



**INGENIERÍA INDUSTRIAL**  
UNIVERSIDAD DE CHILE

MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS - MGPP



## ESTUDIOS DE CASOS

**Nº102**

**Análisis crítico de la política  
de concesiones viales en Chile:  
balance y aprendizajes**

**Haidy Nevenka Blazevic Quiroz**



**INGENIERÍA INDUSTRIAL**  
**UNIVERSIDAD DE CHILE**

MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS-MGPP

**ESTUDIOS DE CASO Nº 102**

## **Análisis crítico de la política de concesiones viales en Chile: balance y aprendizajes**

**Haidy Nevenka Blazevic Quiroz**

**Esta es la versión resumida del Estudio de Caso realizado por la autora para obtener el grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile.**

**Magíster en Gestión y Políticas Públicas**  
Fono (562) 9784067, Fax (562) 6894987  
[www.mgpp.cl](http://www.mgpp.cl) - [mgpp@di.uchile.cl](mailto:mgpp@di.uchile.cl)  
República 701, Santiago, Chile

## Resumen

El presente estudio de caso tiene por objetivo analizar el programa de concesiones viales en Chile, en el contexto de la relación que existe entre este programa y los procesos que debe considerar una política pública. Junto con lo anterior, este trabajo busca avanzar en la identificación de los procesos que se encuentran pendientes y los desafíos futuros del programa de concesiones.

Para el logro de estos objetivos, el presente documento se estructura en un marco conceptual en el que se definen los lineamientos para el análisis de la política pública y el bien público, a partir de los cuales se establece el programa de concesiones. Una segunda parte, en tanto, da cuenta de la historia de este programa, la cual da paso a un tercer capítulo, en el que se analiza la relación que existe entre la política pública y el programa de concesiones, a través del análisis de la información recopilada. Finalmente, se presentan las principales conclusiones, desafíos y propuestas sobre el tema.

En cuanto a la metodología, se realizaron entrevistas en profundidad a los actores políticos relevantes que estuvieron involucrados directamente en el proceso, específicamente a los ex Ministros de Obras Públicas, y se desarrolló un trabajo de análisis documental y de prensa. De esta manera, se logró estructurar la visión del programa de concesiones viales en Chile desde los propios actores.

Del análisis se desprende que este programa no fue concebido en sus inicios como una política pública, ya que no se abordó la totalidad de los procesos que deben considerarse para tal efecto. Pese a esto, implicó una serie de decisiones públicas al momento de su implementación, lo cual no incidió con el éxito o fracaso que pudo haber tenido el programa de concesiones. En este sentido, el programa respondió a una decisión pública y no al diseño y gestión de una política pública, por lo que aún existen tareas y desafíos pendientes que se deben abordar en el corto y mediano plazo.

A modo de conclusión, se destacan como tareas pendientes la institucionalización del programa de concesiones y el establecimiento de una participación ciudadana que responda a un proceso de modernización del Estado. Como principales desafíos, en tanto, se encuentran establecer los estándares de servicios para la infraestructura concesionada y fijar una mayor regulación y una política para la nueva generación de concesiones. Por otro lado, este análisis considera el proyecto de ley que modifica la Ley de Concesiones, actualmente en discusión en el Congreso, modificación que no se hace cargo de incorporar la totalidad de las tareas pendientes y los desafíos de este programa.



## I. Marco Conceptual

### 1. Concesiones viales: Políticas públicas y bienes públicos

En el contexto general, el programa de concesiones se enmarca dentro de los conceptos de política pública y bienes públicos. Por un lado, es el Estado el llamado a realizar la función de proveer la infraestructura y cuidar la mantención de la misma -el programa fue concebido desde una institución pública, el Ministerio de Obras Públicas- y, por el otro, la infraestructura puede ser considerada como bien público, porque tiene que ser accesible y utilizable por toda la población. En este sentido, a continuación se analizan ambos conceptos desde el punto de vista de la infraestructura.

La definición de política pública designa las intervenciones de una autoridad con poder público y legitimidad gubernamental sobre un sector específico de la sociedad o del territorio. Las intervenciones pueden tomar tres formas principales: las políticas públicas transmiten contenidos, se traducen por prestaciones y generan efectos. Estas intervenciones movilizan actividades y procesos de trabajo y se efectúan a través de relaciones entre actores sociales colectivos o individuales (Thoenig, 2004).

En consideración a esta noción de política pública es posible acotar que en ella se relacionan los objetivos políticos del sector público, con la participación de la comunidad y del sector privado. Una política pública de calidad debería incluir orientaciones, contenidos, instrumentos, mecanismos, definiciones institucionales y control junto con la fiscalización de los resultados. Las características de una política pública de excelencia debieran ser las siguientes: (1) fundamentación amplia, estimación de costos y de alternativas de financiamiento, (2) factores de evaluación de costo-beneficio social, (3) beneficio social marginal comparado con el de otras políticas, (4) consistencia interna, (5) manejo de apoyos y críticas probables, (6) oportunidad política, (7) pertinencia frente a otras alternativas, (8) claridad de objetivos y (9) funcionalidad de los instrumentos e indicadores (Lahera, 2004). Sin embargo, en la realidad son muy pocas las políticas públicas que cumplen estas características.

En lo que respecta a los bienes públicos, se puede indicar que existen algunos bienes que "una vez producidos, no es posible impedir a nadie que se beneficie de ellos" (Nicholson, 1997). Estos son los llamados "bienes públicos puros". Las definiciones más habituales de bienes públicos destacan dos propiedades: la imposibilidad de excluir a alguien de su consumo y la ausencia de rivalidad (Nicholson, 1997). Dos comentarios sobre estas dos propiedades: en primer lugar, no cuesta nada que otra persona más disfrute de sus ventajas (el que un individuo lo haga tiene un coste marginal nulo). En segundo lugar, en general es difícil o imposible impedir que se disfrute de un bien público puro. El hecho de que el mercado no suministre bienes públicos o proporcione demasiado pocos justifica muchas de las actividades del Estado (Stiglitz, 2002).

Los bienes públicos puros se caracterizan por el consumo no rival, ya que el consumo de una persona no impide o reduce el consumo de otra. Por otra parte, este tipo de bienes tienen la propiedad que hace que si una persona compra una cantidad mayor de ellos, su consumo general -por parte de todas las personas- aumenta en la misma cuantía (Stiglitz, 2002).

En consecuencia existen bienes públicos, sobre los cuales el Estado debe procurar su producción. Si bien el Estado debe hacerse cargo de proveer ciertos bienes, tiene un problema fundamental de elección pública: averiguar el nivel de bienes públicos que cada persona desea.

Es por esto que si el Estado no provee el bien, el mercado no lo produce y si lo hace sería a niveles subóptimos. Además, el bien público constituye el argumento central del intervencionismo estatal, con una producción óptima. Mancur Olson sostiene que "un Estado es, ante todo, una organización que provee de bienes públicos a sus miembros, los ciudadanos" (Olson, 1965).

No es claro un único criterio para determinar en casos específicos qué bienes son públicos y cuáles son privados, pero la distinción puede hacerse considerando las condiciones que se deben cumplir en ambos casos para alcanzar la eficiencia (Nicholson, 1997). Así se puede concluir que entre ambos tipos de bienes se encuentran aquellos sobre los cuales es posible establecer criterios de selección. *El cobro por el uso de la infraestructura a través de peajes y la incorporación de privados en la entrega del bien pueden ser considerados como criterios de selección.*

## 2. Proceso de una política pública

A continuación se detallan cinco procesos básicos que se deben considerar en el desarrollo de una política pública<sup>1</sup>, con el objeto de establecer un parámetro lógico para determinar si el programa de concesiones respondió desde sus inicios a una política pública o si bien se trata de una política que se encuentra aún en etapa de gestación.

**a) Contexto sociopolítico:** conformado por los elementos de orden económico, político y social, este análisis constituye el marco sociopolítico en el cual se aplica una política pública.

En el caso de la política de concesiones fue importante darse cuenta que en términos económicos -orden económico- el país necesita crecer y competir a nivel mundial; por otro lado, se necesitaba una legalidad que fuera aprobada por todos, Poder Ejecutivo y Parlamento -orden político- alineados y, por último, había un consenso en que se necesitaba invertir en infraestructura social -orden social- y los recursos públicos no eran suficientes para realizar una inversión de esta naturaleza.

**b) Marco institucional:** es el análisis y dominio de cuál es el contexto de las instituciones disponibles para operar la política. Se refiere a dos aspectos. Por un lado, al complejo institucional disponible o al *herramental institucional* que tenemos, y por el otro, al estado de las herramientas, en el sentido de si están en condiciones de operar y actuar. Esta es la forma en que se determina si la política pública se aplicará en extensión y en profundidad.

---

1. Hipótesis planteada por el profesor Guillermo Campero en el Curso de Análisis Político y Gobernabilidad, Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

En una primera instancia, el programa de concesiones fue implementado bajo la estructura organizacional del Ministerio de Obras Públicas (en la Dirección de Vialidad). Esto, sin embargo, no dio resultado, ya que se requería una estructura menos burocrática que respondiera a las necesidades de la alianza público-privada que se llevaba a cabo. Un proceso que aún no se ha resuelto en la actualidad.

El MOP, por su parte, se concibe como parte de un sistema que, para llevar a cabo su labor, debe interactuar con otros organismos del Estado, entre ellos y uno de los más relevantes, el Ministerio de Hacienda -específicamente la Dirección de Presupuesto (Dipres)- y el Ministerio de Planificación (Mideplan). Aquí es necesario considerar la institucionalidad de dichas instancias.

**c) Opinión Pública:** Es el conjunto de la sociedad en cuanto a sujeto de opinión que realiza la formulación comunicacional de una política pública, la manera cómo se transmite a los individuos, a las comunidades sociales y al país en general. De alguna manera es necesario que la información que no emana del gobierno, que es el primer vocero, debe venir de personajes con influencia que hacen pública su opinión hablando de la política de gobierno. Se trata de la comunidad de los que saben, la cual es independiente del Ejecutivo y que instala el tema, ya sea a favor o en contra (aquí también cabe el tema del lobby)<sup>2</sup>.

En este sentido, la política de concesiones tuvo como gran aliado a la Cámara Chilena de la Construcción, que apoyó la alianza público - privada en materia de inversión en infraestructura vial.

*Pero lo más importante es que no se trataba de un programa de concesiones del Ministerio de Obras Públicas, sino que era un programa del Gobierno de Chile y, en ese sentido, en todo momento se contó con el apoyo de la Presidencia.*

**d) Negociación:** La afirmación principal en este proceso es que toda política pública, así como toda política en general, es negociable. La política pública tiene que ser concebida como negociable, fijar los márgenes de negociación y tener claro que se puede negociar todo aquello que no cambie el fin. La negociación es un proceso de intercambio en el que hay que proteger el corazón de la política, definir los límites críticos, a la vez de saber qué es lo que se entrega y qué no. Los criterios de la negociación son los instrumentos, los mecanismos, el tiempo y el contenido. Fue preciso establecer un sistema de negociación y atracción de privados -grandes empresas o consorcios- tanto nacionales como extranjeros, ya que se necesitaban lazos firmes que hicieran viable el programa en el corto y largo plazo.

En este sentido, la política de concesiones se negoció tanto a nivel de gobierno, con el Ministerio de Hacienda, como a nivel parlamentario. Por el lado del sector privado, en tanto, hubo que negociar los riesgos del negocio, con lo cual el Estado tuvo que asumir ciertos riesgos, al tiempo de compartirlos con el sector privado.

**e) Estrategia:** Los procesos anteriores constituyen lo que se llama la estrategia. La formulación de una política pública consiste en definir cómo se ajustan los medios a los fines para generar políticas públicas. Mirado desde la perspectiva de la elaboración, un propósito que se quiere conseguir es en términos de política gubernamental y privada o puramente gubernamental.

---

2. Se refiere a la capacidad de convencer a personas y a grupos y transmitir ciertas cosas a nivel comunicacional y político.

En términos de gobernabilidad, a su vez, es necesario lograr una buena formulación de política pública, la que no se puede llevar a cabo si no se cuenta con una buena formulación de decisión pública. Los tres procesos son igual de importantes y fundamentales para formular una política pública y para ello se necesita que cada uno de ellos se aborde de manera correcta tomando en consideración todos los factores, tanto técnicos como políticos. Esto, porque se puede contar con una muy buena política pública que no vale nada si no se ha considerado su implementación. En consecuencia, tanto la política como la decisión pública son igualmente importantes, por lo que se requiere que ambas se trabajen e implementen en paralelo.

### 3. Modalidades de concesiones viales

Como parte del análisis y de la historia del programa de concesiones resulta relevante considerar las modalidades que existen en el mundo, a través de las cuales se pueden llevar a cabo las concesiones viales.

Existen diversas modalidades de participación del sector privado, dependiendo de las tareas y responsabilidades que el Estado les quiera conferir. Entre ellas se encuentran los contratos tipo BOOT<sup>3</sup>, BTO<sup>4</sup>, BOO<sup>5</sup> y BOT<sup>6</sup>.

En las concesiones de infraestructura vial en Chile prima el uso del contrato BOT. Por medio de él una empresa privada construye y financia el proyecto de infraestructura y luego cobra por el uso del servicio durante un período prolongado. Cuando finaliza la concesión, la infraestructura se transfiere al Estado (Engel, Fischer y Galetovic, 2000).

### 4. Mecanismos de concesiones viales

En paralelo a la definición de una modalidad para realizar una concesión, también se requiere establecer su mecanismo de concesión. En Chile, el mecanismo que más se utiliza es el de plazo fijo. Así, la concesión se estipula por una cierta cantidad de años, período que el concesionario ha calculado para recuperar la inversión y obtener utilidades.

- 
3. BOOT de sus siglas en inglés: Build, Own, Operate y Transfer (construcción, compra, operación y transferencia). Bajo esta modalidad, el sector privado construye el proyecto, es dueño del mismo, lo administra y luego, concluido el período de concesión, la propiedad se transfiere al sector público.
  4. BTO de sus siglas en inglés: Building, Transfer y Operate (construcción, transferencia y operación). Bajo esta modalidad, el sector privado construye el proyecto, el sector público asume la propiedad del mismo al término del período de construcción, pero luego vuelve a ser administrado por el sector privado.
  5. BOO de sus siglas en inglés: Building, Operate y Own (construcción, operación y compra). En este caso, el sector privado mantiene la propiedad del proyecto a perpetuidad.
  6. BOT de sus siglas en inglés: Building, Operate y Transfer (construcción, operación y transferencia). Es muy parecida a la modalidad BOOT, salvo que en este caso el sector privado jamás es dueño formal de los activos.

Tal como su nombre lo indica, este mecanismo se fija un plazo de licitación y gana la firma que establece el menor peaje o, en el caso que el regulador establezca un peaje mínimo, gana la empresa que presenta un menor período de concesión (Engel, Fischer y Galetovic, 2000).

Por último, estos mismos autores han propuesto otro mecanismo de licitación, que corresponde al Menor Valor Por Ingresos (MVPI), cuya característica esencial es que la duración de la concesión es variable y se ajusta automáticamente a la demanda por la carretera. En este modelo teórico que no ha sido implementado en Chile, se adjudica la concesión a la empresa que muestra el menor valor presente de los ingresos por peaje.

## II. Historia de las concesiones viales en Chile

La historia de estas concesiones en Chile se presenta en forma transversal, a través de hitos que se establecieron como parámetros para una mejor presentación y entendimiento de lo que ha sido el programa de concesiones viales en el país. Entre ellos se cuentan la legalidad, la institucionalidad y la estructura interna del sistema de concesiones, para seguir con los riesgos involucrados en ellas, las condiciones para su funcionamiento, su accionar, así como las iniciativas privadas y, finalmente, algunas cifras involucradas en el programa.

### 1. La legalidad

A comienzos de la década de los 90, la infraestructura pública en Chile se encontraba en un estado de gran deterioro y requería de una fuerte inyección de recursos que le permitiera en el corto y mediano plazo hacer frente a una situación que claramente obstaculizaba las posibilidades de crecimiento del país. Sin embargo, la decisión de invertir en este ámbito era compleja, especialmente por la gran cantidad de recursos que se requerían como consecuencia de la baja inversión en mantención de infraestructura pública efectuada en las últimas décadas (muy por debajo de los estándares óptimos). Esto, además del rezago que presentaba la capacidad de las rutas (MOP, 2003).

En ese entonces, Chile contaba con una normativa relativa a concesiones que databa del año 1982 (DFL N°591), la cual "fija normas de carácter general relativas a la ejecución, reparación y mantención de obras públicas fiscales a que se refiere el artículo 52° de la ley 15.840 y a las licitaciones que deben otorgarse en los casos que señala". Pese a la existencia de esta normativa, nunca se utilizó ni se adjudicó alguna obra bajo dicho cuerpo legal, en particular porque no existía un consenso político sobre el estado de la infraestructura nacional y mucho menos acerca del sistema de concesiones como herramienta para superar el déficit en infraestructura.

De alguna manera, sin embargo, imperaba un modelo de Estado distinto y fue así como, a partir de la década de los 90, se tomó conciencia de que el sistema tradicional de ejecución de obras públicas no era suficiente para cubrir dicho déficit.

En dicho contexto, el entonces Presidente Patricio Aylwin Azócar encargó al Ministro de Obras Públicas de la época, Carlos Hurtado (1990-1993), la elaboración y puesta en marcha de un sistema que diera cuenta de una estrategia de asociación público-privada para el desarrollo de la infraestructura del país. Para ello se envió al Congreso un proyecto de ley que diera cuenta de lo anterior y permitiera agilizar el proceso de inversión.

