrategias de desarrollo productivo que aseguren un mejor futuro y desde donde se debe proyectar el aporte del territorio a su propio desarrollo.

Las preguntas centrales que surgen son:

**¿Pueden las regiones entregar en concesión bienes nacionales de uso público bajo su área de responsabilidad? La respuesta es sí.** Los Gobiernos Regionales tienen las facultades condescendientes y, en el caso de aspirar a utilizar como marco normativo la Ley de Concesiones de Infraestructura Pública del Ministerio de Obras Públicas, eso se puede hacer a través de un “convenio mandato” con el MOP (tal como lo hacen Salud, Justicia, Ferrocarriles, y otros). Hay que recordar que los gobiernos regionales tienen como parte de sus funciones la responsabilidad de planificar el desarrollo regional, y pueden comprometerse con otra entidad del Estado.

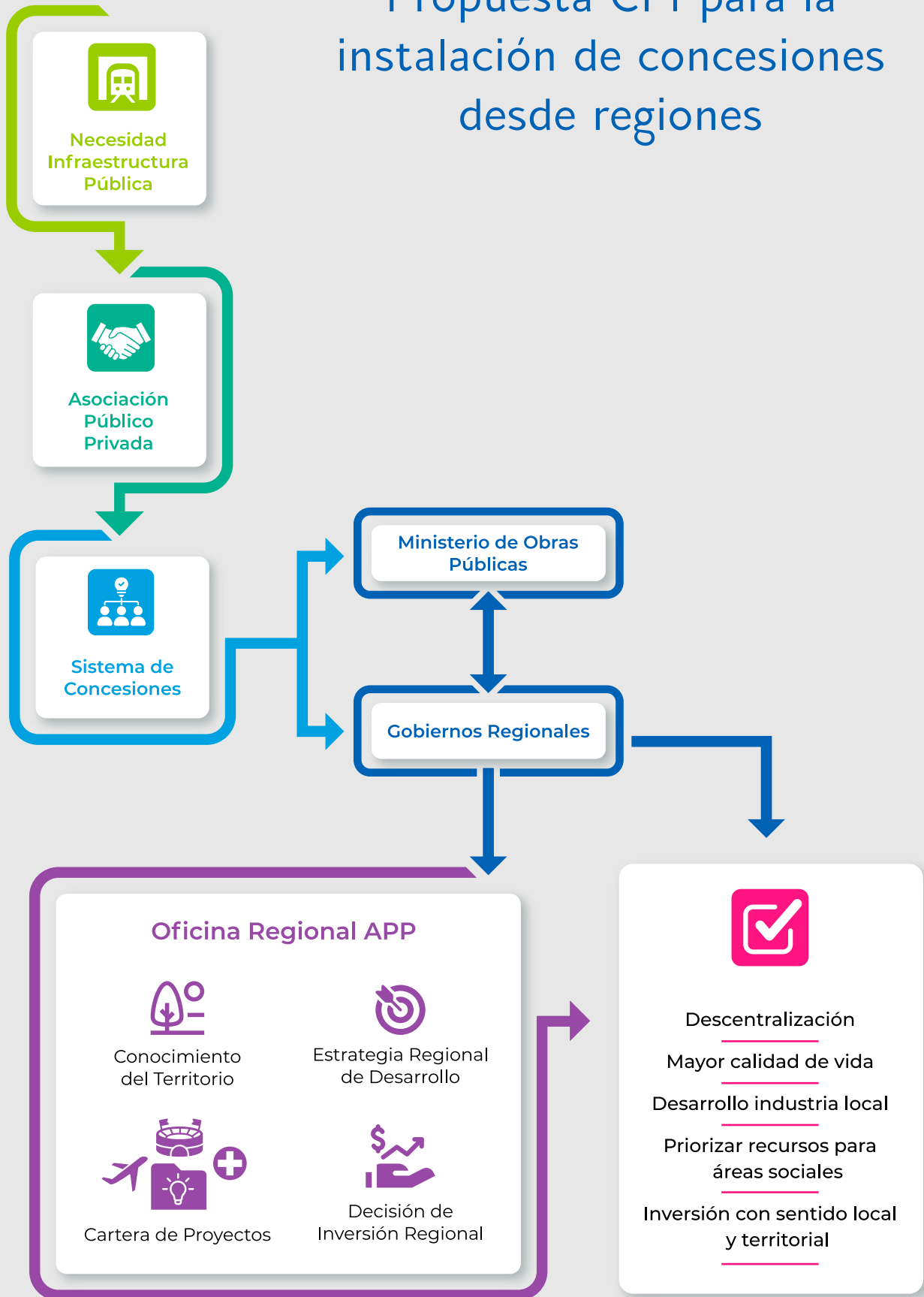
**¿Puede, asimismo, el MOP recibir el encargo de llevar a cabo concesiones por cuenta de los Gobiernos Regionales? La respuesta también es sí,** dado que la Ley de Concesiones lo señala. Para presentar proyectos el mandante deberá entregar una propuesta de proyecto de concesión el que deberá ser validado por el Consejo de Concesiones como de “interés público”. Concordado el proceso licitatorio, será el MOP el que convoque a la licitación correspondiente hasta el momento de la adjudicación, para lo cual deberá contar con un mandato del gobierno regional. La responsabilidad de que lo comprometido en el contrato se lleve a cabo en forma cabal recaerá en el MOP.