En este sentido, se logró el consenso de todos los actores políticos, al menos en la determinación de que la infraestructura pública del país, al inicio de la década de los 90, era absolutamente insuficiente e impedía el desarrollo sostenido de la economía. Junto con esto, también se consiguió un acuerdo generalizado en los

siguientes puntos: (1) que los recursos públicos eran insuficientes para hacer frente a la demanda por infraestructura, (2) que la asociación público-privada en el financiamiento y gestión de la infraestructura permitiría paliar el déficit, (3) que el mecanismo de mercado para la asignación de recursos en infraestructura era utilizable con éxito en el mundo y (4) que la política a implementar permitiría liberar recursos públicos para inversiones sin rentabilidad privada, pero de alto impacto social.

En este contexto se gestó la Ley de Concesiones Nº 19.068, a través de la cual se convocó al sector privado a participar en las inversiones productivas que el país necesitaba en materia de infraestructura vial, invitación que también se extendió a empresas nacionales y extranjeras para que invirtieran bajo un sistema de contrato de concesión tipo BOT (Build, Operate and Transfer), por el cual el concesionario construye, opera y transfiere al final del contrato la obra al Estado. El objetivo era implementar el concepto de "pago por uso de la infraestructura", para lo cual capitales privados financiarían la infraestructura deficitaria, la que, al ser económicamente rentable, permitiría recuperar su inversión a través del cobro directo de una tarifa a los usuarios (MOP, 2003).

Es así como la incorporación de capital privado a la construcción de infraestructura permitió crear una legislación aplicable a todas las obras públicas y a todas las funciones que fueran de construcción, reparación, conservación y explotación.

Bajo esta legislación, el Estado amplió las posibilidades de efectuar concesiones. La reglamentación permitía establecer variadas condiciones de licitación en función de las características de cada proyecto y en ellos podía participar cualquier persona, natural o jurídica, chilena o extranjera (Moguillansky, 1997).

En 1993, en tanto, se dictó la ley Nº 19.252 que tuvo por objeto introducir las modificaciones necesarias, a partir de la experiencia recopilada en los procesos de licitación que se habían realizado a esa fecha.

Por último, en 1996 se dictó la ley Nº 19.460 que, entre otras normas, contiene aquellas relativas al mejoramiento o clarificación del texto legal sobre iniciativas privadas, régimen licitatorio, perfeccionamiento del contrato de concesión y plazos, ampliación del concepto legal de concesión de obra pública y protección de terceros financistas del concesionario, creándose para tales efectos la prenda especial de concesión de obra pública. Además, se facultaba al Presidente de la República para dictar un Decreto Supremo que fijara el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley de Concesiones de Obras Públicas, poder que se materializó mediante la dictación del DS MOP Nº 900 de 1996.

Para materializar la Ley de Concesiones, sin embargo, fue necesario implementar otras normas que se relacionaban con el sistema financiero, de manera de incentivar las inversiones con normas tributarias o leyes que aseguraban la recuperación de ingresos por parte de los concesionarios. Entre ellas se encuentran la modificación a la Ley General de Bancos (para ampliar los préstamos a las concesionarias y constructoras), las modificaciones a la legislación de Administradoras de Fondos de Pensiones, Compañías de Seguros, Fondos de Inversión y Fondos de Inversión de Capital Extranjero (para que pudieran intervenir en el financiamiento de las concesionarias), y la modificación de la Ley de Valores que permitió securitizar los flujos de las concesiones. Además, se modificó la Ley de Impuesto al Valor Agregado (IVA) para que los concesionarios pudieran recuperar los tributos pagados, ya que el peaje no tiene impuesto, y se modificó la

Ley de Renta para incorporar normas especiales sobre amortización de este tipo de activos y de cálculo de la base imponible de las concesionarias. Por último, en el año 2002 se aprobó la Ley de Telepeaje, requisito para el funcionamiento de las concesiones urbanas al asegurar el pago de las tarifas mediante un sistema electrónico.

## 2. La institucionalidad

En 1983, un año después que se dictara la primera norma legal mediante DS MOP N° 6, se creó el Departamento de Obras de Concesión, unidad de carácter funcional que dependía de la Dirección General de Obras Públicas (DGOP). Su objetivo era impulsar, operar y supervigilar el sistema de ejecución, reparación o conservación de obras públicas fiscales a cambio de la concesión temporal de su explotación o la de los bienes nacionales de uso público o fiscales. Esta unidad, al igual que la ley que la creó, nunca operó en la práctica.

En el año 1992, y luego que se dictara la ley N° 19.068 como una medida para implementar el sistema de concesiones, se dictó el DS MOP N° 112. Este decreto estableció la organización interna del Departamento de Concesiones, con dependencia funcional de la Dirección General de Obras Públicas, y tenía como finalidad impulsar, supervisar y controlar el sistema de ejecución, reparación, conservación y explotación de obras públicas a cambio de su concesión temporal. Así se generó la dinámica necesaria para coordinar los esfuerzos de los diversos organismos e instituciones del Estado e impulsar un nuevo programa de proyectos de infraestructura en conjunto con el sector privado. Hasta ese momento, el Departamento de Concesiones contaba con un reducido grupo de profesionales imposibilitados de abarcar la totalidad de las actividades y responsabilidades que implicaba licitar y entregar en concesión las nuevas obras definidas<sup>7</sup>.

En febrero de 1995 se creó el cargo funcional de Coordinador General de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas, responsable de proponer la política de ejecución y supervisión de obras por el sistema de concesión. También se crearon las siguientes unidades ejecutivas: Vialidad Urbana, Concesiones Interurbanas, Supervisión y Desarrollo, y Concesiones de Carreteras, todas de carácter funcional y dependientes del Coordinador General de Concesiones.

Como consecuencia de la implementación y puesta en marcha de la Ley de Concesiones, la institucionalidad del Ministerio de Obras Pública se vio en la obligación de adaptarse a los cambios que se estaban produciendo.

Posteriormente, en 1996 y luego de la dictación de la ley N° 19.460, se creó la Coordinadora General de Concesiones que unificó las distintas unidades ejecutivas existentes y cuya finalidad principal fue establecer y desarrollar el sistema de concesiones, con dependencia funcional de la Dirección General de Obras Públicas y una estructura flexible y dinámica, que buscaba asegurar el proceso interactivo entre los sectores privado y público.

---

7. Dotación máxima autorizada a contrata en 1996 y 1997, 23 personas; en 1998, 32 personas; en 1999 y 2000, 85 personas; en 2001, 2002 y 2003, 60 personas; en 2006, 33 personas, y en 2007, 28 personas.

Las modificaciones a la Ley de Concesiones y a su estructura son reflejo de que al inicio del programa de concesiones nadie sabía el resultado, por lo que se optó por una estructura funcional y flexible que se adecuara a su desarrollo. El sistema de concesiones era absolutamente nuevo y sus alcances ilimitados para el desarrollo de la infraestructura, no existiendo claridad sobre la forma y el organismo que en definitiva debería llevar adelante el sistema. Sin embargo, existía la convicción de que las estructuras tradicionales del MOP no eran capaces de desarrollar el programa de concesiones en los plazos comprometidos, ya que las etapas de desarrollo del sistema requerían una rápida adecuación de las estructuras.

En los inicios del proceso, el sistema estaba pensado para idear proyectos que fueran susceptibles de ser concesionados. En un momento posterior, cuando ya existía una cartera de proyectos consolidada, las necesidades de equipo estaban vinculadas a ser contrapartes de los diferentes estudios que se contrataban y a preparar las bases de licitación. Si bien los primeros proyectos concesionados (1993) fueron coordinados por la Dirección de Vialidad, encargada del proceso de expropiaciones y de los aspectos constructivos, las especialidades de este tipo de proyectos, junto con la velocidad que las concesionarias le imprimieron, hizo necesario crear una estructura adicional para la construcción y revisión de proyectos.

### 3. La estructura interna

En los inicios de las concesiones viales, entre los años 1992 y 1994, los recursos para su funcionamiento provenían de la Dirección General de Obras Públicas integrada por funcionarios derivados de otros servicios destinados en comisiones o cometidos de servicios.

Mediante el Decreto del Ministerio de Hacienda Nº 150, de fecha 16 de febrero de 1995, se creó el programa presupuestario denominado "Administración Sistema de Concesiones". A partir de ese año, como consecuencia de la mayor actividad generada por la magnitud del trabajo del sistema de concesiones, se enfrentó el problema de que las plantas de personal y las de contrata eran muy pequeñas para la gran transformación que debía realizar el Ministerio de Obras Públicas. Así, la dotación máxima autorizada para este ítem, desde la creación del programa de concesiones contemplada en la Ley de Presupuestos, fue mínima considerando el volumen de recursos que manejaba dicha cartera. Esta dotación contrasta con la del resto del Ministerio, situación que continúa en la actualidad, a pesar de que los montos de inversión por ambas modalidades han sido similares (a marzo de 2007, el Ministerio contaba con una dotación de 7.585 funcionarios -dotación, contrata, honorarios y otras modalidades-), en tanto que la Coordinadora General de Concesiones sólo tiene una dotación de 237 empleados (28 a contrata y 209 a honorarios).

Para abordar esta nueva funcionalidad se requería de personal altamente calificado (hasta ese momento la experiencia de los funcionarios del MOP estaba radicada en las diferentes ramas de la ingeniería civil y la implementación del sistema de concesiones requería de capacidades en ingeniería financiera). Las mejores prácticas internacionales indicaban que el camino elegido en este ámbito era la contratación de las denominadas Bancas de Inversión para la promoción internacional de los proyectos y la realización de *road show*, seminarios y visitas técnicas, con el fin de aumentar el número de potenciales inversionistas, de

manera de generar competencia, mejorar las condiciones económicas para todos los interesados y atraer capitales extranjeros. El Ministerio de Obras Públicas, en conjunto con el Ministerio de Hacienda, decidió que todo este proceso fuera realizado internamente por profesionales de la Coordinadora, con asesoría de la banca de inversiones, situación inédita hasta entonces en Chile, ya que incluso las privatizaciones en la década de los 80 -proceso de menor complejidad que el de las concesiones- se realizaron fuera de la institucionalidad con ayuda de la banca de inversiones externa (MOP, 2003). Como consecuencia de lo anterior, se logró la presencia de importantes firmas internacionales, la creación de normas especiales de financiamiento de infraestructura, la modificación de la Ley de Bancos, la creación del bono de infraestructura, el rediseño de la Ley de Securitización y la creación de un mecanismo de seguro de cambio.

Todo ello implicaba que el Ministerio tenía que contar con personal de muy alta capacidad técnica, el cual debía ser remunerado acorde al tipo de negocio que se implementaba.

#### **4. Riesgos involucrados en las concesiones viales**

El requisito esencial de viabilidad de una concesión de infraestructura vial es aquel en que mediante peajes el concesionario pueda recuperar la inversión y los gastos en que incurrirá durante el período de concesión (CEPAL, 2004). En la nueva generación de concesiones, sin embargo, es necesario el uso de subsidios estatales o de otra alternativa de financiamiento, como es el caso del *peaje sombra*, en que los usuarios no pagan peaje al concesionario, sino que el Estado abona directamente el monto que se hubiera recaudado por el tránsito de los vehículos.

Como en toda inversión, las concesiones viales involucran algún grado de riesgo, el cual, de acuerdo al mecanismo de licitación a utilizar, puede ser distribuido entre los distintos actores involucrados. Estos son: el concesionario o inversionistas, el Estado y los usuarios.

Muchos de los riesgos se relacionan con la diferencia que se produce entre la rentabilidad esperada del proyecto y la rentabilidad real del mismo. Existen distintos tipos de riesgos que pueden afectar el retorno esperado, pero el Estado puede asumir parte de dichos riesgos con la finalidad de acotarlos (Moguillansky, 1997). En este contexto y sólo de manera indicativa, a continuación se detallan algunos de esos riesgos:

- Riesgos del concesionario, durante la etapa de construcción de las obras, asociados a la expropiación de la propiedad para la ejecución de las obras y a riesgos propios de su construcción. En el caso chileno, el Estado asume las expropiaciones.
- Riesgos del concesionario, durante la etapa de la explotación de la obra, relacionados con la rentabilidad de la concesión. Él los asume.
- Riesgos de extinción de la concesión, bastante acotados en la Ley de Concesiones (Artículo 27, Decreto 900).

- Riesgos de conflicto, determinados normativamente por la constitución de una Comisión Conciliadora, a la cual se podrá recurrir para todo tipo de controversias.
- Riesgos relacionados con el régimen tributario aplicable a las concesiones, acotado por la legislación.
- Riesgo de la rentabilidad de la concesión para el concesionario y el financista, debido a que el plazo del negocio es muy largo. En el caso chileno, el Estado se vio obligado a otorgar garantías que se conocen como el Ingreso Mínimo Garantizado (IMG), equivalente al 70% de la inversión más los costos asociados al período de explotación, con el fin de asegurar al concesionario la rentabilidad del negocio. La modalidad de pago, en tanto, queda estipulada en el respectivo contrato de concesión y debe efectuarse con cargo al presupuesto del Ministerio de Obras Públicas.
- Riesgo de cambio en las reglas del juego (Engel, Fischer y Galetovic, 1996). Es posible que el Estado cambie las condiciones y, en ese caso, éste y los usuarios tienen que asumir el riesgo.

También existen riesgos de tipo cambiario, de insolvencia y político (Irwin, 2005). Riesgo cambiario se refiere a que frecuentemente el tipo de cambio es volátil y en los proyectos de infraestructura se utilizan costos que dependen de él. Riesgo de insolvencia dice relación con una impredecible variación en el precio y su distribución, o si la firma no es capaz de pagar sus deudas. Y riesgo político se asocia a que el gobierno puede realizar cambios en los estándares de calidad, creando y suspendiendo un monopolio, expropiando sin compensaciones, incorporando impuestos o cortando subsidios<sup>8</sup>.

En el caso chileno, se pueden detallar algunos de los riesgos que de una u otra manera han sido distribuidos entre el sector público y el sector privado: los riesgos de sobre costo que asume el concesionario debido a que el Estado entrega la ingeniería casi completa, los riesgos de terminar las obras en el tiempo acordado, los cuales también corren por cuenta del concesionario; los riesgos de expropiación de responsabilidad del Estado y en el caso de los riesgos de estimación de demanda, cuando el Estado garantiza un Ingreso Mínimo.

## 5. Condiciones para el funcionamiento del sistema de concesiones

De manera general y a modo de indicativo, a continuación se enumeran algunas condiciones que se consideraban relevantes para el buen funcionamiento del sistema de concesiones:

- Definir una estructura institucional que asegurara una relación razonable entre el sector público y privado.
- Establecer una buena relación en el consorcio público-privado, la que se debía abordar desde el punto de vista normativo. El éxito de las concesiones dependía casi en un 100% de esto.

---

8. Para un análisis y descripción detallada de los diferentes riesgos ver Irwin, 2005.

- Crear normas especiales de financiamiento y apoyo para la infraestructura.
- Involucrar desde un comienzo en el diseño a los Bancos, Fondos de Inversión y Compañías de Seguros. Estas instituciones manejaban conceptos y experticias no existentes en el Ministerio de Obras Públicas.
- Lograr un cambio absoluto en la forma de ejecutar obras públicas.
- Contar con la presencia de importantes firmas internacionales que participen en el sistema. Se incorporaron empresas que no tenían negocios en Chile o que sus volúmenes de negocios eran muy inferiores.
- Considerar la participación extranjera no sólo en el financiamiento, sino también en la construcción como una ventaja para incorporar al país un importante parque de equipos de alta tecnología.

## **6. Accionar del sistema de concesiones**

Las modificaciones de obras en los contratos de Obras Públicas ha sido un tema que ha generado controversia y polémica pública, debido a que la Ley de Concesiones faculta al MOP para aumentar o disminuir las obras ya licitadas. La razón de esto radica en el hecho que durante el desarrollo del estudio de ingeniería, el proyectista trabaja sobre un modelo representativo del terreno, lo que necesariamente conlleva algún grado de desviación respecto de la realidad. Por otro lado, en la etapa de construcción se agregan obras que no se habían considerado en el diseño, lo que necesariamente conlleva un aumento de costos.

Cabe mencionar que la modificación de un contrato de obra pública consiste en el ajuste de la cantidad de obras que el Ministerio de Obras Públicas indica inicialmente en los documentos de la licitación y/o el reemplazo de las obras contenidas en el proyecto de esta cartera por obras nuevas o extraordinarias (Artículo 4º números 30, 31 y 32 del DS N°15/92).

El sistema de concesiones tiene su origen en diversos artículos DFL del MOP N° 850/97 y en el Título IV del Reglamento para Contratos de Obras Públicas denominado "Del contrato, sus Garantías y Modificaciones" (Arts. 83 y 104). Por otra parte, el Decreto N° 404, Reglamento de Montos, establece cuáles son las autoridades llamadas a autorizar las modificaciones de obras, dependiendo del monto efectivo de las mismas.

Toda modificación debe ser formalizada mediante un convenio ad-referéndum -convenio complementario-, celebrado entre el contratista y el MOP, el que debe ser aprobado por resolución de la autoridad competente y sobre el cual, por regla general, la Contraloría General de la República debe tomar razón.

En algunas ocasiones estas obras complementarias se fundamentan en peticiones de la comunidad. En dichos casos, corresponden a mejoramientos de proyectos que consisten en aumentar anchos de berma, defensas camineras, obras de saneamiento, accesos a predios y paraderos de buses, entre otros.

En todo caso, de acuerdo a lo prescrito en el artículo 100 del DS N° 15/92, los aumentos efectivos de contratos están sujetos a un límite de un 50% del valor inicial del contrato, considerándose en este límite aumentos de obra, obras nuevas o extraordinarias, modificación de las obras previstas o el empleo de materiales no considerados (contabilizando las disminuciones convenidas). Adicionalmente, las obras extraordinarias tienen un segundo límite reglamentario: éstas no pueden exceder un 30% del valor inicial del contrato.

Por otro lado, es importante tener en cuenta que en la era económica actual el centro de todo proceso se encuentra inmerso en el mundo global. En ese sentido, es importante que Chile sea capaz de definir los parámetros adecuados para competir en dicho mundo, tal como lo señaló la Presidenta en su discurso del 21 de mayo de 2007: se necesita establecer una línea de crecimiento e invertir en infraestructura. Pero ¿Para qué? ¿Qué es lo que se quiere lograr? ¿Qué sucede con la pobreza? ¿Con la equidad social? En dicho contexto, la Revista de Ciencia Política publicó un artículo titulado "El rol integrador del Estado y la economía", en el que se decía que "...los gobiernos deben velar por operar con el mínimo de gastos directos y deben utilizar sistemas de concesiones y otros medios para involucrar a los privados en la producción de bienes públicos, donde ello sea posible. Es decir, deben aplicar el principio de la subsidiaridad con la mayor estrictez posible, no solamente para lograr el bien común, sino para evitar que capitales y oportunidades de empleo se fuguen a otros países..." (Lüders Sch., 2002). Así, el Estado debe definir los lineamientos sobre los cuales realizará la política pública, teniendo en cuenta las dimensiones de eficiencia y equidad. Esta eficiencia radica en el hecho que se puede traspasar al sector privado la construcción y/u operación de todas aquellas actividades en las cuales el Estado no es eficiente, en tanto que el sector privado financia la inversión pública y los ciudadanos o el mismo Estado pagan por su uso. De esta manera, se pasa de un Estado-Empresa a un Estado-Regulador y el Estado puede centrar su quehacer en las funciones que se relacionan con procurar la equidad para todos los ciudadanos.

## **7. Iniciativas privadas**

La Ley de Concesiones contempla que cualquier particular puede presentar una idea de proyecto concesionable, la que debe ser analizada por el MOP. Estas presentaciones han sobrecargado de tareas adicionales al sistema de concesiones y a esta cartera, debido a que se necesita una exhaustiva evaluación antes de tomar la decisión de aceptar o rechazar la iniciativa.

## 8. Concesiones en cifras

Hasta el momento sólo se ha presentado información de concesiones, relacionada con la historia, lo normativo, la estructura y cómo funciona el sistema en Chile. Sin embargo, todo lo anterior sólo se sustenta con las cifras de inversión que se han registrado en los últimos años, desde que se licitó la primera concesión en 1993 (MOP, 2003).

A continuación, se detalla la inversión materializada por grupos de concesiones, tanto en explotación como en construcción:

**Cuadro núm. 1: Inversión materializada en el período 1993-2006 y aportes de Estado en el período 2002-2006**  
(millones de \$ 2007)

| Por Grupo de Concesiones      | Inversión total por proyecto | Inversión Estado por proyecto 2002 - 2006 | Ejecución en expropiaciones | Recuperación de expropiaciones | Ingresos por Infraestructura pre-existente | Aporte neto Estado 2002 - 2006 | % Aporte Estado /Total |
|-------------------------------|------------------------------|---|-----------------------------|--------------------------------|--|--------------------------------|------------------------|
| Ruta 5                        | 1.727.449                    | 358.419                                   | 29.385                      | 829                            | 118.691                                    | 268.283                        | <b>15,5%</b>           |
| Caminos Transversales         | 827.484                      | 129.397                                   | 56.999                      | 38.766                         | 28.952                                     | 118.678                        | <b>14,3%</b>           |
| Urbanas                       | 1.701.273                    | 350.644                                   | 81.250                      | 69.081                         | 71.237                                     | 291.577                        | <b>17,1%</b>           |
| Aeropuertos                   | 193.158                      | 5.666                                     |                             |                                |  | 5.666                          | <b>2,9%</b>            |
| Concesiones Obras Hidráulicas | 26.889                       | 5.115                                     | 6.120                       | 8.064                          |  | 3.171                          | <b>11,8%</b>           |
| Edificación Pública           | 105.647                      | 17.126                                    | 9.158                       | 9.646                          |  | 16.638                         | <b>15,7%</b>           |
| Infraestructura Penitenciaria | 228.293                      | 27.231                                    |                             |                                |  | 27.231                         | <b>11,9%</b>           |
| <b>Total</b>                  | <b>4.810.193</b>             | <b>893.598</b>                            | <b>182.912</b>              | <b>126.386</b>                 | <b>218.880</b>                             | <b>731.244</b>                 | <b>15,2%</b>           |

En lo que sigue, se especifica el presupuesto total del programa entre los años 2003-2007:

**Cuadro núm. 2: Presupuesto total del programa 2003-2007 (miles de \$ año 2007)**

| Año  | Presupuesto total del programa | Presupuesto transferencia de IVA | Presupuesto neto de transferencia de IVA |
|------|--------------------------------|----------------------------------|--|
| 2003 | 329.484.744                    | 125.993.517                      | 203.491.227                              |
| 2004 | 312.818.450                    | 121.468.293                      | 191.350.157                              |
| 2005 | 293.694.096                    | 98.881.524                       | 194.812.572                              |
| 2006 | 320.648.054                    | 98.384.364                       | 222.263.690                              |
| 2007 | 344.316.202                    | 85.866.524                       | 258.449.678                              |

Fuente: Ley de Presupuestos MOP

En forma complementaria, es importante mencionar que en Chile, además, se han concesionado los puertos más importantes a nivel nacional. A continuación, se presenta un recuadro con las ofertas ganadoras de licitaciones portuarias al año 2005<sup>9</sup>:

**Cuadro núm. 3: Licitaciones portuarias (2005)**

| <b>Puerto</b>      | <b>Índice tarifario<sup>10</sup><br/>US\$/Ton.</b> | <b>CANON ANUAL<sup>11</sup><br/>US\$</b> | <b>PAGO UP FRONT<br/>US\$</b> | <b>PAGO ADICIONAL<br/>US\$</b> |
|--------------------|--|--|-------------------------------|--------------------------------|
| <b>Valparaíso</b>  |  |  |                               |                                |
| Frente N°1         | 7,29   | 5.700.000                                | 10.000.000                    | 90.600.000                     |
| Terminal Pasajeros |  | 150.000                                  | 600.000                       | 0                              |
| <b>San Antonio</b> |  |  |                               |                                |
| Molo Sur           | 7,05   | 7.619.232                                | 10.000.000                    | 121.252.062                    |
| Terminal Norte     | 2,72   | 246.598                                  | 1.000.000                     | 8.369.123                      |
| <b>San Vicente</b> | 6,62   | 5.500.000                                | 6.000.000                     | 47.057.000                     |
| <b>Iquique</b>     | 9,50   | 2.330.000                                | 0                             | 2.000.000                      |
| <b>Antofagasta</b> |  | 3.365.000                                | 1.000.000                     | 198.114                        |
| <b>Arica</b>       | 8,00   | 1.300.000                                | 4.000.000                     | 3.200.000                      |
| <b>Totales</b>     |  | <b>26.210.830</b>                        | <b>32.600.000</b>             | <b>272.676.299</b>             |

9. Información recopilada del Sistema de Empresas Portuarias, año 2005. Si bien a la fecha se han concesionado otros puertos, no se cuenta con un registro que entregue la misma información aquí recogida.
10. Valor calculado a partir de cuatro tarifas: Muellaje a la nave, muellaje de carga (pagos por uso de infraestructura hasta entonces cobrados por la empresa portuaria), transferencia de contenedores y transferencia de carga fraccionada (actualmente cobradas por diferentes agencias privadas de estiba). Las empresas debían competir proponiendo el menor índice tarifario para cada frente de atraque, sujeto a las tarifas máximas determinadas por la autoridad.
11. Canon anual: en caso que todas las empresas optaran por cobrar las tarifas máximas determinadas por la autoridad, se consideraba este factor y la licitación se adjudicaba a quien ofrecía un mayor pago anual al Estado.

### III. Análisis del caso

El análisis se basa en entrevistas realizadas a ex Ministros de Obras Públicas y académicos que estuvieron involucrados en el proceso, como actores relevantes en las decisiones de política pública, y que incidieron hasta hoy en la definición, implementación y puesta en marcha del programa de concesiones.

#### 1. Las concesiones como política pública

Si bien es el Estado quien define si se hace cargo o no de la provisión de ciertos bienes necesarios para la sociedad -de acuerdo a los principios fundamentales de la economía, se sabe que las necesidades son múltiples y los recursos limitados-, esto da como resultado que el Estado debe priorizar y enfocar su accionar para dar solución a ciertas necesidades que considera prioritarias (pero con la limitación de los recursos y con la complejidad que debe averiguar el nivel de bienes públicos que desea cada ciudadano).

Por lo anterior, se podría decir que el programa de concesiones se concibió en sus inicios como una forma de financiamiento, distinta a las que se conocían. Lo que se había realizado en Chile hasta el momento de su puesta en marcha fue la privatización de empresas públicas, en la provisión de cierto servicio básico -*contracting out*- se concesiona sólo la operación. Por otro lado, el programa de concesiones fue considerado como una alternativa al financiamiento fiscal en la inversión en infraestructura, pero podrían haber sido otras las alternativas de financiamiento, a través del aumento de la recaudación fiscal vía impuesto o la adquisición de más deuda externa. Así lo plantea el ex Ministro de Obras Públicas, Carlos Hurtado Ruiz-Tagle<sup>12</sup> : "El enfoque que prevalecía o prevalece en el manejo de la política fiscal radica en que se le asigna gran importancia a los elementos de manejo macroeconómicos relacionados con la política fiscal y a los elementos distributivos -que son dos elementos esenciales de la política fiscal-, pero se dejan muy postergadas las funciones tradicionales del Estado, servicios públicos que no se pueden prestar sino por el Estado, entre los cuales se encuentra la infraestructura. Esta tercera función es esencial desde el punto de vista de la eficiencia del funcionamiento de los países y fue dejada muy de lado".

No hay que olvidar el momento histórico-político que vivía Chile en la época en que se implementó el programa de concesiones (restauración de la estructura democrática de gobierno con los tres poderes del Estado). Pese a eso, la ley se aprobó rápidamente, incluso con algunos detractores dentro del propio Gobierno como el Ministerio de Hacienda. De aquí que en esta parte es importante centrar el análisis en la persona que estuvo tras el proceso, el entonces Ministro de Obras Públicas, Carlos Hurtado Ruiz-Tagle, quien definió la estrategia necesaria para llevar a cabo el programa de concesiones y quien, frente a la pregunta del rol principal que le tocó jugar en dicho momento, manifestó lo siguiente<sup>13</sup>:

---

12. Extracto de la entrevista realizada a Carlos Hurtado, ex Ministro de Obras Públicas durante el gobierno de Patricio Aylwin.

13. Ídem.

"Se contó con apoyo de gente que había pensado estos temas en la Cámara Chilena de la Construcción, con el respaldo desde luego del Presidente de la República, Patricio Aylwin. Un mérito indiscutible también fue el del Congreso. Tuvimos la suerte de contar con el apoyo de muchos parlamentarios de los más variados sectores, los que dieron su respaldo debido al mérito de haber tenido el tino y la buena leche de atraer positivamente a la gente hacia esto y no entrar en peleas inútiles y estériles. Lo importante fue haber tenido muy claro desde el día cero que había que hacer esta transformación y que era una forma de generar financiamiento a proyectos de infraestructura, sin la cual la labor del Ministerio se habría visto absolutamente castrada por la mentalidad cómo los proyectos de infraestructura siempre fueron considerados por los economistas. Una visión muy preciosista del análisis de los proyectos, muy poco realista y absolutamente chata de la contribución que podría hacer la infraestructura al desarrollo del país".

Volviendo al análisis del programa de concesiones, y en lo que se refiere a bienes públicos, se podría decir que las concesiones tienen dos ejes centrales. Por un lado, aumentar la inversión en infraestructura que el Estado no era capaz de financiar con recursos fiscales -en ese momento era imposible financiar inversiones de la envergadura que el país necesitaba para competir a nivel internacional- y, por el otro, invertir en áreas sociales prioritarias como salud, educación y viviendas sociales, por nombrar las más importantes. En dicho contexto, el ex Ministro de Obras Públicas, Ricardo Lagos, expresó lo siguiente<sup>14</sup>:

"Las concesiones viales nos permitieron multiplicar las infraestructuras en Chile y dar un salto que antes era imposible. A modo de anécdota, una vez me preguntó un distinguido diputado socialdemócrata alemán ¿por qué un Ministro socialista hacía concesiones, por qué no lo hacíamos como en Alemania que las autopistas son gratis? Le dije: porque no tenemos los impuestos de Alemania en Chile".

Hasta el momento se puede determinar que en sus comienzos el programa de concesiones se utilizó como una alternativa innovadora de financiamiento para la inversión en infraestructura, sin hacer referencia a la política pública. En la primera parte, marco teórico, se precisa que una política pública debe cumplir cinco procesos básicos para ser considerada como tal y acompaña la decisión pública. En ese sentido, se planteó que el programa de concesiones fue en un comienzo una decisión pública y no una política pública. Por eso, ahora que han pasado más de 15 años desde que se estableció la decisión de realizar este programa, se podría decir que se encuentra en proceso de ser considerado una política pública, ya que técnicamente nunca pasó todos los procesos básicos que lo harían merecedor de recibir dicha nominación.

De aquí que se puede decir que el programa de concesiones aún se encuentra en un proceso de desarrollo de política pública. Sin desmedro de lo anterior, a los entrevistados se les consultó si consideraban que las concesiones habían sido una política pública exitosa, con una estrategia de desarrollo clara y adecuada y la mayoría de ellos coincidió que sí. A continuación se presentan algunos de sus comentarios:

"Un resultado tan exitoso como el que se puede demostrar implicaba una mirada muy clara de lo que se podía hacer y respecto de las formas de implementación. Hasta principios del 2000, no hubo en el mundo una política de inversión privada tan exitosa como la chilena, un modelo paradigmático e innovativo que

---

14. Extracto de la entrevista realizada a Ricardo Lagos, en su calidad de ex Ministro de Obras Públicas durante el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle.

superó con creces la meta de inversión privada de infraestructura pública que el propio gobierno se había propuesto".<sup>15</sup>

"Existen diversas razones para explicar dicho éxito, desde la que dice relación con que se ha cambiado la estructura del país, a la que se refiere a disponer de recursos que no se contaban por parte del Ministerio de Hacienda para desarrollar obras indispensables".<sup>16</sup>

"Lo que no se gastó en concesiones se pudo gastar en infraestructura social -aquellas que si no las hace el Estado no las hace nadie-<sup>17</sup>. Los miles de millones de dólares que se gastaban en concesiones se ahorraron y permitieron que con recursos públicos hubiera infraestructura social. Eso es en el fondo el programa de concesiones."<sup>18</sup>

"El éxito de la política de concesiones no fue nada fácil, requirió un gran esfuerzo de las autoridades ministeriales de la época, porque hubo que demostrar al Ministerio de Transporte, al Ministerio de Hacienda y a sus asesores<sup>19</sup> que en Chile faltaba infraestructura. Ahora bien, basta mirar las carreteras para darse cuenta qué han significado las concesiones en la disminución de costo a la economía del país. La falta de infraestructura era un cuello de botella enorme para el desarrollo"<sup>20</sup>.

Se podría concluir que gracias al programa de concesiones, mientras el Estado se dedicó a financiar infraestructura social y de integración<sup>21</sup> -socialmente muy rentable-, los privados se concentraron en financiar inversión en infraestructura productiva "de un alto nivel" (altamente rentable desde el punto de vista económico)<sup>22</sup>.

En consecuencia, se puede concluir que la implementación y puesta en marcha del programa de concesiones es el resultado de una decisión pública propuesta por el gobierno, pero ratificada por el Poder Legislativo. Sin embargo, el programa en su concepción no puede ser considerado una política pública, debido a la falta de cumplimiento de algunos de los procesos que implica una política. Esto no tiene que ver con un proceso de evaluación del programa, ya que de antemano se sabe que el programa de concesiones chileno ha sido exitoso y es reconocido a nivel internacional.

---

15. Extracto de la entrevista realizada a Carlos Cruz, ex Ministro de Obras Públicas durante el gobierno de Ricardo Lagos.

16. Extracto de la entrevista realizada a Carlos Hurtado, ex Ministro de Obras Públicas.

17. "...quién hace caminos secundarios que son polvo en verano y barro en invierno para que usted saque sus productos, quién hace caletas pesqueras o quién hace corredores bioceánicos que crucen Los Andes y que no es rentable que los haga un privado...", Ricardo Lagos, ex Ministro de Obras Públicas.

18. Extracto de la entrevista realizada a Ricardo Lagos, ex Ministro de Obras Públicas.

19. Entre los asesores estaba el ex Ministro de Obras Públicas y actual Presidente del Consejo de Innovación, Eduardo Bitrán.

20. Extracto de la entrevista realizada a Máximo Bosch, académico y actual Director de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, quien fue asesor del ex Ministro de Obras Públicas, Carlos Hurtado.

21. "Nosotros dijimos que hay tres clases de infraestructura en Chile: social, de integración y productiva. Lo que se ahorra en infraestructura productiva, porque es rentable desde el punto de vista del sector privado, lo puedo destinar a la infraestructura para la integración, porque esa no me la financia nadie. Entonces hice la infraestructura social y multipliqué la potencialidad del país...", entrevista al ex Ministro de Obras Públicas, Ricardo Lagos.