La implementación puede realizarse con proyectos pequeños, medianos y grandes. Por ejemplo, parques, centros de salud (Cesfam), centros de eventos (“arenas”), polideportivos, tranvías, teleféricos, hospitales, cárceles, autopistas, entre otros. Se propone que los Gobiernos Regionales tengan un área de concesiones dentro de sus equipos, lo que refuerza la descentralización de las decisiones de inversión en infraestructura de uso público.

Para la instalación de concesiones desde las regiones, proponemos desde el CPI la participación conjunta del MOP, los Gobiernos Regionales y **una oficina regional de asociatividad público-privada**, y donde converjan armónicamente:

- **conocimiento del territorio**
- **estrategia regional de desarrollo**
- **cartera de proyectos robusta**
- **decisión de inversión con sentido local y territorial**
- **descentralización**
- **mejor calidad de vida**
- **desarrollo de la industria local**
- **priorización de recursos para áreas sociales de las políticas públicas**

# Propuesta CPI para la instalación de concesiones desde regiones



## EXPOSICIÓN DE ÓSCAR FERREL

Jefe de la División de Infraestructura y Transporte,  
Gobierno Regional Región del Biobío

El tema de este Diálogo representa una materia esencial de los Gobiernos Regionales, los que no disponen de grandes presupuestos y requieren ir a otras instancias para conseguir recursos. Aumentar el stock de proyectos concesionados, lo que es una necesidad ineludible, implica, por cierto, cumplir muchos papeles, por un lado, además de contar con una buena ingeniería básica y, muy decisivamente, gatillar iniciativas; **es clave el aporte que pueden realizar los Gobiernos Regionales y en particular de sus divisiones de planificación.** En cualquier caso, creo que el sistema de concesiones es un gran activo del país.

El impulso a las concesiones significaría abordar tanto los asuntos de infraestructura de uso público en las áreas metropolitanas de las capitales regionales -pensemos qué sería Santiago sin las autopistas concesionadas-, como la entrada a nuevos ámbitos hoy en día deficitarios. Por ejemplo, recursos para caminos, donde un tercio son de ripio y otro tercio de tierra.

Tenemos que ser capaces de armonizar las inversiones, superando la permisología y enfrentando además con agilidad las instancias legales y administrativas que corresponden; tales inversiones, hay que insistir, deben estar contenidas en carteras de proyectos bien afinadas. El proceso de estructuración de las inversiones es muy interesante pero también muy pesado, sobre todo cuando hablamos de proyectos de más de US\$ 100 millones; en estos casos, la permisología está siendo un adversario formidable.

Retomando el tema del inicio, **resulta necesario tener una meta clara sobre el stock de concesiones deseable y requerido en la región.** Hay que generar una cartera, entre otras cosas porque está en la agenda que el sistema de concesiones pueda entrar a levantar infraestructura de primera necesidad en regiones para elevar la calidad de vida de la población.

El tema ferroviario, por su parte, es de alta prioridad y donde el sistema de concesiones también tiene un importante rol que jugar. Digamos por de pronto que, en relación al PIB, el país muestra una gran "brecha ferroviaria", aun existiendo una demanda clara por ferrocarriles. Se estiman inversiones de US\$ 2.700 millones para cerrar esa brecha, una cantidad importante sin dudas. Pero resulta que una empresa maderera de la zona (Celulosa Arauco) va a invertir US\$ 2.500 millones en un solo proyecto.

El desafío ferroviario pasa por tener proyectos, los que no sólo cubrirán una necesidad puntual, sino también representan un activo para el desarrollo del país y el bienestar de sus habitantes.



# EXPOSICIÓN DE JUAN MANUEL SÁNCHEZ

Director General de Concesiones

Las regiones tienen una oportunidad enorme para avanzar en inversiones de infraestructura de uso público en tanto ya no cuadra hacerlo exclusivamente a través de una relación a distancia con las autoridades centrales. **Las regiones pueden y deben empezar a proponer, decidir y obtener el financiamiento de las nuevas obras.**

Desde ya en este escenario están involucrados asuntos que llamaríamos procedimentales. Para modificar el eje de las decisiones sobre infraestructura, pasando las regiones a tener un papel más relevante, hay aspectos que deben instalarse o potenciarse con mayor fuerza. Por ejemplo, la utilización de los presupuestos regionales para estos efectos debe estar en línea con el patrocinio e interés manifiesto de la comunidad. **Se trata de seducir con proyectos atractivos y necesarios, que además hagan sentido a la población y sus demandas prioritarias, y así disponer del instrumento de concesiones para su financiamiento.**

Creo que resulta más o menos evidente que ya pasó el tiempo en que los proyectos se formulaban separados de las comunidades, las que ahora muestran un alto compromiso con sus propias necesidades y demandas. Las empresas, por su parte, han venido reaccionado frente a este nuevo escenario de participación de las comunidades. Así, han desarrollado y potenciado sus áreas de relacionamiento y sostenibilidad. Una consecuencia interesante es que tal conducta de ambos actores ha derivado en la formulación conjunta de obras adicionales en los proyectos (por ejemplo, pasarelas, plazas, iluminación, caleteras, entre otras).