22. Extracto de la entrevista realizada a Máximo Bosch.

El éxito de este programa ha servido para establecer las bases que el Estado, en su función de entregar servicio de infraestructura, debe ser capaz de dividir su quehacer en dos dimensiones: equidad y eficiencia. En este sentido, a través del programa de concesiones, el Estado entregó al sector privado la provisión de cierta infraestructura que requería de una gran cantidad de inversión y tecnología y sobre la cual los ciudadanos estaban dispuestos a pagar por su uso (se trata de las primeras concesiones o concesiones de primera generación, ya que éstas requerían el pago de algún tipo de aporte por parte del Estado). Se puede concluir entonces que el Estado entregó al sector privado la provisión de bienes en los cuales no era eficiente en su producción. De esta manera, el Estado se convierte en regulador y puede centrar su esfuerzo en la provisión de aquellos bienes que necesitan que se resguarde la dimensión de equidad.

## 2. La institucionalidad pública

Luego de tomar la decisión de llevar a cabo este programa de concesiones era importante poner de acuerdo a las distintas instancias de gobierno, de manera de asegurar el éxito de la implementación. Tal como se ha dicho, el Ministro de Obras Públicas, Carlos Hurtado, fue el gran propulsor del programa de la época y contó con el apoyo del Presidente Patricio Aylwin. Sin embargo, no bastaba con eso, ya que necesitaba convencer a otros actores públicos relevantes. Así, para lograr la implementación del programa, se necesitaba definir aliados estratégicos y por ello se establecieron lazos con los Ministerios de Hacienda y Planificación (Mideplan). Era preciso que todos estuvieran alineados de tal manera que las cosas se cumplieran en el tiempo establecido. Debido a que el programa de concesiones se basó en una alianza pública-privada, se necesitaba que las instituciones gubernamentales fueran más rápidas de lo que estaban acostumbradas para que pudieran cumplir con los estándares que los privados utilizan para realizar las operaciones.

En ese sentido, se consultó a los entrevistados sobre la relación que se estableció con las entidades que se relacionaron con este programa. Ellos manifestaron posiciones divergentes, las que dicen relación con la época en la cual les tocó interactuar a cada uno de ellos, lo que da cuenta la siguiente secuencia:

- El ex Ministro Carlos Hurtado manifestó que la única entidad que se relacionó con el programa de concesiones fue el Ministerio de Hacienda y las relaciones fueron regulares.<sup>23</sup>
- El Asesor del MOP en este tema, Máximo Bosch, indicó lo siguiente: "Nunca fue fácil, porque habían versiones encontradas. Yo diría que las relaciones fueron regulares. Sobre todo el Ministerio de Hacienda no entendía el problema de déficit en infraestructura. Vino gente del Banco Mundial que decía que Chile necesitaba crecer, que necesita infraestructura, y en Hacienda no se entendía así. Había que demostrar todo. Por ejemplo: los túneles, lo que fue la ampliación de la ruta 68<sup>24</sup>, se demoró 2 ó 3 años, porque el Ministro de esa cartera decía que no se necesitaba, que había que demostrarlo".<sup>25</sup>

23. Referencia tomada de la entrevista realizada a Carlos Hurtado, ex Ministro de Obras Públicas.

24. Concesión Santiago-Valparaíso-Viña del Mar.

25. Extracto de la entrevista realizada a Máximo Bosch, Director de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile.

- El ex Ministro Ricardo Lagos manifestó: "No fue fácil, porque al principio les costó mucho entender lo que era una concesión y hasta el día de hoy algunos no entienden".<sup>26</sup>
- El ex Ministro de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones, Javier Etcheberry, indicó que la relación con Hacienda "era tremendamente intensa, creo que ellos hacían muy bien su trabajo. Como Ministro era un apoyo, yo tenía dudas en cómo la gente de concesiones hacía las cosas".<sup>27</sup>
- El ex Ministro Carlos Cruz manifestó lo siguiente: "Hay una relación de trabajo que finalmente se tradujo en contratos en los cuales todos hicieron su aporte. La relación fue la propuesta de organismos que tienen una mirada distinta de lo que hay que hacer, pero es una relación tensa. Hacienda, siempre con un horizonte de corto plazo, impuso en muchas cosas decisiones económicas financieras que, a mi juicio, han perjudicado en buena medida el desarrollo de los proyectos. Eso no significa que no se haya logrado un acuerdo en ese momento para llevar adelante las iniciativas que se implementaron. En ese sentido, son relaciones tensas pero de colaboración. Las restricciones que se les impuso a algunas soluciones han demostrado su ineficacia, y esas restricciones se las impuso fundamentalmente el Ministerio de Hacienda".<sup>28</sup>

Siguiendo este mismo análisis, se consultó a los entrevistados si consideraban que hubo una visión clara y consensuada con las autoridades de la época sobre las concesiones. En su mayoría contestaron que estaban de acuerdo. Aquí destaca el siguiente comentario que reafirma lo anterior: "Tuve una visión muy consensuada con el Presidente y muy poco consensuada con el Ministro de Hacienda".<sup>29</sup> "(Una visión) muy alineada, estaba todo el día hablando esos temas con el Presidente<sup>30</sup>, porque le importaban mucho, yo diría que al interior del gobierno también. Hacienda tuvo que alinearse, porque el Presidente estaba detrás de esto. Mideplan apoyaba, no hacía problemas".<sup>31</sup>

### 3. Los usuarios y la participación ciudadana

Si bien en Chile el Estado favorece las oportunidades de participación, frecuentemente las instancias no saben bien qué se pretende de ellas. La perplejidad ante la participación se refleja, asimismo, en la dimensión simbólica. Si la participación ciudadana tiene la connotación histórica de una pugna por reconocimiento, protección e integración social, entonces las representaciones de dichos objetivos resultan cruciales.<sup>32</sup>

---

26. Extracto de la entrevista realizada a Ricardo Lagos, ex Ministro de Obras Públicas.

27. Extracto de la entrevista realizada a Javier Etcheberry, ex Ministro de Obras Públicas durante el gobierno de Ricardo Lagos.

28. Extracto de la entrevista realizada a Carlos Cruz, ex Ministro de Obras Públicas.

29. Ídem.

30. El Presidente de ese entonces, Ricardo Lagos.

31. Extracto de la entrevista a Javier Etcheberry, ex Ministro de Obras Públicas.

32. Manual "Participación Ciudadana en la Gestión Pública: Marco Conceptual". Proyecto de Reforma y Modernización del Estado. Ministerio Secretaría General de Gobierno. Junio de 2001.

El debate actual sobre participación y ciudadanía reconoce la diversificación, en tanto que las demandas y las atribuciones se complican y apuntan no sólo al acceso, sino que también a la calidad de lo que se aspira. Es así como hoy existe una dimensión cultural fuertemente reflexiva en esta construcción de la ciudadanía. La reflexividad surge entonces no sólo como una característica asociada a la modernidad y a la subjetividad, sino que como una condición de estos tiempos para la buena marcha de la sociedad.<sup>33</sup>

En las definiciones del gobierno, la participación ciudadana corresponde a la movilización de los intereses de la sociedad civil en actividades públicas.<sup>34</sup>

Tomando en cuenta que estas conceptualizaciones han sido definidas a solicitud del propio gobierno, y de acuerdo a los antecedentes mostrados en la segunda parte de este documento referente a la historia del programa de concesiones, es posible afirmar que en su génesis el programa no consideró la variable de participación ciudadana, así como tampoco el concepto de usuario. En la actualidad, por un tema normativo, los proyectos tienen la obligación de realizar evaluación o estudio de impacto ambiental -dependiendo del tamaño e impacto del proyecto- y, de alguna manera, se recoge esta variable.

En este contexto, se consultó a los entrevistados, quienes afirmaron que en el programa de concesiones no existen mecanismos adecuados para canalizar la opinión de los usuarios. Algunos de los comentarios más importantes sobre este tema fueron:

- Nunca han existido mecanismos adecuados para lo que se llama la opinión de los usuarios. El mejor mecanismo es el estudio de factibilidad que determina la disposición que tienen para usar y pagar por la infraestructura.<sup>35</sup>
- Todas estas cosas fueron planificadas desde arriba.<sup>36</sup>
- No hay un procedimiento adecuado. Creo que eso parte de la deficiencia del diseño de los contratos, en los cuales no se contempla adecuadamente la opinión de los usuarios, para ir introduciendo las innovaciones a los servicios que prestan las vías concesionadas.<sup>37</sup>
- No ocupo la palabra usuarios, diría que el problema es de los afectados y eso sí es muy importante. Los afectados son los que viven al lado de la carretera que les va a pasar por encima, que van a tener mucho ruido y que de tener una vista razonablemente bonita les ponen un paso sobre nivel y se la echan a perder. Eso es muy importante y en mi tiempo era muy deficiente. Gente que estaba a un lado de la carretera y que ahora le pasa sobre su casa y ya no puede cruzar al otro lado como

---

33. Manual "Participación Ciudadana en la Gestión Pública: Marco Conceptual". Proyecto de Reforma y Modernización del Estado. Ministerio Secretaría General de Gobierno. Junio de 2001.

34. Manual "Participación Ciudadana en la Gestión Pública: Marco Conceptual". Proyecto de Reforma y Modernización del Estado. Ministerio Secretaría General de Gobierno. Junio de 2001.

35. Extracto de la entrevista realizada a Carlos Hurtado, ex Ministro de Obras Públicas.

36. Extracto de la entrevista realizada a Máximo Bosch, académico de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile.

37. Extracto de la entrevista realizada a Carlos Cruz, ex Ministro de Obras Públicas.

antes. Esos son temas muy decisivos para las personas que viven cerca y esos criterios eran deficientes, débiles y un poco abusivos.<sup>38</sup>

Resulta relevante que la participación ciudadana se considere en una futura modificación a la Ley de Concesiones. Si bien no existen antecedentes que midan el grado de satisfacción de los beneficiarios directos del programa, existe la percepción general de que la ciudadanía evalúa positivamente los logros alcanzados por el programa en términos de desarrollo de la infraestructura.<sup>39</sup>

#### 4. Del funcionamiento (estructura interna)

En la primera parte de este estudio de caso se presentó la evolución que ha tenido la estructura y cómo ha funcionado el programa de concesiones. Sin embargo, es importante indicar ciertos puntos específicos en este tema que son relevantes de considerar al momento de pensar en el futuro.

Respecto de la selección y nombramiento del cargo de Coordinador de Concesiones de Obras Públicas, tal como se indicó con anterioridad, en los comienzos del programa no existía este cargo, sino que hubo un equipo que dependía directamente del Ministro. Luego, se creó la Unidad de Concesiones, la cual hasta la fecha depende directamente del Director General de Obras Públicas. Cuando se consultó a los entrevistados sobre este tema, éstos manifestaron que el cargo de Coordinador de Concesiones era igual o más importante que el de Director de Vialidad, debido a los montos de inversión o presupuesto que manejan<sup>40</sup>. Actualmente, los Directores de Servicio del MOP dependen directamente del Ministro, por lo tanto, no están en la misma línea de producción que el Coordinador. Las decisiones que toma el Coordinador de Concesiones deben ser consensuadas con el Director General de Obras Públicas. En ese sentido, el Director de Vialidad es más independiente.

Desde la puesta en marcha del programa de concesiones no se ha resuelto su institucionalidad, lo que lleva a determinar que este programa aún se encuentra en proceso de implementación como política pública, por lo que sería recomendable establecer y definir dicha institucionalidad.

Por otro lado, el Coordinador de Concesiones es el responsable del buen funcionamiento de este programa, así como de llevar a cabo la alianza público - privada<sup>41</sup>; por lo tanto, es un cargo importante para el éxito del programa. Así lo manifestó el ex Ministro Carlos Cruz en la entrevista: "Es un cargo, a mi juicio,

---

38. Extracto de la entrevista realizada a Javier Etcheberry, ex Ministro de Obras Públicas.

39. "Informe Final de Evaluación Programa Administración Sistema de Concesiones". Ministerio de Obras Públicas, Administración Sistema de Concesiones. Panelistas: Fernando Cartes (Coordinador), Juan Esteban Doña y Jorge Rojas. Junio 2007. Solicitado por la Dirección de Presupuesto (DIPRES), Ministerio de Hacienda.

40. "Igual que la de otros personeros del MOP, igual que otras direcciones, dependiendo del momento, un director de vialidad maneja mucho más o igual presupuesto que un director de concesiones", extracto de la entrevista realizada a Ricardo Lagos, ex Ministro de Obras Públicas.

41. Al hablar de la alianza pública-privada no sólo se quiere hacer referencia al tema de rentabilidad económica, sino también a la confianza que se establece entre personas y no entre instituciones.

muy relevante. Sin embargo, esta importancia varía de acuerdo a la cantidad de licitaciones que se encuentren en proceso. En los últimos años, la pérdida de relevancia que ha tenido la asociación público-privada como modalidad de trabajo ha provocado que las concesiones se hayan desvirtuado enormemente".

Así como se ha relevado la importancia relativa del cargo de Coordinador de Concesiones, también es necesario comentar el tema de la actual estructura de la Coordinación de Concesiones de Obras Públicas, la cual no ha sufrido mayores cambios (e incluso considerando el escándalo del caso MOP- Gate). Este caso se podría haber utilizado como una oportunidad para realizar un cambio institucional profundo -los contratos todavía siguen siendo a honorarios-, a través de modificaciones legales con las características institucionales que necesita el programa de concesiones, de acuerdo a las funciones que desarrollaba.

Cuando se consultó a los entrevistados sobre la estructura profesional, se presentaron dos visiones. Por un lado, el ex Ministro de Obras Públicas, Carlos Cruz, manifestó que tenía la mejor opinión profesional de la gente que trabaja en concesiones, a quienes les tocó sufrir los embates del caso MOP-Gate y que aún mantienen un rol dentro del Ministerio. "Eso significa que no sólo son buenos profesionalmente sino que también humanamente"<sup>42</sup>. Por el otro lado, el ex Ministro de Obras Públicas, Javier Etcheberry, considera que la estructura actual es absolutamente insuficiente para el grado de responsabilidad: "uno tiene que pensar en cuánto más se podría lograr con gente buena"<sup>43</sup>.

## 5. Lo bueno y lo malo del programa de concesiones

A continuación, se presenta un resumen de lo más importante que los entrevistados consignan como las debilidades o los "cuellos de botella", así como las oportunidades, las fortalezas, los logros, los fracasos, los hitos y los aciertos del programa de concesiones, de acuerdo al período que le tocó vivir a cada uno de ellos:

### 5.1. Debilidades o "cuellos de botella"

- La debilidad está en la revisión del contrato. Ahí ha habido problemas, ya que se ha pagado de más<sup>44</sup>, porque el contrato permite agregar obras a través de los contratos complementarios.
- Los "cuellos de botella" están en la forma de proceder. La ley contempla la posibilidad de distribuir los riesgos que fue lo que fortaleció el sistema de concesiones y que hoy no se aplica. Actualmente existe una opción de transferir más riesgos al privado, lo que al final va a hacer que las concesiones se encarezcan, sobreprecio que van a terminar pagando los usuarios. Las obras que se construyen son públicas y el Estado tiene una responsabilidad fundamental en la efectividad y eficacia con la

---

42. Extracto de la entrevista realizada a Carlos Cruz, ex Ministro de Obras Públicas.

43. Extracto de la entrevista realizada a Javier Etcheberry, ex Ministro de Obras Públicas.

44. Extracto de la entrevista realizada al académico Máximo Bosch.

cual se proponen esas obras y se transfieren a los usuarios (obviamente tiene la obligación de hacerlo al menor costo).<sup>45</sup>

- La debilidad no es la burocracia, sino 100% gestión. He sido Director del Servicio de Impuestos Internos y si uno hace las cosas bien, puede cumplir con los plazos establecidos y hacer maravillas. Mideplan no da la recomendación satisfactoria (favorable), es cierto, pero si uno hace una pésima evaluación de proyectos, como le van a dar un RS y después se demora con las bases y las declara desiertas, es porque éstas o el estudio de ingeniería no estaban bien hechos. O sea, se escudan y dicen que los funcionarios del Ministerio de Planificación (Mideplan), los de la Dirección de Presupuesto y los de Planeamiento son burócratas. Todos son burócratas y ellos son una maravilla, pero, en general, no es así.<sup>46</sup>

## 5.2. Oportunidades o fortalezas

- Lo importante es que la ley se aprobó en un plazo rápido y por unanimidad. Esta era absolutamente flexible, es y era muy operativa, fácil de operar y le daba gran atribución a poca gente para resolver los problemas (bastaba con la firma de dos Ministros<sup>47</sup> para hacer todo). Los proyectos que se aplicaron, en tanto, surgieron de un plan riguroso de infraestructura que se elaboró para todas las regiones del país.<sup>48</sup>
- Fue la oportunidad de incorporar capital privado y mirar la infraestructura como un negocio que tiene que ser rentable (los usuarios que utilizan la infraestructura son los que pagan por ella). El fisco es incapaz de manejar peajes, éstos se fijan por contrato, ya que de no ser así hoy se produciría una huelga para que el Estado bajara los peajes. Sin embargo, se entiende que es un negocio y si no estoy dispuesto a pagar no lo uso, por lo tanto, contra quién voy a hacer huelga. Ese es el factor fantástico de las concesiones, introducir el concepto de negocio.<sup>49</sup>
- Constituyó la posibilidad que el Estado pudiera establecer un mínimo de tráfico<sup>50</sup>, porque esto resolvió el problema financiero.<sup>51</sup>
- El gran consenso que hubo respecto de la necesidad de una fuerte inversión en infraestructura, a mi juicio, fue un elemento relevante. No es casualidad que en Chile se haya logrado la aprobación de una ley que en la práctica significa la incorporación privada de un negocio que era tradicionalmente público. Una segunda consideración tiene que ver con lo que estaba pasando en el mundo, nosotros hicimos una muy buena lectura tanto de lo que sucedía en América Latina, con la crisis del sistema

---

45. Extracto de la entrevista a Carlos Cruz, ex Ministro de Obras Públicas.

46. Extracto de la entrevista realizada a Javier Etcheberry, ex Ministro de Obras Públicas.

47. Ministros de Hacienda y de Obras Públicas.

48. Extracto de la entrevista realizada a Carlos Hurtado, ex Ministro de Obras Públicas.

49. Extracto de la entrevista realizada a Máximo Bosch, académico de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile.

50. El concepto de Ingreso Mínimo Garantizado (IMG).

51. Extracto de la entrevista realizada a Ricardo Lagos, ex Ministro de Obras Públicas.

concesional mexicano, como respecto de la fuerte reducción en tema de infraestructura que vivía Europa en mediados de los 90 (tanto Francia como España habían reducido fuertemente su inversión en infraestructura y, por lo tanto, existía una gran cantidad de empresas que habiendo hecho la experiencia concesional en el mundo estaban disponibles a participar en una aventura como la nuestra). Esa fue una oportunidad que se da pocas veces en el mundo. Además, contamos con la buena disposición del sector privado a participar en esta actividad. Prueba de ello es que las concesiones que se licitaron, entre el año 1994 hasta que se aprueba la ley, se desarrollaron con una promesa de ley que no estaba vigente. Había una ley que era bastante más débil que ésta y los privados entendieron que la promesa del gobierno de modificar la ley en función de lo que era un nuevo acuerdo contractual se iba a llevar a cabo y eso se hace poco. Aquí hay una muestra de confianza y disposición del sector privado que hoy no encontramos. Otros elementos son más bien propios de la economía chilena, como la apertura a la inversión extranjera que fue un elemento distintivo respecto del resto de los países de la región, la gran cantidad de fondos de inversión de largo plazo producto del sistema previsional que aseguraba la refinanciación con recursos nacionales de la inversión en infraestructura y la tasa de crecimiento que hasta ese momento era de 7,5% promedio -con una promesa de que el país iba a duplicar su ingreso per cápita en los próximos 10 años- era algo al cual el sector privado estaba dispuesto a apostar. Estos fueron los elementos que le dieron fortaleza a la propuesta de concesiones.<sup>52</sup>

- Tal vez una de las más visibles fue que uno puede hacer muchas obras sin tener los recursos, porque si bien el sector privado las financia mientras tanto, a futuro serán pagadas por los usuarios. Eso es lo más obvio y permitió que empresas que tenían mucho mejor tecnología se hicieran cargo de obras que, realizadas por el método tradicional, habrían sido un desastre. Creo que el MOP no podría haberlas hecho, no sólo por falta de capacidad, sino por el aporte real del sector privado tanto en ingeniería de detalle como especificación de obra, pero también a cómo se construían las obras. Ahí hay un aporte muy grande. Hay un tema de compartir riesgo, que es bastante eficiente, porque en última instancia el Estado está asegurando, pero una parte del riesgo lo toma el privado que es bastante eficiente para cubrir los riesgos no sólo de él, sino que también del Estado.<sup>53</sup>

### 5.3. Logros

- Multiplicación de la capacidad de infraestructura del país y mejoramiento en la operación de los sistemas viales. Apertura de oportunidades para realizar proyectos, por los que la gente está dispuesta a pagar y para los cuales el tesoro público no quiere poner recursos.<sup>54</sup>
- La infraestructura que permitió construir ha sido un factor para el crecimiento del país y ha bajado enormemente la tasa de accidentabilidad.<sup>55</sup>

52. Extracto de la entrevista a Carlos Cruz, ex Ministro de Obras Públicas.

53. Extracto de la entrevista realizada a Javier Etcheberry, ex Ministro de Obras Públicas.

54. Extracto de la entrevista realizada a Carlos Hurtado, ex Ministro de Obras Públicas.

55. Extracto de la entrevista realizada al Académico Máximo Bosch.

- Le cambiamos la cara a la infraestructura de este país.<sup>56</sup>
- No puedo cuantificarlo, pero si es cierta la información que entregaba la Cámara Chilena de la Construcción en la década de los 90, esto es que con la inversión comprometida en el mejoramiento del sistema vial chileno era posible reducir la pérdida de competitividad del país en ese momento -del orden del 10% de las exportaciones, las que en ese entonces llegaban a los 15 mil millones de dólares-, diría que eso paga cualquier esfuerzo que se haya hecho.<sup>57</sup>
- Este es otro país. Las carreteras (rutas 5, 68 y 78) y las autopistas urbanas (la Costanera Norte, entre otras) son extraordinarias.<sup>58</sup>

#### 5.4. Fracasos

- El sistema se aplicó en algunas instancias poco eficientes, se iniciaron proyectos sin adecuados estudios de ingeniería, se optó por modificar los proyectos en marcha, con cargo al sistema de concesiones, y después se ha reclamado por el costo que esto tuvo.<sup>59</sup>
- Los fracasos más grandes corresponden a querer salvar proyectos que el mercado no estaba dispuesto a aceptar y que de todas maneras terminó aceptando. Entre ellos, recuerdo el caso del Camino de la Madera. Se insistió y al final se construyó con costos altísimos, ya que era un proyecto no rentable en ese momento.<sup>60</sup>
- La concesión del Canal Chacao no se cayó, vea el informe final. ¿Usted cree que se justificaba el viaducto del Malleco, si al otro lado no había nada y había unos indios que estábamos correteando? Léase el discurso del Presidente Balmaceda cuando inauguró el viaducto del Malleco, ahí va a tener la respuesta sobre el Canal de Chacao.<sup>61</sup>
- La primera licitación de Costanera Norte, que fue declarada desierta, lo que obligó a replantear las concesiones urbanas. Yo diría que el gran fracaso de concesiones ha sido la incapacidad de expandir la modalidad de trabajo asociativo entre los sectores público y privado, más allá del campo de acción del MOP. Creo que el programa de cárceles fue un fracaso y la incapacidad que ha habido de transferir esta misma experiencia para el desarrollo de la infraestructura hospitalaria y educacional no se ha visto. El modelo es aplicable y ahí lo que ha faltado es capacidad interpretativa para ver cómo se adecuan los instrumentos a las exigencias de los actores para trabajar en conjunto. Evidentemente hay una lectura equívoca de los riesgos de uno y otro, así como de los incentivos. Eso ha hecho que estas cosas no hayan podido complementarse. Creo que ha habido una excesiva

---

56. Extracto de la entrevista a Ricardo Lagos, ex Ministro de Obras Públicas.

57. Extracto de la entrevista a Carlos Cruz, ex Ministro de Obras Públicas.

58. Extracto de la entrevista a Javier Etcheberry, ex Ministro de Obras Públicas.

59. Extracto de la entrevista a Carlos Hurtado, ex Ministro de Obras Públicas.

60. Extracto de la entrevista al académico Máximo Bosch.

61. Extracto de la entrevista a Ricardo Lagos, ex Ministro de Obras Públicas.

rigidez en la forma de aplicar el modelo, una incapacidad de poder utilizarlo en otra instancia y una falta de voluntad de colaborar entre los mundos privado y público (una visión más de política). El origen de esto se encuentra en las desconfianzas que surgen a partir del caso MOP-Gate y la gran crisis institucional que representa para el ministerio el cuestionamiento que se produce a raíz de este caso, lo que termina por entorpecer esta mirada y esta forma de operar.<sup>62</sup>

- El programa de concesiones funcionó bien en carreteras, pero no en todas porque todavía están enredados con el acceso sur. Hay que pensar más en modelos. Es bueno el sistema, pero hubiera sido más fácil que el MOP se dedicara a lo que sabe.<sup>63</sup>

### 5.5. Hitos

- El sistema de autopistas de Santiago, la Ruta 5 y el acceso a Concepción, la posibilidad de que particulares ofrecieran obras a ser ejecutadas, dándoles un premio en el momento de la licitación (iniciativas privadas), y el desarrollo del sector privado de obras de infraestructura, con lo que se abrió un nuevo concepto de lo que se puede hacer.<sup>64</sup>
- La concesión del túnel El Melón. Si bien fue un éxito, con él se aprendió que había que concesionar obras más integrales, porque se construyó y todo dio un paso. Aprendimos que las obras de concesiones eran más integrales, no pequeñas obras. El efecto de una obra de infraestructura es grande, ya que debe estar todo el sistema metido en ella. Un segundo hito fue cuando se decidió concesionar la Ruta 5. Fue un paso importante.<sup>65</sup>
- El programa de concesiones permitió financiar obras que de otra manera habría sido imposible. Un país abierto al mundo no podía operar con los caminos que tenía y, según los empresarios, se perdían 1.400 millones de pesos anuales en productividad por el nivel de nuestra infraestructura. Eso es lo que cambiamos.<sup>66</sup>
- El hito principal fue la concesión de la Ruta 5. Fue un tremendo logro en un plazo reducido, ya que originalmente estaba considerada para hacerse en seis años y la hicimos en tres. Eso fue una inflexión fundamental. A esto se une la concesión de la Costanera Norte, y lo que ella significó desde el punto de vista de implantar una modalidad de gestión urbana absolutamente desconocida en el mundo, y el aeropuerto de Santiago que por mucho tiempo se consideró el mejor de América Latina.<sup>67</sup>

---

62. Extracto de la entrevista a Carlos Cruz, ex Ministro de Obras Públicas.

63. Extracto de la entrevista a Javier Etcheberry, ex Ministro de Obras Públicas.

64. Extracto de la entrevista a Carlos Hurtado, ex Ministro de Obras Públicas.

65. Extracto de la entrevista al académico Máximo Bosch.

66. Extracto de la entrevista a Ricardo Lagos, ex Ministro de Obras Públicas.

67. Extracto de la entrevista a Carlos Cruz, ex Ministro de Obras Públicas.

- La Ruta 5 y la Costanera Norte, en el fondo redes de carretera. La decisión que tomó el Ministro Lagos de concesionar las principales autopistas versus hacer autopistas nuevas concesionadas fue clave, de lo contrario habría pasado lo que sucedió en México donde se pusieron autopistas al lado y nadie quiere transitar por las que se paga. O como lo que pasó con la red del Litoral Central<sup>68</sup>, la que si bien es una estupenda autopista, la gente prefiere andar pegado al mar para no pagar peaje. Se han cometido pequeños errores, pero en el grueso han sido aciertos.<sup>69</sup>

## 5.6. Aciertos

- El descubrimiento de la pólvora fue hacer las cosas distintas a cómo se hacían en otros países, en forma transparente con licitaciones públicas abiertas.<sup>70</sup>
- Sistema transparente, original, con licitaciones, estudios de factibilidad bien afinados, contratos rigurosos, garantías adecuadas para respaldarlos y un sistema de solución de controversias rápido, seguro y equitativo.<sup>71</sup>
- Incorporar al sector privado no sólo en el financiamiento sino que también en la evaluación de mercado, si se hace o no una obra y de qué tamaño. Si no existieran las concesiones habría una carretera por la Cuesta La Dormida (no hubo forma de hacerla rentable para un privado).<sup>72</sup>
- La ley tiene pilares que son fundamentales. Primero, la forma de asignar los proyectos. El hecho que la ley consigne como propuesta que los proyectos pueden ser asignados a través de una sola variable y que no se permita legalmente la composición de adecuaciones para la asignación de proyectos, obliga a modalidades que son tremendamente transparentes, como ha quedado demostrado en todo el proceso. Es muy importante señalar que de los 50 proyectos que se han licitado nunca ha habido un reclamo a la Contraloría<sup>73</sup> para objetar el proceso de adjudicación, así como no sucede en ninguna otra adjudicación del Estado. Segundo, el régimen tributario que rige las concesiones también es una fortaleza. Tercero, la fortaleza contractual que tiene que ver con las formas de adjudicación, con los mecanismos de resolución de controversias y con la participación de los acreedores.<sup>74</sup>
- Es un sistema flexible que permite ir adaptando lo que faltó en una u otra obra. Es una maravilla cómo uno puede hacer que se combine lo público con lo privado. Lo público que determina la prioridad, hace la licitación y la entrega en concesión y los privados que hacen lo demás.<sup>75</sup>

---

68. Concesión Litoral Central, el Estado debe cancelar Ingresos Mínimos Garantizados.

69. Extracto de la entrevista a Javier Etcheberry, ex Ministro de Obras Públicas.

70. Extracto de la entrevista a Carlos Hurtado, ex Ministro de Obras Públicas.

71. Ídem.

72. Extracto de la entrevista al académico Máximo Bosch.

73. Contraloría General de la República.

74. Extracto de la entrevista a Carlos Cruz, ex Ministro de Obras Públicas.

75. Extracto de la entrevista a Javier Etcheberry, ex Ministro de Obras Públicas.

- Otra de las razones del éxito de la política de concesiones fue su consolidación. Los proyectos de concesiones fueron sometidos a todos los procesos de evaluación social que correspondían (la Ley de Concesiones contempla una firma conjunta en los contratos de concesiones entre el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Obras Públicas). La Dirección de Presupuesto (Dipres) siempre tuvo a una persona trabajando directamente, tanto en materias presupuestarias de la Unidad de Concesiones como en materias de diseño de los negocios, una suerte de socio interventor<sup>76</sup> que tuvo que pasar los test del mercado<sup>77</sup> y que es el más complicado, porque de eso depende el éxito de la concesión.

## 6. Impactos de las concesiones

Si bien no existen indicadores claros que permitan establecer el impacto económico y social del sistema de concesiones, resulta evidente que el desarrollo de la infraestructura ha permitido mejorar la conectividad del país y la competitividad del mismo a nivel internacional (con el consiguiente ahorro de tiempo y costo de transporte). Al ser consultados los entrevistados si consideraban que el programa de concesiones fue una oportunidad para apuntar a un mayor desarrollo del país, la respuesta unánime fue afirmativa. Entre los comentarios recogidos destaca el de Carlos Cruz, ex Ministro de Obras Públicas:

"Parte importante de la transformación y de los aumentos de competitividad que el país hoy día puede exhibir tiene que ver con la cantidad de recursos que se destinaron a resolver los 'cuellos de botella' que significaba la infraestructura pública en el país. En ese sentido, se superaron con creces las restricciones que se diagnosticaban a mediados de los 90 y ha sido un factor fundamental para la forma en la cual Chile se ha insertado en el mundo"<sup>78</sup>.

Por otro lado, con relación al tema de la competitividad-país, todos los entrevistados estuvieron de acuerdo en que el programa de concesiones ha ayudado a aumentarla. Esto es explicado desde distintos puntos de vista:

- Disminuyen los costos del transporte y mejora su infraestructura. "Las concesiones han estado orientadas al sector transporte y logística"<sup>79</sup> (primero las portuarias, luego las aeroportuarias y, finalmente, las viales)<sup>80</sup>. "El empresario Gonzalo Vial está haciendo una planta procesadora de chanchos en Huasco<sup>81</sup>. La hace ahí, en parte por las carreteras -por las que le puede llegar el alimento para los animales-, y porque tiene el puerto al lado"<sup>82</sup>.

76. Extracto de la entrevista a Carlos Cruz, ex Ministro de Obras Públicas.

77. Extracto de la entrevista a Ricardo Lagos, ex Ministro de Obras Públicas.

78. Extracto de la entrevista a Carlos Cruz, ex Ministro de Obras Públicas.

79. Extracto de la entrevista a Carlos Hurtado, ex Ministro de Obras Públicas.

80. En la actualidad se encuentran en evaluación empresas para que participen en concesiones multimodales, Conectividad Austral de la región de Los Ríos, Los Lagos, Aysén y Magallanes.

81. La ciudad de Huasco se encuentra ubicada en la región de Atacama.

82. Extracto de la entrevista a Javier Etcheberry, ex Ministro de Obras Públicas.

- El programa de concesiones es una muy buena forma de aumentar la competitividad en forma generalizada, ya que sin él "se habrían producido tremendos 'cuellos de botella' en muchos sectores del país"<sup>83</sup>.
- Por el lado de la conectividad se ha apoyado a los exportadores agrícolas. "La diferencia entre Chile y Argentina en la exportación de fruta no es que nosotros produzcamos mejor fruta, sino que tenemos toda una infraestructura que permite que la fruta esté en muy poco tiempo -desde que se saca del árbol- arriba del barco"<sup>84</sup>.
- También se ha mejorado la conectividad en la zona urbana. Por ejemplo: "Premix ya no necesita tener tantos lugares donde distribuir el cemento premezclado. Le basta un sólo lugar y con la red de carreteras urbanas puede cubrir rápidamente todo Santiago"<sup>85</sup>. "A Lider.cl le basta tener un sólo lugar cerca de la carretera norte o de Américo Vespucio para llegar rápidamente con los productos a cualquier lugar. Hay un aumento de competitividad muy grande"<sup>86</sup>.
- El programa de concesiones también ha apoyado de manera indirecta a los exportadores del sector agrícola. "Estamos exportando arándanos en Linares<sup>87</sup>, 20% de los cuales fueron rechazados porque estaban molidos. El dinero que no invertimos en construir la doble vía de la Ruta 5 hasta Puerto Montt -porque se concesionó- se pudo gastar en caminos secundarios, así los arándanos ahora no llegan molidos"<sup>88</sup>. Por otro lado, "los aeropuertos, especialmente el de Pudahuel, han mejorado la competitividad para las exportaciones"<sup>89</sup>.