Hay asuntos de costos e ingresos involucrados. Las inversiones pueden hacerse vía concesiones, aunque no para todo el proceso, porque existen otros instrumentos de financiamiento -rentas regionales, royalty, excedentes- para las etapas específicas previas, como estudios y otras. Los proyectos excedentarios, por su parte, pueden contribuir a financiar nueva infraestructura (en España opera un sistema de este tipo). El royalty, por cierto, es un tema abierto sobre el cual debe seguirse conversando. En cualquier caso, vale la pena tener presente que las iniciativas de inversión en infraestructura y nuestra responsabilidad en cuanto a Asociatividad Público-Privada y concesiones están ligadas a su origen en las regiones, nacen ahí.

**Puede pensarse en una suerte de “programa” para abordar los asuntos de infraestructura** -definición, financiamiento y materialización de proyectos originados desde la región, y que

constituya un soporte para mantener a la comunidad muy vinculada con las iniciativas y proyectos. En un programa así, la Dirección General de Concesiones abre concursos (*open season*) de acuerdo con perfiles de necesidad, ya sea por iniciativas públicas o privadas, y ordena las ofertas en función de demandas preestablecidas. Aquí son importantes y requisitos clave los aspectos de formulación, gestión y operación de proyectos.

**También, se trata de generar capacidades técnicas en las regiones y de disponer de equipos permanentes en terreno.** Es una materia muy importante: se podría pensar en estar abriendo un camino para crear unidades de Concesiones en las regiones, es algo perfectamente factible y beneficioso para todos, que podría comenzar con una experiencia piloto. Se puede ir más lejos todavía y pensar a esta Dirección de Concesiones como una institución de “segundo piso”, como una agencia de apoyo para que un proyecto sea realidad.

**El proceso anterior supone también una preocupación especial por las fuentes de innovación y creatividad,** los que radican mayormente en un mundo privado que está justamente fuera de las entidades públicas y administrativas. La experiencia de un “programa”, en cualquier caso, no sería una experiencia inédita: se aplica, por ejemplo, en Nueva Zelanda y Australia.

Por otro lado, los gobiernos regionales tienen un interés explícito en asuntos de empleo, niveles de actividad y todo tipo de obras que contribuyan al desarrollo y mejor calidad de vida en la región. **Creemos que los Gobiernos Regionales son el mejor actor para coordinar las distintas iniciativas vinculadas a la creación de nueva infraestructura de uso público.**

Al final, una combinación virtuosa de los aspectos señalados sobre procedimientos, costos e ingresos es la que permitiría disponer de mejor forma de las diversas fuentes de financiamiento para nuevas obras de infraestructura de uso público, incluido el modelo de concesiones, bajo las renovadas condiciones que se mencionaron.

## Diálogo

En el Diálogo posterior a las intervenciones se insistió en tres aspectos importantes sobre el tema del encuentro y las exposiciones. **Por un lado, están las condiciones y decisiones políticas -siempre centralizadas-** que entregan el marco de las iniciativas y posibilidades de las regiones en asuntos de infraestructura e inversiones, **desde las regiones es el gran tema pendiente**. Sin embargo, no es una realidad inmodificable o que no pueda flexibilizarse, sobre todo ahora con la presencia de los Gobernadores Regionales: es lo que se espera en realidad a partir de este nuevo componente institucional. Al mismo tiempo, y consistentemente con el aspecto anterior, **es necesario que los actores locales participen en la profundización de la mirada y las demandas que surgen desde las regiones**.

Por otra parte, **se subrayó que el modelo de concesiones implica beneficios y costos**, las obras proveen nuevos y mejores servicios y de ahí impactan positivamente en la calidad de vida de las personas. Pero hay un costo que solventar y por ello algunos de los nuevos servicios están sujetos al pago de tarifas por los usuarios (o a subsidios entregados por el Estado, lo que también es un costo).

**La Dirección General de Concesiones no está a cargo de la planificación regional, no le compete, es una responsabilidad de los gobiernos regionales.** Respecto de trámites, tiempos y permisología, se señaló que, antes de abordar estos asuntos que dificultan la concreción de los proyectos, concesionables o no, corresponde preguntarse qué es lo que se quiere hacer. Si no hay claridad sobre esto, entonces los análisis y cuestionamientos sobre "menos tiempo" para la ejecución de los proyectos aparece como desenfocado.

Algunos participantes del Diálogo reiteraron las dificultades inherentes al proceso de aprobar y ejecutar proyectos en las regiones bajo la modalidad actual -entregando ejemplos a su juicio emblemáticos-, la que otorga todo el poder decisorio al nivel central, en desmedro de las regiones.



# CUADERNOS DEL CPI

---

NÚMERO  
149

**CPI** CONSEJO POLÍTICAS  
DE INFRAESTRUCTURA

---

[www.infraestructurapublica.cl](http://www.infraestructurapublica.cl)