Si bien se comentó que no existen indicadores que puedan demostrar los impactos del programa de concesiones, existen ejemplos ilustrativos que apoyan esta afirmación:

- Con las concesiones interurbanas, las rutas pavimentadas a fines de 2005<sup>90</sup> alcanzaron los 2.161 km -89% en doble calzada-, lo que representa el 35% del aumento total de la longitud pavimentada en el período 1993-2005.
- Específicamente, el ahorro de tiempo en el tramo Talca-Chillán es de 35 minutos para los vehículos livianos y de 43 minutos en promedio para los vehículos pesados.

83. Extracto de la entrevista a Carlos Hurtado, ex Ministro de Obras Públicas Ruiz-Tagle.

84. Extracto de la entrevista a Máximo Bosch, académico de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile.

85. Extracto de la entrevista a Javier Etcheberry, ex Ministro de Obras Públicas. Actualmente es Director de Cementos el Melón S.A, del cual Premix es una de sus filiales.

86. Extracto de la entrevista a Javier Etcheberry, ex Ministro de Obras Públicas. Actualmente es Director de Lider.cl.

87. Región del Maule.

88. Extracto de la entrevista a Ricardo Lagos, en su calidad de ex Ministro de Obras Públicas.

89. Extracto de la entrevista a Javier Etcheberry, ex Ministro de Obras Públicas.

90. Durante el año 2006 y lo que va del 2007 no se han adjudicado nuevas concesiones.

- En las concesiones de Los Vilos-La Serena y Talca-Chillán (específicamente Talca-Linares que pasó de calzada simple a doble), los ahorros de combustible en períodos de congestión alcanzan hasta 30% en vehículos livianos y entre 20% y 30% en vehículos pesados.<sup>91</sup>

## 7. Ley de Concesiones: ¿qué es lo que habría que cambiar?

La modificación a la Ley de Concesiones está en proceso de discusión en la Comisión de Infraestructura de Obras Públicas del Senado, la cual ingresó a trámite como iniciativa de Proyecto de Ley el 4 de Julio de 2007 con el título "Modifica la Ley de Concesiones de Obras Públicas y otras normas que indica".

Para lograr el objetivo de la metodología planteada, consideramos fundamental contar con la opinión de los entrevistados sobre las modificaciones que ellos pensaban eran necesarias para el éxito y el futuro del programa de concesiones.

Desde esa perspectiva, a continuación se indican los cambios relevantes propuestos por los entrevistados como modificaciones al programa:

- Dar mayor prioridad a las concesiones dentro del propio Ministerio. Interiorizarse sobre las cosas que hace la Dirección de Vialidad, por ejemplo, las redes camineras. Si bien los peajes que pagan los usuarios no pueden financiar en su totalidad los caminos secundarios, hay que poner un peaje más barato a la altura del camino y de la gente. La diferencia debe ser un peaje que pague el Estado, que puede ser por vehículo que pasa (peaje sombra) o una determinada cantidad anual (IMG). Eso es mucho mejor que tener a la Dirección de Vialidad construyendo caminos.<sup>92</sup>
- Institucionalizar a concesiones dentro del Ministerio de Obras Públicas. Cuando se quiere algo nuevo, la burocracia con que usted parte no sirve, porque rechaza lo nuevo. La unidad de concesiones se creó al margen de todo lo anterior. En un comienzo se necesitaba flexibilidad, que después de un tiempo se puede institucionalizar. Ese es el proceso que viene ahora: cómo se insertan concesiones en la institucionalidad del Ministerio. Sin embargo, hay que tener cuidado con la rigidez. Un departamento de concesiones en el MOP que hace la obra pública por concesión -el ministerio la define- y le dice al privado 'hágala y cobre'. A los privados se les puede ocurrir otro tipo de obras que al Estado no, ahí están las concesiones por iniciativa privada.<sup>93</sup>
- Crear una Superintendencia que realice la función de fiscalizar. Primero, separar la construcción de la obra pública mediante concesión -hasta que ésta se entregue a los usuarios- y luego que una Superintendencia de Concesiones supervise que la obra sea adecuada para los beneficiarios y vele porque se cumplan los niveles de eficacia. Ahí se justifica la burocracia en el mejor sentido de la

91. Información entregada por Copsa (Asociación de Concesionarios de Obras de Infraestructura Pública A.G.).

92. Extracto de la entrevista a Javier Etcheberry, ex Ministro de Obras Públicas.

93. Extracto de la entrevista a Ricardo Lagos, ex Ministro de Obras Públicas.

expresión. Así como el MOP tiene la tuición de la Dirección General de Aguas (DGA) y de la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS), lo lógico es que tenga la Superintendencia de Concesiones.<sup>94</sup>

- Poner énfasis en la calidad de servicio. Se debieran incorporar estándares no técnicos, estándares de calidad de servicio, dar más espacio para la creatividad, bajar los costos si se ponen estándares de calidad de servicio y generar espacios de innovación. Hoy las posibilidades tecnológicas son enormes, es decir, diseño por calidad de servicios y no estándares por diseño mínimo.<sup>95</sup>
- Mejorar las renegociaciones de los contratos-convenios complementarios. Exceso de renegociaciones, frecuentemente con comportamiento oportunista de parte de los concesionarios. Se propone panel de expertos que vea todas las renegociaciones y diferencias contractuales.<sup>96</sup> Por ejemplo: Américo Vespucio Sur se licitó con un corredor de buses al medio, con una inversión de 250 millones de dólares financiada con los peajes. Sin embargo, después se dieron cuenta que el Metro pasaba por el medio, por lo que se tuvo que renegociar el acuerdo. Hubo que hacer todo de nuevo, con una inversión de otros 250 millones de dólares. Tiene que haber una mejor regularización porque, de lo contrario, se producen los incentivos perversos, ya que a la concesionaria le conviene quedarse callada (después cobra más, en tanto que al MOP le conviene quedarse callado porque le aprueban la obra y al Ministerio de Hacienda y a Mideplan no les queda más que autorizar la diferencia).<sup>97</sup> Con cualquier renegociación de contratos que haya que hacer, el Fisco queda amarrado de manos. Como son de largo plazo, siempre va a haber renegociaciones y obras extras.<sup>98</sup>
- Fijar mejores mecanismos de evaluación de proyectos. La evaluación social tiene como propósito utilizar los recursos de la manera más eficiente posible. Para ello hay que hacer evaluaciones adecuadas de proyectos y se debe considerar todo el rango de beneficios (algunos de ellos fácilmente medibles y otros no). Hay que tratar de identificar, cuantificar y determinar esos beneficios y si finalmente no son medibles se pueden presentar a las autoridades políticas para que les asigne un valor en función de los beneficios que producirá.<sup>99</sup> En el sistema de evaluación social de carreteras hay muchos beneficios que no se incorporan y eso hacía que las obras se miraran siempre con rentabilidad más chica de lo que debía ser, sin ninguna visión de futuro, ya que no tenía sentido. Usábamos una tasa de descuento del 12%-14% y no me extraña que la Ruta 78 (Autopista del Sol) se quiera ampliar en partes, ya que había que reducir el costo y la realidad económica era otra, no se entendía en totalidad el problema<sup>100</sup>. A veces la gente de concesiones disminuía las obras necesarias para que el proyecto fuera aprobado por Mideplan; luego, cuando ya estaba licitado,

---

94. Ídem.

95. Extracto de la entrevista a Máximo Bosch, académico de Ingeniería Industrial.

96. Extracto de la entrevista a académico que solicitó reserva.

97. Extracto de la entrevista a Javier Etcheberry, ex Ministro de Obras Públicas.

98. Extracto de la entrevista a Máximo Bosch.

99. Extracto de la entrevista a Carlos Hurtado, ex Ministro de Obras Públicas.

100. Extracto de la entrevista a Máximo Bosch.

informaban que había faltado algo. Habría que ser mucho más estricto en esta parte para asegurar que la obra que se licita es la que se requiere y no queden fuera algunas obras complementarias.<sup>101</sup>

- Considerar el aporte de privados a los proyectos. Es bueno que los proyectos no estén totalmente diseñados. Creo que el aporte privado en los proyectos es muy bueno; la Costanera Norte no iba por debajo del río, fueron los proponentes los que dijeron que salía más barato hacerlo por debajo de él. Los privados han hecho aportes importantes en el diseño de los proyectos. Un factor importante de las concesiones es escuchar las ofertas privadas.<sup>102</sup>
- Establecer mecanismos de resolución de controversias. Hay que introducir algunas modificaciones en el marco normativo, esencialmente en lo que se refiere a la capacidad de arbitraje y la conformación de la comisión (los criterios de arbitraje también tienen que revisarse). Las falencias que se han detectado en los arbitrajes, realizados al margen de los procedimientos legales, se deben al poco peso de la comisión, ya que la decisión finalmente radica en una sola persona y no en tres. El cambio fundamental de producirse en el mecanismo de resolución de controversias, todos los demás cambios son de tipo más bien reglamentario y no legal. Por la vía del reglamento se puede resolver buena parte de los problemas que hoy día se tienen, pero el elemento puro -el elemento legal- es la conformación de la comisión.<sup>103</sup> Que las Comisiones Arbitrarias no fallen en base a derecho es un error (estaban las posiciones del MOP y de la concesionaria y el fallo era la semisuma de ellas).<sup>104</sup>
- Mejorar la gestión. El problema es la gestión, el *management*. Habría que tener más y mejores funcionarios (del más alto nivel). A lo mejor habría que quitarle gente al resto del MOP, porque en la medida de lo posible recomendaría que las concesiones se empiecen a utilizar más en otras áreas del MOP.<sup>105</sup>
- Perfeccionar los procedimientos. Cambiaría muy poco la ley y mejoraría los procedimientos para aplicarla. Lo fundamental en los proyectos de concesión son los términos de referencia que al final, con las preguntas y respuestas, constituyen los contratos en el estudio, en la ejecución y en la operación final.<sup>106</sup>
- Disminuir el poder que tienen en los temas de concesiones los Ministros de Hacienda y de Obras Públicas. Con la actual ley, el poder que tienen los Ministros de Hacienda y de Obras Públicas, es inmenso porque entre los dos pueden hacer lo que quieran. Es necesario un cambio hacia algo más colegiado.<sup>107</sup>

---

101. Extracto de la entrevista a Javier Etcheberry, ex Ministro de Obras Públicas.

102. Extracto de la entrevista a Máximo Bosch, Director de Ingeniería Industrial.

103. Extracto de la entrevista a Carlos Cruz, ex Ministro de Obras Públicas.

104. Extracto de la entrevista a Javier Etcheberry, ex Ministro de Obras Públicas.

105. Ídem.

106. Extracto de la entrevista a Carlos Hurtado, ex Ministro de Obras Públicas.

107. Extracto de la entrevista a Javier Etcheberry, ex Ministro de Obras Públicas.

- Mejorar las bases de licitación. Es necesario afinar mucho mejor las bases para que éstas contemplen todas las ampliaciones futuras, a qué precio y en qué condiciones se van a hacer. Hacer bien las primeras bases es un tema clave.<sup>108</sup>

---

108. Ídem.

## IV. Conclusiones, desafíos y propuestas

### 1. Conclusiones

Chile se embarcó en un ambicioso programa de concesiones viales para renovar la infraestructura. La evaluación es favorable: la cantidad y calidad de la infraestructura actual supera con creces a la que existía a comienzos de la década de los 90. Existen antecedentes que demuestran que, ya con más de 15 años de ejecución de este programa, es necesario realizar algunas modificaciones que van más por el lado de los procesos que por la misma naturaleza de éste.

Es el momento de pensar en una modificación que complemente los cinco procesos necesarios para el desarrollo de una política pública. Ahora bien, se puede decir que ad portas de una modificación a la Ley de Concesiones se deberían sentar las bases definitivas de una política pública de concesiones, en la que se involucre a la opinión pública y se realice el proceso de institucionalización pendiente.

Si se amplía el análisis al proceso de modernización y reforma del Estado, en el que se encuentra inmerso Chile desde el año 1990, es posible darse cuenta que varios de los logros alcanzados en esta materia se encuentran medio cojos, porque en muchos de ellos no se ha conseguido su institucionalización. A modo de ejemplo, es posible enumerar diversos hitos, entre los que destacan los tratados de libre comercio, los índices de competitividad a nivel internacional, el índice de desarrollo humano, el inicio de la Reforma Procesal Penal, la Ley de Alta Dirección Pública y una Ley de Concesiones. Sin embargo, todos ellos dicen relación con un proceso más legal que institucional; estos procesos no se hicieron cargo del desafío general, que tiene que ver con un tema de carácter más bien gerencial (Waissbluth, 2006). Por ejemplo, hacerse cargo del tema gremial del sector público en este marco, de las inamovibilidades, las dotaciones fijas y las congeladas hace ya varios años, y de los funcionarios a honorarios, por enumerar algunas falencias.

Si bien hoy se encuentra en discusión en el Congreso la reforma a la Ley de Concesiones, es necesario que el programa que se encarga de esta materia responda a una política pública. Ésta debería considerar los siguientes procesos:

- **Contexto sociopolítico.** El país se encuentra en un momento único en su historia. En lo económico, sus ingresos han aumentado producto del precio del cobre; en lo político, el gobierno cuenta con el apoyo de personeros de oposición en temas específicos, lo que ha producido un quiebre político al interior de la propia oposición. Finalmente, en el orden social es necesario continuar invirtiendo en infraestructura social, especialmente en educación y salud. En consecuencia, existe un consenso en relación a que es necesario realizar una modificación a la Ley de Concesiones, pero siempre que se respete el fin último por el cual fue concebida, el que le dio su propia naturaleza.
- **Marco institucional.** Una modificación a la Ley de Concesiones debe recoger sí o sí el tema de la institucionalidad, ya que no es posible que el programa siga operando con su actual base. El

proyecto de ley que se encuentra en análisis en el Congreso -en la Comisión de Infraestructura de la Cámara del Senado- no recoge este punto, teniendo a la vista las consecuencias de no haber hecho algo al respecto hace ya tiempo. Cuando se requirieron ajustes institucionales y salariales en Concesiones, ...pasó lo que pasó (Waissbluth, 2006). No es necesario que los funcionarios del MOP pasen nuevamente por una situación parecida, como el caso MOP-Gate, cuyo resultado fue un gran costo profesional y personal que tuvieron que asumir muchas personas.

Por otro lado, es necesario establecer lazos de alianza y trabajo conjunto entre las distintas instituciones involucradas con la política de concesiones. Entre el Ministerio de Hacienda, especialmente la Dirección de Presupuesto (Dipres), y el Ministerio de Planificación (Mideplan). Ver cómo estos actores se articulan en conjunto con el Ministerio de Obras Públicas en beneficio del país.

- **Opinión pública.** Si bien el ex Ministro de Obras Públicas, Eduardo Bitrán, fue quien tuvo que informar a la opinión pública mediante medios escritos y material audiovisual sobre el proyecto de ley que modifica la actual Ley de Concesiones, en su momento se vio apoyado con las declaraciones de académicos chilenos, expertos en el tema de concesiones. Es así como Eduardo Engel, Ronald Fischer y Alexander Galetovic, en general, se manifestaron a favor de la actual propuesta de ley<sup>109</sup>. Por otro lado, si bien se sabe que existen discrepancias entre el MOP y la Asociación de Concesionarias de Obras de Infraestructura Pública (COPSA AG)<sup>110</sup>, éstas se acotan a algunos temas específicos (aunque no por ello menos relevantes), pero no al proyecto de ley en sí. La percepción general es que se necesita una modificación.
- **Negociación.** Este proceso se relaciona con los márgenes que definió el gobierno -específicamente el Ministro de Obras Públicas- para negociar la aprobación del proyecto de ley en el Congreso. La información que ha salido a la opinión pública ha emanado tanto a través de la página web del Congreso<sup>111</sup> como de la prensa escrita. Por medio de ella se indicó que el mediodía del lunes 8 de octubre se cerró el plazo para que los senadores y el Ministro de Obras Públicas presentaran las indicaciones al proyecto de ley que modificará por primera vez en 11 años la Ley de Concesiones (los senadores, todos opositores, presentaron 46 indicaciones y el Ministro de Obras Públicas agregó otras seis<sup>112</sup>). No existe información sobre si este tipo de negociaciones estaban claras antes de la presentación del proyecto de ley, y si estaban consideradas dentro de los márgenes posibles a ser negociados.

109. El Mercurio, sábado 22 de septiembre de 2007. "Frente a críticas de empresas: Tres especialistas defienden proyecto de ley de concesiones". Eduardo Engel, Ronald Fischer y Alexander Galetovic.

110. Hay varios artículos sobre este tema por parte de COPSA. En este punto, específicamente se hace referencia al artículo del diario El Mercurio, publicado el sábado 11 de agosto de 2007, "Privados temen énfasis sobre regulador y ministro asegura que apuntarán a un mercado más eficiente: El contrapunto del MOP y las concesionarias frente a los cambios a la ley".

111. Toda la información referente al proyecto de ley que modifica la Ley de Concesiones de Obras Públicas y otras normas que indica se encuentran disponibles en la página web del Congreso. El documento al que se hace referencia es el Boletín de indicaciones del lunes 8 de octubre de 2007.

112. El Mercurio, lunes 15 de octubre de 2007. "Modificación a la ley de concesiones: Proyecto del MOP recibe 52 indicaciones".

- **Estrategia.** Cabe esperar que exista una estrategia clara para llevar adelante la modificación a la Ley de Concesiones. Si bien ésta no recoge el 100% de los procesos sobre los que tiene que hacerse cargo una política pública -específicamente por el tema de la institucionalidad-, sí responde a casi la mayoría de los puntos planteados -como problemas que tenían que ser resueltos- por los entrevistados.

Tal como se expuso al comienzo de este documento, paralelo a la política pública de concesiones, es necesario establecer un marco regulatorio independiente (pasar de un Estado-Empresario a un Estado-Regulador). Los siguientes son los principales motivos para su regulación: las concesiones viales generan externalidades no internalizadas por los concesionarios o los usuarios, son frecuentemente monopolios y no existen sustitutos cercanos para sus servicios (Engel, Fischer y Galetovic, 1997).

Si bien el proyecto de ley que modifica la actual Ley de Concesiones no se hace cargo del tema de la regulación, existe otro proyecto de ley -en trámite en la Cámara de Diputados del Congreso<sup>113</sup>- que considera como principales elementos el mecanismo regulatorio propiamente tal, la existencia de una agencia regulatoria independiente y autónoma -que podría depender del Ministerio de Economía- y mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*). El proyecto de ley en cuestión no contempla la relación que tendrá esta superintendencia con el inspector fiscal, quien actualmente hace las veces de ente fiscalizador.

## 2. Desafíos y propuestas

Luego de finalizado el análisis de las entrevistas y los antecedentes presentados, a la luz de las conclusiones queda la sensación que se está frente a un buen programa de concesiones. Uno que si bien tuvo errores, algunos de los cuales se fueron mejorando en el camino, aún tiene problemas pendientes. Éstos son también grandes desafíos que dan cuenta de lo que viene.

A continuación se detallan algunos de los desafíos más relevantes que tiene que enfrentar y responsabilizarse una política pública de concesiones:

- **Mantener la naturaleza del programa.** Se ha comentado la necesidad de hacer cambios, pero uno de los grandes desafíos es llevar a cabo las modificaciones sin alterar la naturaleza del programa. Hay que cuidar que dichas transformaciones no maten su esencia: inversión privada en la infraestructura pública y la incorporación de la variable pago por su uso.
- **Establecer una institucionalidad.** El proyecto de ley que modifica la Ley de Concesiones y que se encuentra en discusión en el Congreso establece la creación de un Consejo de Concesiones de carácter consultivo<sup>114</sup>, presidido por el Ministro de Obras Públicas y compuesto por los ministros de

113. Proyecto de ley "Crea la Superintendencia de Obras Públicas" ingresó el 4 de septiembre de 2007 a trámite a la Cámara de Diputados del Congreso Nacional.

114. La principal función del Consejo de Concesiones será velar por el interés público y entregar las orientaciones estratégicas para una política de concesiones de infraestructura coordinada con los diferentes servicios del Estado y coherente con los objetivos de desarrollo económico y social del país.

Hacienda, Economía y Planificación y tres expertos independientes<sup>115</sup>. Es un paso adelante, pero no da cuenta de un proceso de institucionalización del programa de concesiones como política pública que debería hacerse cargo del tema de la estructura, de la situación contractual de los funcionarios, en fin, de su integración con el resto del aparato público. No es la única alternativa. Tal vez la institucionalización de la Coordinadora de Concesiones podría tener la estructura de una empresa del Estado, dedicada al negocio de las concesiones.

- **Participación ciudadana.** Es preciso establecer una participación ciudadana que responda a un proceso de modernización del Estado, a través del cual se hace partícipe a la ciudadanía del desarrollo. Establecer un sistema tal que la participación forme parte del proceso de diseño y ejecución del proyecto. En definitiva, una manera eficiente porque, en la medida que los ciudadanos son incorporados desde un comienzo, son un aliado y se sienten involucrados.
- **Mayor regulación.** Estado dedicado a establecer la política pública y a regularla. En este sentido, el proyecto de ley que presentó el Ejecutivo de crear la Superintendencia de Obras Públicas es un gran desafío. Esta no sólo estaría preocupada de aquellas obras que han sido concesionadas -política pública de concesiones-, sino también de las obras de infraestructura que son financiadas con fondos del Estado.
- **Establecer estándares o niveles de servicio.** Es necesario establecer una política pública que se haga cargo de incorporar en las decisiones la variable de niveles de servicios, un cambio de mentalidad en la construcción de infraestructura pública. No se trata de seguir haciendo caminos, sino de entregar un servicio de infraestructura. De esta manera, la nueva Superintendencia de Obras Públicas contará con niveles de servicio sobre los cuales regular su cumplimiento.
- **Lo que viene.** La política pública de concesiones se tiene que hacer cargo de las concesiones que vienen, las que ya no serán rentables en un 100% para el sector privado sino que necesitarán importantes subsidios por parte del Estado. Por otro lado, en los últimos años se han incorporado al sistema de concesiones otras áreas que no guardan relación con las labores habituales del MOP. Esta nueva ola de concesiones representa un gran desafío a la política de concesiones, porque se trata de grandes inversiones para el Estado. En este sentido, el proyecto de ley que se encuentra en el Congreso establece dos grandes temas que servirán para resguardar el interés público: la regulación de los Convenios Complementarios<sup>116</sup> y la conformación de la Comisión Conciliadora con árbitros mixtos que deben fallar en derecho.

---

115. Se podría solicitar la presencia de expertos sectoriales de otras carteras que se relacionen con algún tipo de iniciativa en particular.

116. Diario Estrategia, 20 de agosto de 2007. Eduardo Engel: "Una parte importante de las inversiones en infraestructura, producto del sistema de concesiones, no fue asignada mediante licitaciones competitivas, sino a través de convenios posteriores donde no hubo ninguna competencia, de modo que es altamente probable que se terminará pagando bastante más de lo estrictamente necesario. Se trata de inversiones por más de US\$2.500 millones que se asignaron en un entorno monopólico, sin los beneficios que da la competencia 'por la cancha'".

La política de concesiones tiene grandes y desafiantes retos por delante. Lo que viene necesita grandes esfuerzos, tanto en el tema de la transparencia y eficiencia del Estado -a lo que se apuesta con el proyecto de ley actualmente en discusión-, como en la incorporación activa en los procesos de modificación de quienes son los verdaderos protagonistas: los privados, que son los que desarrollan y financian los proyectos; los usuarios, que son los que pagan por él o se ven afectados de alguna manera por ellos, y la Coordinadora de Concesiones, que debería contar con una estructura definida. Así, una política de Estado, impulsada por el Ministerio de Obras Públicas pero en alianza con otros Ministerios como Hacienda y Planificación, es parte importante del proceso.

Finalmente, cabe destacar que el análisis realizado no se propone juzgar el éxito o fracaso del programa de concesiones, sino que intenta dar cuenta que este programa, como cualquier otro, debe cumplir ciertos requisitos básicos para que se considere una política pública.

## V. Bibliografía

- VICENTE DE ROUX, C.; RAMIREZ J., J.C. (Editores) (2004). «Derechos económicos, sociales y culturales, política pública y justiciabilidad». CEPAL, Bogotá, Colombia.
- LÜDERS SCH., R. (2002). *El rol integrador del Estado y la Economía*. Publicada en la Revista de Ciencia Política. Volumen XXII / Nº 2 / 2002 /120. Departamento de Economía y Finanzas, Universidad Diego Portales.
- MOGUILLANSKY, G. (1997). «Chile: Las Reformas Estructurales y La Inversión Privada en Áreas de Infraestructura». Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y El Caribe. Santiago de Chile, 1997.
- BITRÁN, E. (2006). Programa Tolerancia Cero, Chilevisión, domingo 22 de octubre de 2006.
- BITRÁN, E. (2006). Diario La Nación, diciembre 2006.
- SAAVEDRA, E. / SOTO, R. «*Modernización Institucional del Estado: Reflexiones para la Discusión*». Este ensayo fue originalmente publicado en el libro «Desafíos para Chile en el Siglo XXI: Reformas Pendientes y Desarrollo Económico», publicado por la Universidad Alberto Hurtado. Noviembre de 1999.
- AEDO, C.; BERGOEING, R.; MENA, H.; SAAVEDRA, E. y SOTO, R. (Editores). «Desafíos para el Chile en el Siglo XXI: Reformas Pendientes y Desarrollo Económico». Noviembre de 1999
- VELASCO F., P. (2004). «Solución de conflictos tributarios por árbitros de Derecho». Mayo de 2004.
- BUSINESS CHILE. Diciembre de 2006, Revista número 240. *Concesiones de Infraestructura*, por Tom Azzopardi.
- LAHERA P., E. (2004). «Política y políticas públicas». Serie políticas Sociales. Santiago de Chile, agosto de 2004.
- ENGEL, E.; FISCHER, R. y GALETOVICH, A. (1996). «Licitaciones de carreteras en Chile». Estudios Públicos, Nº 61. Verano 1996.
- ENGEL, E.; FISCHER, R. Y GALETOVIC, A. «El Programa Chileno de Concesiones de Infraestructura: Evaluación, Experiencias y Perspectivas. Transformación Económica de Chile», marzo 2000. Capítulo 6.
- ENGEL, E., FISCHER, R. Y GALETOVIC, A. «¿Cómo licitar una Concesión Vial Urbana?». Estudios Públicos, Nº 67, invierno de 1997.
- CEPAL SERIE 79, BULL, A. (2004). «Concesiones viales en América Latina: situación actual y perspectivas». División de recursos naturales e infraestructura, unidad de transporte recursos naturales e infraestructura. Santiago de Chile, octubre de 2004.
- STIGLITZ, JOSEP E; RABASCO, M.E. y TOHARIA, L. (2002). «La Economía del Sector Público». Barcelona: Antoni Bosch.
- OLSON, M. «*The Logic of Collective Action*». Harvard University Press, 1965.

- SEMINARIO «PROGRAMA DE CONCESIONES 2007-2009: PROYECCIONES Y DESAFÍOS», realizado el día 2 de abril de 2007. La Coordinación de Concesiones da a conocer su nueva cartera de proyectos a licitar durante el bienio 2007-2008. Presentaciones de: Francisca Castro F., Coordinadora de Concesiones, y Leonel Vivillos M., Jefe División de Desarrollo y Licitación de Proyectos.
- MANUAL «PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA: MARCO CONCEPTUAL». Proyecto de Reforma y Modernización del Estado. Ministerio Secretaría General de Gobierno. Junio de 2001.
- INFORME FINAL DE EVALUACIÓN PROGRAMA ADMINISTRACIÓN SISTEMA DE CONCESIONES. Ministerio de Obras Públicas, Administración Sistema de Concesiones. Panelistas: Fernando Cartes (Coordinador), Juan Estaban Doña y Jorge Rojas. Junio 2007. Solicitado por la Dirección de Presupuesto (DIPRES), Ministerio de Hacienda.
- THOENIG, J.C. Artículo «Politique Publique» (326–333), publicado en «Dictionnaire des politiques publiques». Autores: Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (dir.), Presses de Sciences-Po, 2004.
- YAÑEZ B., R. (2006). «Concesiones de Obras Públicas: reformulación del modelo y el riesgo político». VOL. XVII N° 163 Instituto Libertad, Informe Especial.
- ENGEL, E.; FISCHER, R Y GALETOVIC, A. «La Regulación de Concesiones Viales». Estudios Públicos, N° 193, octubre 1997.
- SANCHEZ C., J.M. (2006). *Concesiones: ¿Modificar el Sistema?* La Tercera - Ideas & Debate - Columna de opinión, 28 de abril de 2006.
- WAISSBLUTH, M. (2006). La reforma del Estado en Chile: 1990 – 2005 (De la confrontación al Consenso) (...y a una cierta preocupación) con la colaboración de José Inostroza. Publicado en el Boletín Electrónico de ESADE, Barcelona, PUBLIC, Marzo 2006.
- PROYECTO DE LEY que modifica la Ley de Concesiones de Obras Públicas y otras normas que indica.
- PROYECTO DE LEY que crea la Superintendencia de Obras Públicas.
- NICHOLSON, W. (1997). «Teoría Macroeconómica, Principios básicos y aplicaciones». McGraw-Hill. Traducido de la sexta edición en inglés por: Tabasco E., Esther y Toharia C., Luis.
- IRWIN, T. (2005). «Public risk in private infrastructure». December 2005, World Bank.

## VI. Estudios de caso

### Publicados en 1996

#### Estudio de Caso N° 1

LA REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR TELECOMUNICACIONES EN PARAGUAY.

*César Pastore Britos.*

#### Estudio de Caso N° 2

AZÚCAR: MERCOSUR Y RECONVERSIÓN, EL CASO CALNU (URUGUAY).

*Fernando Correa Alsina.*

#### Estudio de Caso N° 3

EL LITIO: UNA PERSPECTIVA FALLIDA PARA BOLIVIA.

*Walter Orellana Rocha.*

#### Estudio de Caso N° 4

EL ESTUDIO DE CASO COMO INSTRUMENTO PEDAGÓGICO Y DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS.

*Ramón Borges Méndez.*

#### Estudio de Caso N° 5

INCENTIVOS A LAS EXPORTACIONES NO TRADICIONALES EN BOLIVIA: UNA CONFRONTACIÓN ENTRE LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA.

*Patricia Noda Videá.*

#### Estudio de Caso N° 6

EL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES PERUANO Y EL MECANISMO DE LA PENSIÓN MÍNIMA.

*María Lila Iwasaki.*

#### Estudio de Caso N° 7

LA PRIVATIZACIÓN DEL ÁREA DE CARGA DE LA EMPRESA DE FERROCARRILES DEL ESTADO EN CHILE: ¿UNA NEGOCIACIÓN ATÍPICA?

*Cristián Saieh Mena.*

#### Estudio de Caso N° 8

DE LO ERRÁZURIZ A TIL-TIL: EL PROBLEMA DE LA DISPOSICIÓN FINAL DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS DOMICILIARIOS EN SANTIAGO.

*Sandra Lerda y Francisco Sabatini.*

#### Estudio de Caso N° 9

CONSTRUCCIÓN DE UNA CÁRCEL ESPECIAL PARA MILITARES: LECCIONES Y DESAFÍOS DE GOBERNABILIDAD EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA CHILENA.

*Soledad Ubilla.*

#### Estudio de Caso N° 10

MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE UN HOSPITAL PÚBLICO: EL CASO DE LA ASISTENCIA PÚBLICA EN SANTIAGO.

*Cecilia Montero y Carlos Vignolo.*

#### Estudio de Caso N° 11

CONTROL Y RESPONSABILIDAD EN GOBIERNOS LOCALES: DESAFÍOS INSTITUCIONALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA.

*Claudio Orrego Larraín.*

### Publicados en 1997

#### Estudio de Caso N° 12

MITOS Y HECHOS DEL PROGRAMA DE VIVIENDA BÁSICA EN SANTIAGO DE CHILE: UNA MIRADA DESDE LOS BENEFICIARIOS.

*Fernando Díaz Mujica.*

#### Estudio de Caso N° 13

GESTIÓN TERRITORIAL DEL FOMENTO PRODUCTIVO: UNA OBSERVACIÓN A LA PYME FORESTAL DE LA REGIÓN DEL BÍO-BÍO.

*Liliana Cannobbio Flores.*

#### Estudio de Caso N° 14

LA REFORMA PREVISIONAL BOLIVIANA Y EL CASO DEL INCENTIVO AL TRASPASO.

*Luis Gonzalo Urcullo Cossío.*

#### Estudio de Caso N° 15

GÉNERO, SALUD Y POLÍTICAS PÚBLICAS, DEL BINOMIO MADRE-HIJO A LA MUJER INTEGRAL.

*Alejandra Faúndez Meléndez.*

#### Estudio de Caso N° 16

ESTUDIO DEL SISTEMA DE REGULACIÓN SECTORIAL EN BOLIVIA.

*Julio Waldo López Aparicio.*

#### Estudio de Caso N° 17

LA INDUSTRIA DEL PETRÓLEO EN ECUADOR. EL CASO DEL SISTEMA DEL OLEODUCTO TRANSECUTORIANO.

*Luis Esteban Lucero Villarreal.*

#### Estudio de Caso N° 18

LA GESTIÓN COLECTIVA DEL DERECHO DE AUTOR Y LOS DERECHOS CONEXOS: INSTRUMENTO DE PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD.

*Marvin Francisco Discua Singh.*

### Publicados en 1998

#### Estudio de Caso N° 19

ESTRATEGIAS INSTITUCIONALES PARA PROMOVER LA PERMANENCIA DE PROFESIONALES CALIFICADOS EN EL SERVICIO PÚBLICO PERUANO. EL CASO DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

*Juan Carlos Cortázar Velarde.*

#### Estudio de Caso N° 20

LA CRISIS DE LAS UVAS ENVENENADAS.

*Claudio Rodolfo Rammsy García.*

#### Estudio de Caso N° 21

LOS DETERMINANTES DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE HAITÍ (ELEMENTOS PARA EL DEBATE).

*Michel-Ange Pantal.*

**Estudio de Caso N° 22**

REGULACIÓN DE SEGUROS PRIVADOS DE SALUD: LA EXPERIENCIA EN CHILE DE LA SUPERINTENDENCIA DE INSTITUCIONES DE SALUD PREVISIONAL (ISAPRES).

*Cecilia M<sup>a</sup>, Yajaira Rivera, Livia Sánchez.*

**Estudio de Caso N° 23**

LA REFORMA A LA JUSTICIA CRIMINAL EN CHILE: EL CAMBIO DEL ROL ESTATAL.

*Juan Enrique Vargas Viancos.*

**Estudio de Caso N° 24**

EL ROL DE LA SUPERINTENDENCIA PARA LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LA LIBRE COMPETENCIA EN EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN VENEZOLANO.

*David Mieres Valladares.*

**Estudio de Caso N° 25**

CONCERTACIÓN Y POLÍTICA EDUCATIVA EN ARGENTINA (1984 - 1996).

*Alejandro Esteban Rodríguez.*

**Estudio de Caso N° 26**

POLÍTICA AMBIENTAL EN COSTA RICA: ANÁLISIS DEL PROYECTO DE USO Y CONSOLIDACIÓN DE LOS RECURSOS FORESTALES EN LAS COMUNIDADES RURALES DE LA REGIÓN CHOROTEGA.

*Georgina Paniagua Ramírez.*

**Estudio de Caso N° 27**

IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y EQUIDAD EN LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR. UN ESTUDIO SOBRE LOS PROCESOS DE SELECCIÓN Y FINANCIAMIENTO.

*Sixto Carrasco Vielma.*

**Estudio de Caso N° 28**

LA PRIVATIZACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES EN EL PERÚ.

*Leopoldo Arosemena Yabar-Dávila.*

**Estudio de Caso N° 29**

DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA PARTICIPACIÓN POPULAR Y POLÍTICA PARA UNA COMPATIBILIZACIÓN CON LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO NACIONAL.

*José Antonio Terán Carreón.*

**Estudio de Caso N° 30**

LA POLÍTICA DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES DE MÉXICO: EFECTOS EN EL CASO DE LA RELACIÓN BILATERAL MÉXICO - CHILE.

*Ana María Güémez Perera.*

**Estudio de Caso N° 31**

LA LEY N° 19.490: IMPLICACIONES Y PROYECCIONES DEL MANEJO DE UNA CRISIS: EL CASO DEL PERSONAL NO MÉDICO DE SALUD.

*Claudia Muñoz Salazar.*

**Publicados en 1999****Estudio de Caso N° 32**

LA POBREZA, LA DESIGUALDAD Y LA EDUCACIÓN EN EL PERÚ DE HOY: UNA APROXIMACIÓN CUANTITATIVA.

*Nelson Shack Yalta.*

**Estudio de Caso N° 33**

PROGRAMA CHILE - BARRIO: ¿UNA PROPUESTA DE INTERVENCIÓN PÚBLICA INNOVADORA EN ASENTAMIENTOS PRECARIOS?

*María Gabriela Rubilar Donoso.*

**Estudio de Caso N° 34**

SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO, INNOVACIONES NECESARIAS EN EL SISTEMA DE SALUD OCUPACIONAL DEL PERÚ.

*Cecilia M<sup>a</sup> Cárdenas.*

**Estudio de Caso N° 35**

EL ROL REGULADOR DEL ESTADO EN OBRAS VIALES CONCESIONADAS.

*Ricardo Cordero Vargas.*

**Estudio de Caso N° 36**

MODERNIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENCIÓN A NIÑOS Y ADOLESCENTES EN VENEZUELA: EL CASO DE LAS REDES LOCALES DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA.

*Luzmari Martínez Reyes.*

**Estudio de Caso N° 37**

CULTURA CIUDADANA: LA EXPERIENCIA DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ (1995 - 1997).

*Pablo Franky Méndez.*

**Estudio de Caso N° 38**

POLÍTICAS DE CAPACITACIÓN JUVENIL Y MERCADO DEL TRABAJO EN VENEZUELA (1990 - 1997).

*Urby Pantoja Vásquez.*

**Estudio de Caso N° 39**

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA CORRUPCIÓN COMO UN MODO DE CONSOLIDAR LOS PROCESOS DEMOCRÁTICOS: EL CASO ARGENTINO

*Irma Miryam Monasterolo.*

**Estudio de Caso N° 40**

EL SISTEMA DE INTERMEDIACIÓN LABORAL Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO EN CHILE: DIAGNÓSTICO, EVALUACIÓN Y PROPUESTA PARA MEJORAR SU GESTIÓN.

*César Chanamé Zapata.*

**Estudio de Caso N° 41**

REFORMA AL SISTEMA DE REMUNERACIONES DE LOS DOCENTES DEL SERVICIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA EN BOLIVIA.

*Teresa Reinaga Joffré.*

**Estudio de Caso N° 42**

LA NEGOCIACIÓN DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN CHILE (1983 - 1989).

*Justo Tovar Mendoza.*

### **Publicados en 2000**

#### **Estudio de Caso Nº 43**

ANÁLISIS COMPARATIVO DEL FINANCIAMIENTO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR, UNIVERSIDADES ESTATALES Y UNIVERSIDADES PRIVADAS CON APORTES 1981-1989 Y 1990-1998.

*Julio Castro Sepúlveda.*

#### **Estudio de Caso Nº 44**

INDICADORES DE CALIDAD Y EFICIENCIA EN LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA: ALGUNAS PROPUESTAS PARA EL SISTEMA DE ACREDITACIÓN CHILENO.

*Danae de los Ríos Escobar.*

#### **Estudio de Caso Nº 45**

POLÍTICAS DE COMPETITIVIDAD EN REGIONES A LA LUZ DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO CHILENA.

*Jorge Menéndez Gallegos.*

#### **Estudio de Caso Nº 46**

ANÁLISIS DE LAS SEÑALES ECONÓMICAS EN LA INDUSTRIA ELÉCTRICA EN BOLIVIA.

*Jorge Ríos Cueto.*

#### **Estudio de Caso Nº 47**

POTENCIALIDADES DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN VENEZUELA.

*Edgar Rojas Calderón.*

#### **Estudio de Caso Nº 48**

ANÁLISIS DE LA REFORMA DE PENSIONES EN EL SALVADOR

*Irma Lorena Dueñas Pacheco.*

#### **Estudio de Caso Nº 49**

EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA REGULATORIA DEL SECTOR HIDROCARBUROS EN BOLIVIA.

*Tatiana Genuzio Patzi.*

#### **Estudio de Caso Nº 50**

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESPACIO LOCAL: HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA CIUDADANÍA EN CHILE.

*Roberto Godoy Fuentes.*

#### **Estudio de Caso Nº 51**

GESTIÓN DE BILLETES EN EL BANCO CENTRAL.

*John Vela Guimet.*

#### **Estudio de Caso Nº 52**

EL CRÉDITO COMO INSTRUMENTO PARA FINANCIAR EL ACCESO Y LA MANTENCIÓN DE ESTUDIANTES EN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE.

*Juan Salamanca Velázquez.*

### **Publicados en 2001**

#### **Estudio de Caso Nº 53**

EL NUEVO MODELO DE JUSTICIA PENAL ADOLESCENTE DE NICARAGUA.

*Raquel del Carmen Aguirre.*

#### **Estudio de Caso Nº 54**

LA GESTIÓN ESTRATÉGICA EN EL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE LA PAZ.

*Humberto Rosso Morales.*

#### **Estudio de Caso Nº 55**

EDUCACIÓN SUPERIOR EN NICARAGUA: ¿EFICIENCIA EN LA ASIGNACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS DEL ESTADO?

*Emilio Porta Pallais.*

#### **Estudio de Caso Nº 56**

SEGURO DE DESEMPLEO EN CHILE.

*Juan Pablo Severin Concha.*

#### **Estudio de Caso Nº 57**

FORMACIÓN DOCENTE: CENTROS REGIONALES DE FORMACIÓN DE PROFESORES (CERP).

*Juan Eduardo Serra Medaglia.*

#### **Estudio de Caso Nº 58**

MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA. EL CASO CHILENO (1994 - 2000).

*Álvaro Vicente Ramírez Alujas.*

#### **Estudio de Caso Nº 59**

CONTENCIÓN DE COSTOS EN MEDICAMENTOS: LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL Y EL CASO CHILENO.

*Lucas Godoy Garraza.*

#### **Estudio de Caso Nº 60**

LA REFORMA CONSTITUCIONAL ECUATORIANA DE 1998: UN ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA GOBERNABILIDAD.

*Fernando Pachano Ordóñez.*

### **Publicados en 2002**

#### **Estudio de Caso Nº 61**

EL ENFOQUE DE GÉNERO DENTRO DEL PROGRAMA DE REFORMA DEL SERVICIO CIVIL NICARAGÜENSE: ANÁLISIS DEL AMBIENTE INSTITUCIONAL.

*María Andrea Salazar Mejía.*

#### **Estudio de Caso Nº 62**

REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES EN COSTA RICA: EVALUACIÓN DE LA NUEVA ORGANIZACIÓN.

*Cinthya Arguedas Gourzong.*

#### **Estudio de Caso Nº 63**

LA GESTIÓN DE LO PÚBLICO MÁS ALLÁ DE LO ESTATAL: EL CASO DEL FONDO DE RECONSTRUCCIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA DEL EJE CAFETERO (FOREC) EN COLOMBIA.

*Jorge Iván Cuervo Restrepo.*

#### **Estudio de Caso Nº 64**

INSERCIÓN LABORAL JUVENIL: ANÁLISIS DE VARIABLES RELEVANTES Y PERSPECTIVAS DE POLÍTICA.

*Sergio Antonio Ibáñez Schuda.*

**Estudio de Caso N° 65**

LA DEMANDA POR JUSTICIA, UN PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA.  
*Rafael Mery Nieto.*

**Estudio de Caso N° 66**

ANÁLISIS DE IMPACTO DE LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN EN LA ATENCIÓN AL CONTRIBUYENTE EN EL SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS DE CHILE.  
*Carlos René Martínez Calderón.*

**Estudio de Caso N° 67**

ESTRUCTURA DEL EMPLEO POR GÉNERO Y ANÁLISIS DE LA CONCENTRACIÓN DEL EMPLEO FEMENINO EN EL SECTOR TERCIARIO.  
*Paula Ximena Quintana Meléndez.*

**Estudio de Caso N° 68**

RENDIMIENTO ESCOLAR EN CHILE EN ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS Y PRIVADOS: ¿QUÉ NOS MUESTRA LA NUEVA EVIDENCIA?  
*Claudia Marcela Peña Barría.*

**Estudio de Caso N° 69**

DETERMINACIÓN DE LOS FACTORES EXPLICATIVOS DE LOS RESULTADOS ESCOLARES DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA EN EL PERÚ.  
*José Carlos Chávez Cuentas.*

**Publicados en 2003****Estudio de Caso N° 70**

COSTA RICA: IMPORTANCIA Y PERSPECTIVAS DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON CHILE.  
*Leonardo José Salas Quirós.*

**Estudio de Caso N° 71**

DIFERENCIAS SALARIALES ENTRE EMPLEADOS DEL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO DE CHILE EN LOS AÑOS 1990 Y 2000.  
*Paula Daniela Bustos Muñoz.*

**Estudio de Caso N° 72**

VIABILIDAD DEL SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA PÚBLICA EN BOLIVIA (1990 - 2001).  
*Juan Carlos Camacho Encinas.*

**Estudio de Caso N° 73**

LA POLÍTICA Y PROGRAMAS SOCIALES INTEGRALES DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA: UN DESAFÍO A LA GESTIÓN PÚBLICA.  
*Valeria Andrea Sánchez de Buglio.*

**Estudio de Caso N° 74**

INCENTIVOS A ESCUELAS Y MAESTROS: LA EXPERIENCIA DEL "PLAN DE ESTÍMULOS A LA LABOR EDUCATIVA INSTITUCIONAL" EN EL SALVADOR.  
*Juan Carlos Rodríguez.*

**Estudio de Caso N° 75**

COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN CHILE. SU EVOLUCIÓN Y EFECTOS EN EL ÁMBITO ECONÓMICO 1990 - 2000.  
*Carmen Gloria Marambio Ortiz.*

**Publicados en 2004****Estudio de Caso N° 76**

POBLACIÓN PENAL Y MERCADO LABORAL: UN MODELO EMPÍRICO PARA EL PERÍODO 1982-2002 EN LA REGIÓN METROPOLITANA.  
*Antonio Frey Valdés.*

**Estudio de Caso N° 77**

LA PROMESA DE LAS COMPRAS PÚBLICAS ELECTRÓNICAS: EL CASO DE CHILECOMPRA (2000-2003).  
*Karen Angelika Hussmann.*

**Estudio de Caso N° 78**

UN SISTEMA DE INFORMACIÓN DE APOYO A LA GESTIÓN DE LAS CIUDADES CHILENAS.  
*Víctor Contreras Zavala.*

**Estudio de Caso N° 79**

AÑOS DE ESTUDIO Y SUPERACIÓN DE LA POBREZA EN NICARAGUA. EL CASO DE LA RED DE PROTECCIÓN SOCIAL  
*José Ramón Laguna Torres.*

**Estudio de Caso N° 80**

LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL FRENTE A LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO. EL DESAFÍO DE LA REGIÓN DE O'HIGGINS.  
*Marlene Sepúlveda Cancino.*

**Estudio de Caso N° 81**

MUNICIPIOS EFECTIVOS EN EDUCACIÓN.  
*María Angélica Pavez García.*

**Publicados en 2005****Estudio de Caso N° 82**

EFECTOS EN LOS SECTORES AGROPECUARIOS Y AGROINDUSTRIAL CHILENO DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE CHILE Y COSTA RICA.  
*Mauricio Reyes Reyes.*

**Estudio de Caso N° 83**

AUTONOMÍA DE LAS FINANZAS LOCALES EN PERÚ.  
*Mónica Tesalia Valcárcel Bustos.*

**Estudio de Caso N° 84**

INVESTIGACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS, UNA NECESIDAD URGENTE PARA CHILE: EL FONDO PARA EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE GESTIÓN DE PROYECTOS.  
*María Elisa Ansoleaga Moreno.*

**Estudio de Caso N° 85**

LA LICITACIÓN DE DEFENSA PENAL PÚBLICA EN EL NUEVO PROCESO PENAL CHILENO.  
*Cristián Andrés Letelier Gálvez.*

**Estudio de Caso N° 86**

EVALUACIÓN DE EFECTIVIDAD DEL FOMENTO FORESTAL EN CHILE, PERÍODO 1996-2003.  
*Gerardo Andrés Valdebenito Rebolledo.*

**Estudio de Caso N° 87**

¿SEGURIDAD SOCIAL PARA TODOS O UNOS POCOS?

*Mariela Solange Torres Monroy.*

**Estudio de Caso N° 88**

FACTORES CLAVES EN LA RELACIÓN INVESTIGACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN CHILE.

Análisis del modelo matemático de licitación para Junaeb y el proyecto Fondef de estimación de riesgos y costos de reducción del arsénico en el aire para el diseño de una normativa.

*Claudia Andrea Mardones Fuentes.*

**Publicados en 2006**

**Estudio de Caso N° 89**

LOS DIÁLOGOS CIUDADANOS POR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN: UNA EXPERIENCIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

*Pablo Iván Rupin Gutiérrez.*

**Estudio de Caso N° 90**

IMPACTO DE LOS RECURSOS HIPC Y PNC EN LA GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES DE BOLIVIA.

*José Luis Tangara Colque.*

**Estudio de Caso N° 91**

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO: REPRESENTACIONES DE LAS ÉLITES SOBRE LOS MECANISMOS Y POSIBLES IMPACTOS DE UNA POLÍTICA PÚBLICA DISTRIBUTIVA.

*Elizabeth Rivera Gómez.*

**Estudio de Caso N° 92**

INDICADORES DE CALIDAD Y EFICIENCIA DEL ESTADO.

*Luis Antonio Riquelme Contreras.*

**Estudio de Caso N° 93**

SECTOR INFORMAL EN HONDURAS: ANÁLISIS Y CARACTERÍSTICAS DEL EMPLEO A PARTIR DE LAS ENCUESTAS DE HOGARES.

*David Ricardo Pineda Zelaya.*

**Estudio de Caso N° 94**

BALANCE DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE 1990-2005 "UNA MIRADA REGIONAL Y MUNICIPAL".

*Cristian Marcelo Leyton Navarro.*

**Estudio de Caso N° 95**

LAS TRANSFERENCIAS FISCALES Y EL GASTO PÚBLICO EN LA FEDERACIÓN BRASILEÑA: UN ANÁLISIS DE LA INEQUIDAD ESPACIAL EN EL ACCESO A BIENES SOCIALES Y TERRITORIALES.

*Cristina Aziz Dos Santos.*

**Estudio de Caso N° 96**

HACIA UNA NUEVA ETAPA EN LA GESTIÓN AMBIENTAL CHILENA: EL CASO CELCO.

*Alejandra Contreras Altmann.*

**Publicados en 2007**

**Estudio de Caso N° 97**

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ENFRENTAR LOS RIESGOS DE DESASTRES NATURALES EN CHILE.

*Antonia Bordas Coddou.*

**Estudio de Caso N° 98**

DIAGNÓSTICO Y EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DEL PROGRAMA CHILE BARRIO.

*Claudio Martínez Villa.*

**Estudio de Caso N° 99**

ADULTOS MAYORES EN LA FUERZA DEL TRABAJO: INSERCIÓN EN EL MERCADO LABORAL Y DETERMINANTES DE LA PARTICIPACIÓN.

*Javiera Marfán Sánchez.*

**Estudio de Caso N° 100**

EL SECTOR FORESTAL EN CHILE Y SU CONTRIBUCIÓN AL DESARROLLO.

*Fernanda Solórzano Mangino.*

**Estudio de Caso N° 101**

DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL. PROGRAMA DE FOMENTO - PROFO CORPORACIÓN DE FOMENTO PRODUCTIVO.

*Marvin García Urbina.*

**Publicados en 2008**

**Estudio de Caso N° 102**

ANÁLISIS CRÍTICO DE LA POLÍTICA DE CONCESIONES VIALES EN CHILE: BALANCE Y APRENDIZAJES.

*Haidy Nevenka Blazevic Quiroz.*

**Estudio de Caso N° 103**

ESTRATEGIAS PARA DETECTAR COLUSIÓN: LECCIONES PARA EL CASO CHILENO.

*Elisa Echeverría Montúfar.*

**Estudio de Caso N° 104**

GOBERNABILIDAD E INSTITUCIONES EN HAITÍ: UN ANÁLISIS EXPLORATORIO.

*Jean Gardy Victor.*

**Estudio de Caso N° 105**

HACIA UN MODELO SOSTENIBLE DE TURISMO COSTERO EN REPÚBLICA DOMINICANA: ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES.

*Matías Bosch Carcuro.*



MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS