



**UNIVERSIDAD DE CHILE  
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS  
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL**

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

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE  
MAGISTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

**HAILY NEVENKA BLAZEVIĆ QUIROZ**

**PROFESOR GUÍA:  
ALVARO RAMÍREZ ALUJAS**

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN:  
RONALD FISCHER BARKAN  
GUILLERMO CAMPERO QUIROGA**

**SANTIAGO DE CHILE  
MARZO 2008**

## Resumen Ejecutivo

El presente Estudio de Caso tiene por objetivo analizar el programa de concesiones viales en Chile desde el marco de la política pública, establecer la relación que existe entre el programa de concesiones 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 de los desafíos futuros del programa de Concesiones.

Para el logro de estos objetivos, el documento se estructuró a través de un marco conceptual en el que se definen los lineamientos para el análisis, en cuanto a la política pública y al bien público, sobre los cuales se establece el programa de Concesiones. Luego una segunda parte con la historia, que da cuenta de lo que ha sido el programa, dando paso a una tercera parte, en 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 el programa de Concesiones en sus inicios no fue concebido como una política pública; ya que no cumplió varios de los procesos que deben considerarse para tal efecto; sin embargo, implicó una serie de decisiones públicas al momento de su implementación. En este sentido, se considera que el programa de Concesiones responde a una decisión pública y no al diseño y gestión de una política pública, por lo que aún tiene tareas y desafíos pendientes que deben ser abordados en el corto y mediano plazo. Cabe destacar que este hecho no dice relación con el éxito o fracaso que pudo haber tenido el programa de Concesiones.

A modo de conclusión se destacan como tareas pendientes; el proceso de institucionalidad del programa de Concesiones y establecer una participación ciudadana que responda a un proceso de modernización del Estado; y como principales desafíos se encuentran; establecer los estándares de servicios para la infraestructura concesionada, 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, que se discute en el Congreso, modificación que no se hace cargo de incorporar la totalidad de las tareas pendientes y desafíos del programa.

## **I. Marco Conceptual**

### **A. 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 otro lado, la infraestructura puede ser considerada bien público, porque tiene que ser accesible y utilizable por toda la población. Es este sentido a continuación se analizan ambos conceptos desde el punto de vista de la infraestructura.

El concepto 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 3 formas principales: las políticas públicas transmiten contenidos, se traducen por prestaciones y generan efectos. Estas intervenciones movilizan actividades y procesos de trabajo. Se efectúan a través de relaciones entre actores sociales colectivos o individuales (Thoenig, 2004).

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

En cuanto a los bienes públicos, es posible indicar que existen algunos bienes que “una vez producidos, no es posible impedir a nadie que se beneficie de ellos” (Nicholson, 1997): éstos son los llamados bienes públicos puros. Las definiciones más habituales de bienes públicos destacan dos propiedades: la imposibilidad de excluir a nadie de su consumo y la ausencia de rivalidad (Nicholson, 1997). Con relación a estas

dos propiedades: en primer lugar no cuesta nada que otra persona más disfrute de sus ventajas- el hecho de que un individuo disfrute del bien 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 suministre demasiado pocos justifica muchas de las actividades del Estado (Stiglitz, 2002).

Los bienes públicos puros se caracterizan por el consumo no rival —el consumo de una persona no impide o reduce el consumo de otra- y por la imposibilidad de excluir a nadie de su beneficio, dado que es imposible impedir que los individuos disfruten de ellos. Los bienes públicos puros tienen la propiedad que si una persona compra una cantidad mayor de ellos, su consumo por parte de todas las personas aumentan en la misma cuantía (Stiglitz, 2002).

En consecuencia existen bienes públicos impuros, sobre los cuales el Estado debe procurar su producción. El Estado debe hacerse cargo de la provisión de ciertos bienes; sin embargo, tiene un problema fundamental de elección pública: averiguar el nivel de bienes públicos que desea cada persona.

Por esto si el Estado no provee el bien, el mercado no lo produciría o, si lo hiciera, sería a niveles sub-óptimos. Además, el bien público constituye el argumento central del intervencionismo estatal, con una producción óptima. Mancun 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 deben cumplirse en ambos casos para alcanzar la eficiencia (Nicholson, 1997). Así podemos 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, puede ser considerado un criterio de selección.*

## B. Proceso de una política pública

A continuación se detallan cinco procesos básicos que deben considerarse 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 es una política que se encuentra aún en etapa de gestación.

1. **Contexto Sociopolítico:** conformado por los elementos de orden económico, político y social; este análisis constituye el contexto sociopolítico en el cual se va a aplicar una política pública.

En el caso de la política de Concesiones, fue importante darse cuenta que económicamente – 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 suficiente para poder realizar inversión social y de infraestructura .

2. **Marco institucional:** es el análisis y dominio de cual es el contexto de las instituciones que se dispone para operar la política. Se refiere a dos aspectos; por un lado, el complejo institucional disponible o el herramental institucional que disponemos , y por otro lado, el estado de las herramientas, si están en condiciones de operar y actuar. Esta es la forma en que se determina si la política pública va a ser aplicada en extensión y en profundidad.

El programa de Concesiones en una primera instancia fue implementado bajo la estructura organizacional del Ministerio de Obras Públicas – en la Dirección de Vialidad – sin embargo, esto no dio resultado; ya que se necesitaba una estructura menos burocrática que respondiera a las necesidades de la alianza público – privada, que se estaba llevando a cabo. De igual manera, en la actualidad aún este proceso no se ha resuelto.

Sin embargo, el MOP como parte de un sistema, que para llevar a cabo su labor debe interactuar con otros organismos del Estado, siendo los más relevantes el Ministerio de Hacienda -

---

<sup>1</sup> 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.

específicamente la Dirección de Presupuesto (Dipres)- y el Ministerio de Planificación (Mideplan). Por lo tanto, es necesario considerar la institucionalidad de todas estas instancias.

3. **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 como se transmite a los individuos, a las comunidades sociales, al país en general. De alguna manera es necesario que la información que no viene del gobierno, que es el primer vocero, debe venir de personajes con influencia que hacen pública su opinión hablando de la política de gobierno, es la comunidad de los que saben, que son independientes del gobierno y que instalan 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 era 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.*

4. **Negociación:** en este proceso la afirmación principal es que toda política pública, como toda política en general, es negociable. La política pública tiene que ser concebida como negociable, fijar los márgenes de negociación, tener claro que se puede negociar todo aquello que no cambie el fin. La negociación es un proceso de intercambio en que hay que proteger el corazón de la política, definir los límites críticos, tener claro qué es lo que se entrega y qué no. Los criterios de 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, se necesita 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

---

<sup>2</sup> Se refiere a la capacidad de convencer a personas y grupos, capacidad de transmitir a nivel comunicacional y político ciertas cosas.

parlamentario; por el lado del sector privado, hubo que negociar los riesgos del negocio; en ese sentido el Estado tuvo que asumir cierto riesgo, y compartir los riesgos con el sector privado.

5. **Estrategia:** Los procesos anteriores constituyen lo que se llama la estrategia. La formulación de una política pública es definir como 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.

En término de gobernabilidad es necesario lograr una buena formulación de política pública, la que no se puede llevar a cabo si no se cuenta también con una buena formulación de decisión pública. Los cinco procesos son igual de importantes y fundamentales en la conformación de la formulación de la política pública, y es necesario que cada uno de ellos sea abordado de manera correcta tomando en consideración todos los factores, tanto técnicos como políticos. Se puede contar con una muy buena política pública que no vale nada si no se ha considerado la implementación de la decisión pública. En consecuencia, son igualmente importantes la política como la decisión pública, es necesario que sean trabajadas y llevadas a cabo en paralelo.

### C. Modalidades de Concesiones Viales

Como parte del análisis y de la historia del programa de concesiones, es relevante tener en consideración 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 le desee conferir, como son los contratos tipo BOOT<sup>3</sup> (Build, Own, Operate,

---

<sup>3</sup> BOOT de sus siglas en inglés: construcción, compra, operación y transferencia. Bajo esta modalidad, el sector privado construye el proyecto, es dueño del mismo, lo administra y luego, al final de período de concesión, la propiedad se transfiere al sector público.

Transfer), BTO<sup>4</sup> (Building, Transfer, Operate), BOO<sup>5</sup> (Building, Operate, Own) y BOT<sup>6</sup> (Building, Operate, Transfer).

En las concesiones de infraestructura vial en Chile, mayoritariamente se ha utilizado el contrato BOT, a través del cual 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).

#### **D. Mecanismos de Concesiones Viales**

En paralelo a la definición de una modalidad para llevar a cabo una concesión, es necesario también definir el mecanismo de concesión que se utilizará. En Chile, el mecanismo más utilizado es el de plazo fijo, la Concesión se estipula por una cierta cantidad de años, periodo que el concesionario ha calculado para recuperar la inversión y obtener utilidades.

Existen diversos mecanismos de licitación, siendo el más utilizado el de plazo fijo, tal como su nombre lo dice es aquel en que se fija el plazo de licitación y gana la firma que establece el menor peaje, o el caso en que el regulador establece un peaje mínimo y gana la empresa que presenta un menor período de concesión (Engel, Fischer y Galetovic, 2000).

Por último, Engel, Fischer y Galetovic han propuesto otro mecanismo de licitación, que corresponde al menor valor de los ingresos (MVPI), la característica esencial es que la duración de la concesión es variable y se ajusta automáticamente a la demanda por la carretera, gana la concesión la empresa que presenta el menor valor presente de los ingresos por peaje, es un modelo teórico que no ha sido implementado aún en Chile.

## **II. Historia de las Concesiones Viales en Chile**

La historia se presenta en forma transversal, a través de hitos que se establecieron como parámetros para una mejor presentación y

---

<sup>4</sup> BTO de sus siglas en inglés: 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.

<sup>5</sup> BOO de sus siglas en inglés: construcción, operación y compra. En este caso, el sector privado mantiene la propiedad del proyecto a perpetuidad.

<sup>6</sup> BOT de sus siglas en inglés: construcción, operación y transferencia. En muy parecida a la modalidad BOOT, salvo que el sector privado, en este caso, jamás es dueño formal de los activos.



entendimiento de lo que ha sido el programa de concesiones viales en Chile, comenzando por la legalidad, la institucionalidad, la estructura interna, siguiendo con los riesgos involucrados en las concesiones viales, las condiciones para el funcionamiento del sistema de concesiones, el accionar del sistema de concesiones, las iniciativas privadas y finalmente algunas cifras involucradas en el programa.

## **A. La legalidad**

A comienzos de la década de los noventa, la infraestructura pública en Chile se encontraba en un estado de gran deterioro, requería de una fuerte inyección de recursos que permitiera en el corto y mediano plazo hacer frente a una situación que claramente obstaculizaba las posibilidades de crecimiento del país. Pero 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 que se había realizado en las últimas décadas (muy por debajo de los estándares óptimos); además, del rezago que presentaba la capacidad de las rutas (MOP, 2003).

Chile contaba con una normativa relativa a concesiones desde el año 1982, DFL N°591, que "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", nunca se utilizó dicha normativa ni se adjudicó alguna obra bajo dicho cuerpo legal, esto se debió en particular, a que no existía un consenso político sobre el estado de la infraestructura nacional y mucho menos sobre el sistema de concesiones, como herramienta para superar el déficit en infraestructura.

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

En dicho contexto, el Presidente Patricio Aylwin Azócar encargó al entonces Ministro de Obras Públicas, Sr. 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 infraestructura. Así, 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 noventa, era absolutamente insuficiente e impedía el desarrollo sostenido de la economía; que los recursos públicos eran insuficientes para hacer frente a la demanda por infraestructura; que la asociación público-privada en el financiamiento y gestión de la Infraestructura permitiría paliar el déficit; que el mecanismo de mercado para la asignación de recursos en infraestructura era utilizable con éxito en el mundo; y, que la política a implementar permitiría la liberación de recursos públicos para destinarlo a inversiones sin rentabilidad privada, pero de alto impacto social.

Así se gesta la ley de Concesiones, Ley N° 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 extendida a empresas nacionales y extranjeras para invertir bajo un sistema de contrato de concesión tipo BOT (Build, Operate and Transfer), en que 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, sean de construcción, reparación, conservación y explotación.

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

En 1993, se dictó la ley N° 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 N°19.460 que contiene, entre otras normas, 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; 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, facultad que se materializó mediante la dictación del DS MOP N° 900 de 1996.

Sin embargo, para llevar a cabo la ley de Concesiones fue necesaria la implementación de otras normas que decían relación 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 las que 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 permite 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, el año 2002 se aprobó la ley de telepeaje, que es un requisito para el funcionamiento de las concesiones urbanas al asegurar el pago de las tarifas mediante un sistema electrónico.

## **B. La institucionalidad**

En el año 1983, un año después que se dicta 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. 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, nunca operó en la práctica.

En el año 1992, y luego que se dictara la ley 19.068, como una medida para implementar el sistema de concesiones, se dictó el DS MOP N°112, que establecía la organización interna del Departamento de Concesiones, con dependencia funcional de la Dirección General de Obras Públicas y tenía como finalidad el 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 y para impulsar un nuevo programa de proyectos de infraestructura en conjunto con el sector privado. Hasta ese momento 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, cuya finalidad era proponer la política de ejecución y supervisión de obras por el sistema de concesión. Y, además, 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 Públicas se vio en la obligación de adaptarse a los cambios que se estaban produciendo.

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

Las modificaciones a la ley de concesiones y 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.

---

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

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 preparar las bases de licitación. Los primeros proyectos que fueron concesionados (1993) fueron coordinados por la Dirección de Vialidad, encargada del proceso de expropiaciones y los aspectos constructivos; sin embargo, las especialidades de este tipo de proyectos junto con la velocidad que le imprimieron las concesionarias hizo necesario crear una estructura adicional para la construcción y revisión de proyectos.

### **C. La estructura interna**

En los inicios, entre los años 1992 y 1994, los recursos para su funcionamiento provenían de la Dirección General de Obras Públicas y los funcionarios que allí se desempeñaban provenían de otros servicios destinados en comisiones o cometidos de servicios.

Mediante el Decreto del Ministerio de Hacienda N° 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 que implicaba el sistema de concesiones, se enfrentó al problema de que las plantas de personal y las de contrata, eran muy pequeñas para la gran transformación que debía realizar el Ministerio. Así, la dotación máxima autorizada para Concesiones desde la creación del programa en la Ley de Presupuestos fue mínima, considerando el volumen de recursos que manejaba dicha cartera. Dotación que 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 del 2007 el Ministerio cuenta con una dotación de 7.585 (dotación, contrata, honorarios y otras modalidades) y la Coordinadora General de Concesiones sólo cuenta con una dotación de 237 (contrata 28 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, para la realización de road show, seminarios y visitas técnicas, con el fin de

augmentar el número de inversionistas potenciales 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 decidieron que todo este proceso fuera realizado internamente con 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 ochenta, proceso de menor complejidad que el de concesiones, se realizaron fuera de la institucionalidad con 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 tuviera que contar con personal de muy alta capacidad técnica y con una remuneración acorde al tipo de negocio que se estaban implementando.

#### **D. 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); sin embargo, en la nueva generación de Concesiones, es necesario el uso de subsidios estatales o el uso de otra alternativa de financiamiento, como es el caso del *peaje sombra*, en que los usuarios no pagan peaje al concesionario, sino que el monto que se hubiera recaudado por el tránsito de los vehículos es abonado directamente por el Estado.

Como en toda inversión, las Concesiones Viales involucran algún tipo de riesgo, que de acuerdo al mecanismo de licitación a utilizar puede ser distribuido entre los distintos actores involucrados, éstos son el concesionario o inversionistas, el Estado y los usuarios. Muchos de los riesgos están relacionados con la diferencia entre la rentabilidad esperada del proyecto y la rentabilidad real del mismo.

Existen distintos tipos de riesgos que pueden afectar el retorno esperado, pero con la finalidad de acotarlos, el Estado puede asumir parte de dichos riesgos (Moguillansky, 1997). En dicho 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 las propiedades para la ejecución de las obras y a riesgos propios de la construcción de las obras. En el caso chileno, las expropiaciones son asumidas por el Estado.
- Riesgos del concesionario durante la etapa de la explotación de la obra, relacionados con la rentabilidad de la concesión, que son asumidos por el concesionario.
- Riesgos de extinción de la concesión, se encuentra bastante acotado en la Ley de Concesiones (Artículo 27, Decreto 900).
- Riesgos de conflicto, normativamente está determinado 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 para el financista, debido 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, para asegurar la rentabilidad del negocio al Concesionario. La modalidad de pago, 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 el riesgo tiene que ser asumido por el Estado y los usuarios.

También existen riesgos 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 del tipo de cambio. Riesgo de insolvencia o una impredecible variación en el precio y su distribución, o presentándose como impredecible si la firma es capaz de pagar sus deudas. Y riesgo político asociado 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 puede detallar algunos de los riesgos que de alguna u otra manera han sido distribuidos entre el sector público y el sector privado: los riesgos de sobre costo que son asumidos por el concesionario debido a que el Estado entrega la ingeniería casi completa, los riesgos de terminar las obras en el tiempo acordado son asumidos por el concesionario, los riesgos de expropiación los asume el Estado y en el caso de los riesgos de estimación de demanda, el Estado garantiza un ingreso Mínimo.

### **E. Condiciones para el funcionamiento del sistema de concesiones**

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

- Una condición indispensable para el funcionamiento del sistema de concesiones era definir una estructura institucional que asegurara una relación razonable entre el sector público y privado.
- El éxito de las concesiones depende casi en un 100% de la buena relación que se establezca en el consorcio público – privado, que deben ser abordadas desde el punto de vista normativo.
- La necesidad de 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, que manejaban conceptos y experticias no existentes en el Ministerio de Obras Públicas.
- Lograr un cambio absoluto en la forma de ejecutar obras públicas.
- La presencia de importantes firmas internacionales que participen en el sistema; empresas que no tenían negocios en Chile o que sus volúmenes de negocios eran muy inferiores, fueron incorporadas.

---

<sup>8</sup> Para un análisis y descripción detallada de los diferentes riesgos ver Irwin (2005).



- Finalmente, la participación extranjera no sólo en el financiamiento sino que en la construcción misma, es una ventaja para incorporar al país un importante parque de equipos de alta tecnología.

## **F. Accionar de l 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 las obras ya licitadas o disminuirlas, las razones radican 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 a la realidad. Y por otro lado, en la etapa de construcción se agregan obras que no habían sido consideradas en el diseño, lo que conlleva necesariamente ha aumento de costos.

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

Esta institución tiene su origen en diversos artículos del DFL MOP N°850/97 y en el Título IV del Reglamento para Contratos de Obra 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 cual debe ser aprobado por Resolución de la autoridad competente y tomado razón por la Contraloría General de la República como regla general.

Por otro lado, en otras ocasiones estas obras complementarias se fundamentan en peticiones de la comunidad; en dichos casos, corresponden a mejoramientos de proyecto que consisten en aumentar anchos de berma, defensas camineras, obras de saneamiento, accesos a predios, paraderos de buses, etc.

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 de 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 ha dicho la Presidenta en su discurso del 21 de Mayo de este año, es necesario 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 denominado “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, dónde 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. Eficiencia radicada en el hecho que se pueden traspasar al sector privado la construcción y/u operación de todas aquellas actividades en la cuales el Estado no es eficiente, que sea el sector privado el que financie la inversión pública y sean los ciudadanos o el mismo Estado el que pague por el uso, de esta manera se pasa de un Estado empresa a un Estado regulador; y por otro lado, el Estado puede centrar su quehacer en las funciones que están relacionadas a procurar la equidad para todos los ciudadanos.

## **G. Iniciativas privadas**

La ley de concesiones contempla la presentación de una idea de proyecto concesionable, por parte de cualquier particular, la que debe ser analizada por el MOP. Estas presentaciones han sobrecargado de tareas adicionales al sistema de concesiones y al MOP en general, debido a que es necesaria

una evaluación exhaustiva antes de tomar la decisión de aceptación o rechazo de la iniciativa.

## H. Concesiones en Cifras

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

A continuación, se detalla la inversión materializada por grupos de Concesiones, tanto en Explotación y como en Construcción:

**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 preexistente	Aporte neto Estado 2002 - 2006	% Aporte Estado /Total
Ruta 5 Caminos Transversales	1.727.449	358.419	29.385	829	118.691	268.283	15,5%
Urbanas	827.484	129.397	56.999	38.766	28.952	118.678	14,3%
Aeropuertos	1.701.273	350.644	81.250	69.081	71.237	291.577	17,1%
Concesiones Obras Hidráulicas	193.158	5.666				5.666	2,9%
Edificación Pública	26.889	5.115	6.120	8.064		3.171	11,8%
Infraestructura Penitenciaria	105.647	17.126	9.158	9.646		16.638	15,7%
<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>

A continuación, se detalla el presupuesto total del programa entre los años 2003 - 2007:

**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 Concesionados 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>:

Puerto	Indice Tarifario <sup>10</sup> US\$/Ton.	CANON ANUAL <sup>11</sup> US\$	PAGO UP FRONT US\$	PAGO ADICIONAL US\$
<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>

<sup>9</sup> Información recopilada del Sistema de Empresa Portuarias, año 2005. A la fecha se han Concesionados otros puertos; sin embargo, no se cuenta con un registro que entregue la misma información aquí recogida.

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> 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 era adjudicada a quien ofrecía un mayor pago anual al Estado.

### **III. Análisis del Caso**

El análisis se basa en las 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 en la definición, implementación y puesta en marcha del programa de Concesiones, hasta la actualidad.

#### **A. Las Concesiones como política pública**

Si bien es el Estado quien define hacerse cargo o no de la provisión de ciertos bienes necesarios para la sociedad y por otro lado, de acuerdo a los principios fundamentales de la economía, se sabe que las necesidades son múltiples y los recursos limitados; lo que da como resultado que el Estado debe priorizar y enfocar su accionar, debe dar solución a ciertas necesidades que considera son las 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 Concesión fue concebido en sus inicios como una forma de financiamiento, distinta a las que se conocían. Lo que se había realizado en Chile hasta ese momento era la privatización de empresas públicas, en la provisión de cierto servicio básico – contracting out – concesionar la operación. El programa de Concesiones fue considerado 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 adquirir 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 a 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. Es una función esencial desde el punto de vista de la eficiencia del funcionamiento de los países esta tercera función y fue dejada muy de lado”.

---

<sup>12</sup> Extracto de la entrevista realizada al ex Ministro de Obras Públicas Carlos Hurtado Ruiz –Tagle.

No hay que olvidar el momento histórico - político que aconteció en Chile en la época en que se implementó el programa de Concesiones – la restauración de la estructura democrática de gobierno, con los 3 poderes del Estado. Pese a eso, la ley fue aprobada rápidamente, incluso con algunos detractores dentro del propio Gobierno como fue el Ministerio de Hacienda; por eso es importante en esta parte 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, quien frente a la pregunta del rol principal que le tocó jugar en dicho momento, manifestó lo siguiente<sup>13</sup>:

“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 también indiscutible fue el del Congreso, se tuvo la suerte de contar con el apoyo de muchos parlamentarios de los más varios sectores, respaldo debido al mérito de haber tenido el tino y la buena leche de atraer a la gente positivamente 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 en cómo los proyectos de infraestructura siempre fueron considerados por los economistas – una visión muy preciosa del análisis de los proyectos y muy poco realista - una visión absolutamente chata de la contribución que podría hacer la infraestructura al desarrollo del país”.

Continuando con el análisis del programa de concesiones en sí y en cuanto a 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 con recursos fiscales no era capaz de financiar - no era posible financiar inversiones de la envergadura que el país necesitaba en ese momento para competir a nivel internacional. Por otro lado, se necesitaba invertir en áreas sociales prioritarias como la salud, la 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 como era imposible antes. A modo de anécdota, una vez me preguntó un distinguido diputado social - demócrata alemán, ¿por

---

<sup>13</sup> Extracto de la entrevista realizada al ex Ministro de Obras Públicas Carlos Hurtado Ruiz –Tagle.

<sup>14</sup> Extracto de la entrevista realizada al ex – Ministro de Obras Públicas Ricardo Lagos Es cobar.

qué un Ministro socialista hacia concesiones, por qué no lo hacíamos como en Alemania que la autopista 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 fue utilizado 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, es que se planteó que el programa de Concesiones en un comienzo fue 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 el 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 haría merecedor de recibir dicha nominación.

En este sentido 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 sobre si consideraban que las Concesiones habían sido una política pública exitosa, con una estrategia de desarrollo clara y adecuada, y la mayoría coincidió en la respuesta afirmativa. A continuación se presentan algunos comentarios planteados por los entrevistados:

“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 principio del 2000, no hubo en el mundo una política de inversión privada tan exitosa como la chilena, un modelo paradigmático e innovativo, se 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 a que se ha cambiado la estructura del país, a la que dice relación con 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 lo hace el Estado no lo hace nadie<sup>17</sup> - los miles de

---

<sup>15</sup> Extracto de la entrevista realizada al ex Ministro de Obras Públicas Carlos Cruz.

<sup>16</sup> Extracto de la entrevista realizada al ex Ministro de Obras Públicas Carlos Hurtado Ruiz –Tagle.

<sup>17</sup> “...quien hace caminos secundarios que son polvo en verano y barro en invierno, para que usted saque sus productos, quien hace caletas pesqueras, o quien hace corredores bioceánicos que

millones de dólares que se gastaron 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 que ha significado en disminución de costo a la economía del país las Concesiones, 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 dedicaron a financiar inversión en infraestructura productiva – económicamente muy rentable – “de un alto nivel”<sup>22</sup>.

En consecuencia, se puede concluir que la implementación y puesta en marcha del programa de Concesión es la consecuencia 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 alguno de los procesos que implica una política. Esto no tiene que ver con un proceso de evaluación del programa, de ante mano se sabe que el programa chileno de Concesiones ha sido exitoso y es reconocido a nivel internacional.

El éxito del programa de Concesiones, 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

---

cruce los andes, que no son rentables que los haga un privado..”, ex – Ministro de Obras Públicas Ricardo Lagos Escobar.

<sup>18</sup> Extracto de la entrevista realizada al ex – Ministro de Obras Públicas Ricardo Lagos Escobar.

<sup>19</sup> Entre los asesores estaba el actual Ministro de Obras Públicas, Eduardo Bitrán Colodro.

<sup>20</sup> Extracto de la entrevista realizada al Académico Máximo Bosch, quien fue asesor del ex Ministro de Obras Públicas Carlos Hurtado Ruiz Tagle.

<sup>21</sup> “Hay 3 clases de infraestructura en Chile dijimos nosotros: infraestructura social, infraestructura de integración e infraestructura productiva lo que 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, y la infraestructura social, entonces la hice, multiplique la potencialidad del país...”, entrevista al ex – Ministro de Obras Públicas Ricardo Lagos Escobar.

<sup>22</sup> Extracto de la entrevista realizada al Académico Máximo Bosch.



cantidad de inversión, gran tecnología y sobre la cual los ciudadanos estaban dispuestos a pagar por el uso (se trata de las primeras Concesiones, las Concesiones de primera generación; ya que las nuevas concesiones necesitarán el pago de algún tipo aporte por parte del Estado); entonces se podría concluir 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 sea resguardada a la dimensión de equidad.

## **B. 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 tal de asegurar el éxito de la implementación. Tal como se ha dicho el Ministro de Obras Públicas Carlos Hurtado Ruiz – Tagle, en la época fue el gran propulsor del programa y contaba con el apoyo del Presidente Patricio Aylwin, pero no bastaba con eso, era necesario convencer a otros actores públicos relevantes. Así para poder lograr la implementación del programa se necesitaba definir aliados estratégicos, por eso tuvieron que establecer lazos con los Ministerios de Hacienda y Planificación (Mideplan). Era preciso que todos estuvieran alineados de tal manera que las cosas salieran en el tiempo establecido. El programa de Concesiones, se basó en una alianza pública – privada, por lo que era necesario ir más rápido de lo que estaban acostumbradas las instituciones gubernamentales para cumplir con los estándares que los privados utilizan para hacer las operaciones.

En ese sentido se consultó a los entrevistados sobre la relación que hubo con las entidades que se relacionaban con Concesiones, quienes manifestaron posiciones divergentes, las que dictan relación con la época en la cual le 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 Concesiones fue el Ministerio de Hacienda, y las relaciones fueron regulares.<sup>23</sup>
- El Asesor del MOP en el tema de Concesiones, Máximo Bosch indicó lo siguiente: “Nunca fue fácil porque habían versiones encontradas, yo diría que las relaciones fueron regulares. Hacienda sobre todo no

---

<sup>23</sup> Referencia tomada de la entrevista realizada al ex – Ministro de Obras Públicas Carlos Hurtado Ruiz – Tagle.

entendía el problema de déficit en infraestructura, vino gente del Banco Mundial que decía que Chile necesitaba crecer, 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 o 3 años porque en el Ministro de Hacienda decían que no se necesitaba, que había que demostrarlo”.<sup>25</sup>

- El ex – Ministro Ricardo Lagos manifestó que: “No fue fácil porque al principio les costó mucho entender lo que era una Concesión, y algunos hasta el día de hoy no entienden”.<sup>26</sup>
- El ex – Ministro Javier Etcheberry indicó que la relación con Hacienda “era tremendamente intenso, creo que ellos hacían muy bien su trabajo. Como Ministro era un apoyo, yo tenía duda en cómo hacían las cosas la gente de Concesiones”.<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, pero eso no significa que no se hayan logrado acuerdo en ese momento para llevar adelante las iniciativas que se llevaron. En ese sentido son relaciones tensas pero de colaboración. Las restricciones que se les impusieron a algunas soluciones, han demostrado su ineficacia, y esas restricciones se las impuso fundamentalmente en Ministerio de Hacienda”.<sup>28</sup>

Siguiendo el mismo análisis se consultó a los entrevistados sobre si consideraban que hubo una visión clara y consensuada con las autoridades de la época respecto de las Concesiones, en su mayoría contestaron que estaban de acuerdo. Se pueden destacar los siguientes comentarios, que reafirman lo anteriormente planteado: “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

---

<sup>24</sup> Concesión Santiago – Valparaíso – Viña del Mar.

<sup>25</sup> Extracto de la entrevista realizada al Académico Máximo Bosch.

<sup>26</sup> Extracto de la entrevista realizada al ex – Ministro de Obras Públicas Ricardo Lagos Escobar.

<sup>27</sup> Extracto de la entrevista realizada al ex – Ministro de Obras Públicas Javier Etcheberry.

<sup>28</sup> Extracto de la entrevista realizada al ex – Ministro de Obras Públicas Carlos Cruz.

<sup>29</sup> Extracto de la entrevista al ex – Ministro de Obras Públicas Carlos Cruz

Presidente<sup>30</sup>, porque le importaban muchos, 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>

### **C. Los usuarios y la participación ciudadana**

En Chile el Estado favorece las oportunidades de participación, pero frecuentemente las instancias no saben bien que 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>

El debate actual sobre participación y ciudadanía reconoce la diversificación y las demandas y atribuciones se complejizan y apuntan no sólo al acceso sino a la calidad de lo que se aspira. 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 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 que han sido definidas a solicitud del propio gobierno y de acuerdo a los antecedentes mostrados en la parte dos 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 ni 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.

---

<sup>30</sup> El presidente de ese entonces, Ricardo Lagos Escobar.

<sup>31</sup> Extracto de la entrevista al ex – Ministro de Obras Públicas Javier Etcheberry.

<sup>32</sup> Manual “Participación Ciudadana en la Gestión Pública: Marco Conceptual”. Proyecto de Reforma y Modernización del Estado. Ministerio Secretaría General de Gobierno. Junio de 2001.

<sup>33</sup> Manual “Participación Ciudadana en la Gestión Pública: Marco Conceptual”. Proyecto de Reforma y Modernización del Estado. Ministerio Secretaría General de Gobierno. Junio de 2001.

<sup>34</sup> Manual “Participación Ciudadana en la Gestión Pública: Marco Conceptual”. Proyecto de Reforma y Modernización del Estado. Ministerio Secretaría General de Gobierno. Junio de 2001.

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 los siguientes:

- 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 las vías concesionadas prestan.<sup>37</sup>
- No ocupo la palabra usuarios, el problemas diría es el de los afectados, y eso si 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, que de tener una vista razonablemente bonita les ponen un paso sobre nivel y se la echan a perder, eso es muy importantes y en mi tiempo era muy deficiente. Gente que estaba a un lado de la carretera, ahora pasa la carretera y no puede cruzar al otro lado como antes, esos son temas muy decisivos para la gente que vive cerca y esos criterios eran deficiente, débiles y un poco abusivos.<sup>38</sup>

Se considera relevante que la participación ciudadana sea considerada 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>

---

<sup>35</sup> Extracto de la entrevistada realizada al ex – Ministro de Obras Públicas Carlos Hurtado Ruiz – Tagle.

<sup>36</sup> Extracto de la entrevistada realizada al Académico Máximo Bosch.

<sup>37</sup> Extracto de la entrevistada realizada al ex – Ministro de Obras Públicas Carlos Cruz.

<sup>38</sup> Extracto de la entrevistada realizada al ex – Ministro de Obras Públicas Javier Etcheberry.

<sup>39</sup> 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.

#### **D. Del funcionamiento (estructura interna)**

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

Con relación a la selección y nombramiento del cargo de Coordinador de Concesiones de Obras Públicas, tal como se ha indicado anteriormente 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, manifestaron que el cargo de Coordinador de Concesiones era igual o más importante que el cargo de Director de Vialidad, debido a los montos de inversión o presupuesto que manejan<sup>40</sup>. Actualmente, los Directores de Servicio del Ministerio 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, no se ha resuelto la institucionalidad, lo que lleva a determinar que el programa de Concesiones como política pública aún se encuentra en proceso de implementación; en este sentido se debe establecer y definir dicha institucionalidad.

Por otro lado, el Coordinador de Concesiones es el responsable del buen funcionamiento del programa de Concesiones y 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 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 -

---

<sup>40</sup> “Igual que la de otros personeros del MOP, igual que otras direcciones, dependiendo del momento un director de vialidad maneja mucho más e igual que un director de Concesiones”, extracto de la entrevista realizada al ex - Ministro de Obras Públicas Ricardo Lagos Escobar.

<sup>41</sup> Al hablar de la alianza pública – privada, no sólo se quiere hacer referencia al tema de rentabilidad económica sino también al tema de la confianza que se establece entre personas no entre instituciones.

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, es necesario también comentar el tema de la actual estructura de la Coordinación de Concesiones de Obras Públicas, la cual no ha sufrido mayores cambios, incluso considerando el escándalo del caso MOP – Gate. Ese momento se podría haber utilizado como una oportunidad para realizar un cambio institucional profundo - todavía los contratos 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, en la entrevista, manifestó que tenía la mejor opinión profesional de la gente que trabaja en Concesiones y les tocó sufrir los embates del caso MOP – Gate y actualmente aún mantienen un rol dentro del Ministerio, “eso significa que no son sólo buenos profesionalmente sino que también humanamente”<sup>42</sup>. Pero por 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 cuanto más se podría lograr con gente buena <sup>43</sup>.

## **E. Lo bueno y lo malo del programa de Concesiones**

A continuación un resumen de lo más importante indicado por los entrevistados como las debilidades o cuellos de botella, oportunidades o fortalezas, logros, fracasos, hitos y aciertos, de acuerdo al período que le tocó vivir a cada uno de ellos:

### **1. Debilidades o Cuellos de Botella.**

- La debilidad está en la revisión del contrato, ahí ha habido problemas se ha pagado de más<sup>44</sup>, 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 distribución de riesgos que son los

---

<sup>42</sup> Extracto de la entrevista realizada al ex – Ministro de Obras Públicas Carlos Cruz.

<sup>43</sup> Extracto de la entrevista realizada al ex – Ministro de Obras Públicas Javier Etcheberry.

<sup>44</sup> Extracto de la entrevista realizada al Académico Máximo Bosch.

que le dieron la fortaleza al sistema de concesiones, que hoy día no se están aplicando. Hoy día hay una opción de transferirle más riesgos al privado, y esa opción lo que va a hacer finalmente es que las concesiones se van a encarecer y lo van a terminar pagando los usuarios. Las obras que se construyen son obras pública y el Estado tiene una responsabilidad fundamental en la efectividad y en eficacia con la cual proponga esas obras y las transfiera a los usuarios, obviamente tiene la obligación de transferirla al menor costo.<sup>45</sup>

- La debilidad no es la burocracia, sino 100% gestión, he sido director de SII, si uno hace las cosas bien, puede hacer las cosas en los plazos establecido y hacer maravillas. Mideplan no da los RS 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 las bases no estaban bien hechas, porque el estudio de ingeniería no estaba bueno, o sea, se escudan y dicen los de Mideplan son burócratas, los de la Dipres son burócratas y los de Planeamiento son burócratas, son todos burócratas y ellos son una maravilla y en general no es así.<sup>46</sup>

## 2. Oportunidades o fortalezas .

- Lo importante es que la ley se aprobó en un plazo rápido y por unanimidad. La ley era absolutamente flexible, es y era muy operativa, fácil de operar, le daba gran atribución a poca gente para resolver los problemas, bastaba con la firma de dos Ministros<sup>47</sup> para hacer todo. Y los proyectos que se aplicaron surgieron de un plan riguroso de infraestructura que se elaboró para todas las regiones del país.<sup>48</sup>
- La oportunidad fue incorporar capital privado y mirar la infraestructura como un negocio que tiene que dar rentabilidad, los usuarios que utilizan la infraestructura son los que pagan por ella. El Fisco es incapaz de manejar peaje, los peajes están fijados por contrato, de no ser así hoy habría huelga para que el Estado bajara los peajes , pero se entiende que es un negocio y

---

<sup>45</sup> Extracto de la entrevista al ex – Ministro de Obras Públicas Carlos Cruz.

<sup>46</sup> Extracto de la entrevista realizada al ex – Ministro de Obras Públicas Javier Etcheberry.

<sup>47</sup> Ministerio de Hacienda y Ministro de Obras Públicas.

<sup>48</sup> Extracto de la entrevista realizada al ex – Ministro de Obras Públicas Carlos Hurtado Ruiz – Tagle.

si no estoy dispuesto a pagar no lo uso, contra quien voy a hacer huelga. Ese es el factor fantástico de las Concesiones, meter el concepto de negocio.<sup>49</sup>

- La posibilidad de que el Estado pudiera establecer un mínimo de tráfico<sup>50</sup>, porque esto resolvió el problema financiero.<sup>51</sup>
- Lo primero, el gran consenso que hubo respecto de la necesidad de una fuerte inversión en infraestructura, a mi juicio fue un elemento bien relevante, no es casualidad que en Chile se haya logrado la aprobación de una ley que significa en la práctica la incorporación privada de un negocio que era tradicionalmente público. La segunda consideración, tiene que ver con lo que estaba pasando en el mundo, nosotros hicimos una muy buena lectura de lo que estaba pasando tanto en América Latina con la crisis del sistema concesional mexicano como con 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 mucha disposición del sector privado a participar en esta actividad, prueba de ello es que las concesiones que se licitan entre el año 94 hasta que se aprueba la ley, se desarrollan con una promesa de ley que no estaba vigente, había una ley que era bastante más débil que ésta y los privados entienden de 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, ahí hay una muestra de confianza y disposición del sector privado que hoy día no la encontramos. Otros elementos son más bien propios de la economía chilena, 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

---

<sup>49</sup> Extracto de la entrevista realizada al Académico Máximo Bosch.

<sup>50</sup> El concepto de Ingreso Mínimo Garantizado (IMG).

<sup>51</sup> Extracto de la entrevista al ex – Ministro de Obras Públicas Ricardo Lagos Escobar.



duplicar su ingreso per cápita en los próximos 10 años, era algo al cual el sector privado estaba dispuesto a apostarle, y esos fueron los elementos que le dieron mucha fortaleza a la propuesta de concesiones.<sup>52</sup>

- Hay una que tal vez es la más visible, y es que uno puede hacer muchas obras sin tener los recursos, porque eso lo van a pagar los usuarios y mientras tanto es financiado por el sector privado, eso es lo más obvio y permitió que empresas que tenían mucho mejor tecnología se hicieran cargo de obras que hechas 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 tanto a la ingeniería, especificación de obra, ingeniería de detalle, pero también a como se construían las obras, ahí hay un aporte muy grande. Hay un tema de compartir riesgo, que es bastante eficiente, porque el Estado en última instancia está asegurando, pero una parte del riesgo lo toma el privado, el privado es bastante eficiente, para que se cubran los riesgos no sólo del privado sino también del Estado.<sup>53</sup>

### 3. Logros.

- Multiplicación de la capacidad de infraestructura del país, un mejoramiento en la operación de los sistemas viales. La apertura de oportunidades para realizar proyectos por las que la gente está dispuesta a pagar, para los cuales el tesoro público no está dispuesto a colocar recursos.<sup>54</sup>
- Primero, la infraestructura que permitió construir, ha sido un factor para el crecimiento del país ; y segundo, ha bajado la tasa de accidentabilidad enormemente.<sup>55</sup>
- El logro es que le cambiamos la cara a Chile, a la infraestructura de este país.<sup>56</sup>

---

<sup>52</sup> Extracto de la entrevista al ex – Ministro de Obras Públicas Carlos Cruz.

<sup>53</sup> Extracto de la entrevista realizada al ex – Ministro de Obras Públicas Javier Etcheberry.

<sup>54</sup> Extracto de la entrevista realizada al ex – Ministro de Obras Públicas Carlos Hurtado Ruiz – Tagle.

<sup>55</sup> Extracto de la entrevista realizada al Académico Máximo Bosch.

<sup>56</sup> Extracto de la entrevista al ex – Ministro de Obras Públicas Ricardo Lagos Escobar.

- No puedo cuantificarlo, pero si es cierta la información que entregaba la Cámara Chilena de la Construcción en la década de los 90, que con la inversión comprometida en el mejoramiento del sistema vial chileno era posible reducir la pérdidas de competitividad que el país develaba en ese momento, que llegaban al orden del 10% de las exportaciones - que en ese entonces eran de 15 mil millones de dólares - sólo si eso fuera cierto, yo te diría que eso paga cualquier esfuerzo que se haya hecho.<sup>57</sup>
- Las carreteras, la verdad es que este es otro país, la ruta 5, la 68, la 78, las autopistas urbanas son extraordinarias, la costanera norte.<sup>58</sup>

#### 4. Fracasos.

- El sistema fue aplicado en algunas instancias poco eficientes, se iniciaron proyectos sin adecuado estudios de ingeniería, se optó por modificar en la marcha los proyectos, 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 de todas maneras aceptas, un caso que me acuerdo fue el Camino de la Madera, se insistió y al final salió con costos altísimos, y era un proyecto no rentable en ese momento.<sup>60</sup>
- La concesión del Canal Chacao no se calló, vea el informe final. Usted cree que se justificaba el viaducto del Malleco, si al otro lado no había nada, si había unos indios que estábamos correteando, léase el discurso del presidente Balmaceda, cuando inauguró el viaductos del Malleco, va ha tener ahí la respuesta al Canal de Chacao.<sup>61</sup>
- La primera licitación de Costanera Norte, que fue declarada desierta, lo que obligó a un replanteamiento de las concesiones

---

<sup>57</sup> Extracto de la entrevista al ex – Ministro de Obras Públicas Carlos Cruz.

<sup>58</sup> Extracto de la entrevista realizada al ex – Ministro de Obras Públicas Javier Etcheberry.

<sup>59</sup> Extracto de la entrevista realizada al ex – Ministro de Obras Públicas Carlos Hurtado Ruiz – Tagle.

<sup>60</sup> Extracto de la entrevista realizada al Académico Máximo Bosch.

<sup>61</sup> Extracto de la entrevista al ex – Ministro de Obras Públicas Ricardo Lagos Escobar.

urbanas, yo te diría que el gran fracaso de concesiones ha sido la incapacidad de expandir esta modalidad de trabajo asociativo entre el sector público - sector privado más allá del campo de acción del MOP. Creo que el programa de cárceles fue un fracaso, 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 que es aplicable y ahí lo que ha faltado ha sido capacidad interpretativa para ver como se adecuan los instrumentos a las exigencias de los actores para trabajar en conjunto, evidentemente hay una lectura equivocada de los riesgos de uno y otro, una lectura equivocada de los incentivos y eso ha hecho que estas cosas no hayan podido complementarse, yo creo que ha sido una excesiva rigidez en la forma de aplicación del modelo, la incapacidad de poder aplicarlo en otra instancia y la falta de voluntad de colaborar entre el mundo privado y el mundo público, una visión más de política. El origen de eso son las desconfianzas que surgen a partir del caso MOP -Gate, la gran crisis institucional que representa para el Ministerio el cuestionamiento que se produce a raíz de este caso, que termina por entorpecer esta mirada y esta forma de operar.<sup>62</sup>

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

## 5. Hitos.

- Hay distintos grupos de obras, primero, todo el sistema de autopistas de Santiago, tremendo hito; segundo, toda la Ruta 5, el acceso a Concepción; tercero, el haber abierto la posibilidad para que particulares ofrecieran obras a ser ejecutadas, dándoles un premio en el momento de la licitación (iniciativas privadas). Y cuarto, el desarrollo del sector privados de obras de infraestructura a muchos otros sectores, se abrió un nuevo concepto de lo que se puede hacer.<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> Extracto de la entrevista al ex – Ministro de Obras Públicas Carlos Cruz.

<sup>63</sup> Extracto de la entrevista realizada al ex – Ministro de Obras Públicas Javier Etcheberry.

<sup>64</sup> Extracto de la entrevista realizada al ex – Ministro de Obras Públicas Carlos Hurtado Ruiz – Tagle.

- Primer hito, la concesión del túnel El Melón, se aprendió que había que concesionar obras más integrales, si bien fue un éxito, porque se construyó y todo dio un paso, aprendimos que las obras de Concesiones eran más integrales, no eran pequeñas obras. El efecto de una obra de infraestructura es grande, debe estar todo el sistema metido; y el segundo hito, cuando se decidió concesionar la Ruta 5, fue un paso importante.<sup>65</sup>
- Permitted financiar obras que de otra manera habría sido imposible, la competitividad del país, un país abierto al mundo no podía operar con los caminos que tenía, según los empresarios 1.400 millones se perdían anualmente en productividad por el nivel de nuestra infraestructura, y 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, originalmente la concesión de la Ruta 5 estaba considerada para hacerse en 6 años, la hicimos en 3, y eso fue una inflexión fundamental. 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, el haber pasado de un aeropuerto que era una angar a un aeropuerto que por mucho tiempo fue considerado el mejor de América Latina.<sup>67</sup>
- Haber hecho, uno la Ruta 5 y otro 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, si no habría pasado lo de México que se pusieron autopistas al lado y nadie quiere andar en las otras donde se paga. Como lo que pasó en la red del Litoral Central<sup>68</sup>, es una estupenda autopista pero la gente prefiere andar pegado al mar que es un desastre, pero no pagar peaje. Se han cometido pequeños errores, pero en grueso han sido aciertos.<sup>69</sup>

---

<sup>65</sup> Extracto de la entrevistada realizada al Académico Máximo Bosch.

<sup>66</sup> Extracto de la entrevista al ex – Ministro de Obras Públicas Ricardo Lagos Escobar.

<sup>67</sup> Extracto de la entrevista al ex – Ministro de Obras Públicas Carlos Cruz.

<sup>68</sup> Concesión Litoral Central, el Estado debe cancelar Ingresos Mínimos Garantizados.

<sup>69</sup> Extracto de la entrevista realizada al ex – Ministro de Obras Públicas Javier Etcheberry.

## 6. Aciertos.

- El descubrimiento de la pólvora fue hacer las cosas distintas como se hacía en otro país, en forma transparente con licitaciones públicas abiertas.<sup>70</sup>
- Sistema transparente, original, con licitaciones, con estudios de factibilidad bien afinados, contratos rigurosos, con garantías adecuadas para respaldarlos y con un sistema de solución de controversias rápido, seguro y equitativo.<sup>71</sup>
- Primero, haber incorporado al sector privado, no sólo en la financiación, sino que haber incorporado la evaluación de mercado, si se hace o no se hace una obra o de que tamaño se hace; si no existieran las concesiones tendría 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 de 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 transparente, como ha quedado demostrado en todo el proceso, es muy importante señalar que de los 50 proyectos que han sido licitados nunca ha habido una reclamación a la Contraloría<sup>73</sup> para objetar el proceso de adjudicación, como no sucede en ninguna otra adjudicación del Estado. Segundo, el régimen tributario al cual están afecto 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, que faltó una obra aquí una obra acá. Es un maravilla como uno puede hacer

---

<sup>70</sup> Extracto de la entrevista realizada al ex Ministro de Obras Públicas Carlos Hurtado Ruiz –Tagle.

<sup>71</sup> Extracto de la entrevista realizada al ex – Ministro de Obras Públicas Carlos Hurtado Ruiz – Tagle.

<sup>72</sup> Extracto de la entrevista realizada al académico Máximo Bosch.

<sup>73</sup> Contraloría General de la República.

<sup>74</sup> Extracto de la entrevista realizada al ex – Ministro de Obras Públicas Carlos Cruz.

que se combine lo público con lo privado, lo público que dice que esta es la prioridad, que hace la licitación y la entrega en concesión y los privados que hacen lo demás.<sup>75</sup>

- 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 (MOP). La Dirección de Presupuesto (Dipres) siempre tuvo a una persona puesta trabajando directamente tanto en las materias presupuestarias de la Unidad de Concesiones como en las materias de diseño de los negocios, una suerte de socio interventor<sup>76</sup>, tuvieron que pasar los test del mercado<sup>77</sup>, que es el más complicado, porque de eso depende el éxito de la Concesión.

## **F. Impactos de las Concesiones**

Si bien no existen indicadores claros que permitan establecer el impacto económico y social del sistema de concesiones; sin embargo, resulta evidente que el desarrollo de la infraestructura ha permitido mejorar la conectividad del país y la competitividad del mismo a nivel internacional, permitiendo 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 fue unánime, todos consideraron que así fue; entre los comentarios se destaca el del ex – Ministro de Obras Pública Carlos Cruz:

“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 y en ese sentido se superaron con creces las restricciones que se diagnosticaban a mediados de los 90’s y ha sido un factor fundamental para la forma en la cual Chile se ha insertado en el mundo”<sup>78</sup>.

---

<sup>75</sup> Extracto de la entrevista realizada al ex – Ministro de Obras Públicas Javier Etcheberry.

<sup>76</sup> Extracto de la entrevista realizada al ex – Ministro de Obras Públicas Carlos Cruz.

<sup>77</sup> Extracto de la entrevista al ex – Ministro de Obras Públicas Ricardo Lagos Escobar.

<sup>78</sup> Extracto de la entrevista realizada al ex – Ministro de Obras Públicas Carlos Cruz.

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

- Por el lado del transporte, disminuyen los costos y mejoró la infraestructura. “Las concesiones han estado más 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 en Huasco<sup>81</sup> una planta procesadora de chanchos, la hace ahí, en parte por las carreteras, no sólo tiene el puerto al lado, sino que le puede llegar el alimento para los animales por carreteras”<sup>82</sup>.
- El programa de concesiones es una muy buena forma de aumentar la competitividad en forma generalizada; ya que sin el programa “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 sacó 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 tanto lugares de 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, así rápidamente llega con los productos a cualquier lugar, hay un aumento de competitividad muy grande”<sup>86</sup>.

---

<sup>79</sup> Extracto de la entrevista realizada al ex – Ministro de Obras Públicas Carlos Hurtado Ruiz – Tagle.

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

<sup>81</sup> La ciudad de Huasco se encuentra ubicada en la región de Atacama.

<sup>82</sup> Extracto de la entrevista realizada al ex – Ministro de Obras Públicas Javier Etcheberry.

<sup>83</sup> Extracto de la entrevista realizada al ex – Ministro de Obras Públicas Carlos Hurtado Ruiz – Tagle.

<sup>84</sup> Extracto de la entrevista realizada al académico Máximo Bosch.

<sup>85</sup> Extracto de la entrevista realizada al ex – Ministro de Obras Públicas Javier Etcheberry. Actualmente es Director de Cementos el Melón S.A, siendo una de sus filiales Premix.

<sup>86</sup> Extracto de la entrevista realizada al ex – Ministro de Obras Públicas Javier Etcheberry. Actualmente es Director de Lider.cl.

- El programa de Concesiones de manera indirecta también ha apoyado a los exportadores del sector agrícola. “Estamos exportando arándanos en Linares<sup>87</sup>, rechazaron un 20% de los arándanos, porque estaban molidos, con el dinero que no gastamos 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, comentamos que no existen indicadores que puedan demostrarnos los impactos del programa de Concesiones, no es menos cierto que existen ejemplos ilustrativos que pueden apoyar esta afirmación:

- Con las Concesiones interurbanas, las rutas pavimentadas a fines del 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 periodo 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.
- En las Concesiones de Los Vilos – La Serena y Talca – Chillán (específicamente Talca – Linares) que se pasó de calzada simple a doble, los ahorros de combustible en periodos de congestión alcanzan hasta 30% en vehículos livianos y entre 20% y 30% en los vehículos pesados.<sup>91</sup>

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

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

Sin embargo, para lograr el objetivo de la metodología planteada era fundamental poder contar con la opinión de los entrevistados en cuanto a

<sup>87</sup> La provincia de Linares se encuentra ubicada en la región del Maule.

<sup>88</sup> Extracto de la entrevista realizada al ex – Ministro de Obras Públicas Ricardo Lagos Escobar.

<sup>89</sup> Extracto de la entrevista realizada al ex – Ministro de Obras Públicas Javier Etcheberry.

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

<sup>91</sup> Información entregada por Copsa.



las modificaciones que ellos pensaban eran necesarias para el éxito y futuro del programa de Concesiones.

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

- Mayor prioridad de Concesiones dentro del propio Ministerio, meterse con cosas que hace la Dirección de Vialidad, por ejemplo: redes camineras. Si bien, los caminos secundarios no pueden ser financiados completamente por los peajes que pagan los usuarios, hay que poner un peaje más barato a la altura del camino y de la gente que beneficiará, y la diferencia debe ser un peaje que pague el Estado, que puede ser por vehículo que pasa (peaje sombra), o puede ser tanto al año (IMG). Eso es mucho mejor que tener a la Dirección de Vialidad construyendo caminos.<sup>92</sup>
- Institucionalizar a Concesiones dentro del Ministro de Obras Públicas. Cuando se quiere algo nuevo, la burocracia con que usted parte no sirve porque rechaza lo nuevo, se creó una unidad de Concesiones al margen de todo lo anterior, se necesitaba en un comienzo flexibilidad, que después de un tiempo se puede institucionalizar, y ese es el proceso que viene ahora, cómo se inserta Concesiones en la institucionalidad del Ministerio, pero hay que tener cuidado con la rigidez. Un departamento de Concesiones en el MOP que hace la obra pública por concesión - el Ministerio define la Obra pública - y le dice al privado, hágala y cobre. Los privados se les pueden ocurrir otro tipo de obras, que al Estado no se le ocurre, entonces están las Concesiones por iniciativa privada.<sup>93</sup>
- Crear una Superintendencia que realice la función de fiscalizar. Separar, primero la construcción de la obra pública mediante Concesión - hasta que se entrega la concesión al uso de los usuarios - y luego quien sigue viendo que la obra esté bien para que el usuario: una Superintendencia de Concesiones, que vele porque se cumplan los niveles de eficacia, entonces ahí si se justifica la burocracia - en el mejor sentido de la expresión. Así como el MOP tiene la tuición de la Dirección General de Aguas (DGA) y la de la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS), lo lógico es que tenga la Superintendencia de Concesiones.<sup>94</sup>

---

<sup>92</sup> Extracto de la entrevista realizada al ex – Ministro de Obras Públicas Javier Etcheberry.

<sup>93</sup> Extracto de la entrevista realizada al ex – Ministro de Obras Públicas Ricardo Lagos Escobar.

<sup>94</sup> Extracto de la entrevista realizada al ex – Ministro de Obras Públicas Ricardo Lagos Escobar.

- Énfasis en la calidad de servicio. Se debieran incorporar estándares no técnicos, estándares de calidad de servicio, dar más espacio para la creatividad, pueden bajar los costos si se ponen estándares de calidad de servicio, generan espacios de innovación, hoy las posibilidades tecnológicas son enormes, o sea, 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 los concesionarios, se proponer panel de expertos que vea todas las renegociaciones y diferencias contractuales.<sup>96</sup> Por ejemplo: Américo Vesputio Sur, se licitó con un corredor de buses al medio, con 250 millones de dólares la inversión que se financiaba con los peajes, y después o sorpresa se habían olvidado que pasa el Metro por el medio, entonces hubo que renegociar, hubo que hacer de nuevo todo, otros 250 millones de dólares; tiene que haber una mejor regularización, se producen los incentivos perversos porque a la concesionaria le conviene quedarse callada, después cobra más, al MOP le conviene quedarse callado porque le aprueban la obra y después el Ministerio de Hacienda y Mideplan no les queda más que autorizar la diferencia.<sup>97</sup> Todo lo que es la renegociación de contratos, el Fisco queda super amarrado de manos con cualquier renegociación que haya que hacer, y como son de largo plazo siempre van a haber renegociaciones y siempre van a haber obras extras.<sup>98</sup>
- Mejores mecanismos de evaluación de proyectos. La evaluación social tiene como propósito utilizar los recursos de la manera más eficiente posible, hacer evaluaciones adecuadas de proyectos, hay que considerar todo el rango de beneficios, algunos son fácilmente medibles pero también hay aquellos que no son fácilmente medibles, y esos beneficios también hay que tratar de cuantificarlos, determinarlos e identificarlos, y finalmente si no son medibles pueden presentarse a las autoridades políticas, y que le sea asignado un valor en función de los beneficios que producirá.<sup>99</sup> En el sistema de evaluación social de carretera, hay muchos beneficios que no se

---

<sup>95</sup> Extracto de la entrevista realizada al académico Máximo Bosch.

<sup>96</sup> Extracto de entrevista realizada a académico que solicitó reserva.

<sup>97</sup> Extracto de la entrevista realizada al ex – Ministro de Obras Públicas, Javier Etcheberry.

<sup>98</sup> Extracto de la entrevista realizada al académico Máximo Bosch.

<sup>99</sup> Extracto de la entrevista realizada al ex – Ministro de Obras Públicas, Carlos Hurtado Ruiz - Tagle.

incorporan y esos hacia que las obras siempre fueran miradas con rentabilidad y más chica de lo que debía ser, sin ninguna visión de futuro, cualquier visión de futuro no tenía sentido, usábamos una tasa de descuento del 12 - 14% - no me extraña que la Ruta 78 (Autopista del Sol) se quiera ampliar en partes, 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 disminuían las obras necesarias para que el proyecto fuera aprobado por Mideplan; luego, cuando ya estaba licitado, informaban que había faltado algo; en esta parte habría que ser mucho más estricto, asegurar que la obra que se está licitando es la que se requiere y no quedaron fuera algunas obras complementarias.<sup>101</sup>

- Aporte de privados en los proyectos. Es bueno que los proyectos no estén totalmente diseñados, o sea, creo que el aporte de los privados 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 río. Los privados en el diseño de los proyectos han hecho aportes importantes. Factores importantes de las Concesiones es escuchar las ofertas privadas.<sup>102</sup>
  
- Mecanismo de resolución de controversias. Hay algunas modificaciones que introducir, fundamentalmente en lo que son los mecanismos de resolución de controversias. La falencia que tiene el marco normativo de concesiones es la forma de la resolución de controversias - esencialmente la capacidad de arbitraje y la conformación de la comisión - y los criterios de arbitraje que se revisan. Arbitraje al margen de los procedimientos legales, las falencias que se ha detectado ahí es el poco peso de la Comisión, la decisión finalmente radica en una sola persona y no en tres. El cambio fundamental es en el mecanismo de resolución de controversias, todos los demás cambios son más bien de tipo reglamentario y no de tipo legal. Por la vía del reglamento se pueden 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 - estaba la posición del MOP, la posición de la Concesionaria y tomaban la semisuma, y ese era el fallo.<sup>104</sup>

---

<sup>100</sup> Extracto de la entrevista realizada al académico Máximo Bosch.

<sup>101</sup> Extracto de la entrevista realizada al ex - Ministro de Obras Públicas Javier Etcheberry.

<sup>102</sup> Extracto de la entrevista realizada al académico Máximo Bosch.

<sup>103</sup> Extracto de la entrevista realizada al ex - Ministro de Obras Públicas Carlos Cruz.

<sup>104</sup> Extracto de la entrevista realizada al ex - Ministro de Obras Públicas Javier Etcheberry.

- Mejorar la Gestión. El problema es la gestión - el management - habría que tener gente mucho mejor y más gente - del más alto nivel – a lo mejor habría que quitarle gente al resto del MOP, porque en la medida de lo posible recomendaría que Concesiones se empiece a utilizar más en otras áreas del MOP.<sup>105</sup>
- Mejorar los procedimientos. Cambiaría muy poco en la ley, mejoraría los procedimientos para aplicar la ley, 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>
- 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>

#### IV. Conclusiones, Desafíos y Propuestas

##### A. Conclusiones

Chile se embarcó en un ambicioso programa de Concesiones viales para renovar la infraestructura. La evaluación es bastante favorable, la cantidad y calidad de la infraestructura actual supera con creces la que existían a comienzos de la décadas de los 90's. Existen antecedentes que demuestran que ya con más de 15 años es necesario realizar algunas modificaciones que van más por el lado de los procesos que por la misma naturaleza del programa.

---

<sup>105</sup> Extracto de la entrevista realizada al ex – Ministro de Obras Públicas Javier Etcheberry.

<sup>106</sup> Extracto de la entrevista realizada al ex – Ministro de Obras Públicas Carlos Hurtado Ruiz – Tagle.

<sup>107</sup> Extracto de la entrevista realizada al ex – Ministro de Obras Públicas Javier Etcheberry.

<sup>108</sup> Extracto de la entrevista realizada al ex – Ministro de Obras Públicas Javier Etcheberry.

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 que se involucre a la opinión pública y se realice el proceso de institucionalización pendiente.

Si ampliamos el análisis al proceso de modernización y reforma del Estado, en que se ha inmerso Chile desde el año 1990, es posible darnos cuenta que varios de los logros que se han alcanzado en esta materia se encuentran medio cojos; porque en muchos de ellos no se ha logrado la institucionalización. A modo de ejemplo, es posible enumerar varios logros, entre los que se 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, una ley de Alta Dirección Pública y una ley de Concesiones, entre otros. Sin embargo, todos dicen relación con un proceso más legal que institucional, éstos proceso no se hicieron cargo del desafío general, que tiene que ver con un tema de carácter más bien gerencial (Waissbluth; 2006), hacerse cargo por ejemplo del tema gremial del sector público – inamovilidades, dotaciones fijas y congeladas hace ya varios años, funcionarios a honorarios y así se podría seguir enumerando.

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

- Contexto sociopolítico. El país se encuentra en un momento único en su historia. En lo económico, los ingresos del país 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. Y finalmente, en el orden social, es necesario continuar invirtiendo en infraestructura social – prioritariamente en el sector educación y salud. En consecuencia, existe el consenso que es necesario realizar una modificación a la ley de Concesiones, pero siempre respetando el fin último por el cual fue concebida que le dio su propia naturaleza.
- Marco Institucional. Una modificación a la ley de Concesiones debe recoger si o si el tema de la institucionalidad; no es posible que el programa siga operando con la actual institucionalidad. El proyecto de ley que se encuentra en análisis en el Congreso – Comisión de

Infraestructura de la Cámara del Senado – no recoge este punto, la modificación no se hace cargo de este problema, teniendo en consideración las consecuencias de no haber hecho algo al respecto hace ya tiempo atrás - cuando se requirieron ajustes institucionales y salariales, en Concesiones,...pasó lo que pasó (Waissbluth; 2006) – y no es necesario que los funcionarios del MOP pasen nuevamente por una situación parecida, caso MOP – Gate, este fue un gran costo que tuvieron que asumir muchas personas, un costo profesional y personal.

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

- Opinión pública. Si bien actualmente es el Ministro de Obras Públicas – Eduardo Bitrán Colodro – quien ha tenido la labor de informar a la opinión pública mediante medios escritos y audiovisuales, el proyecto de ley que modifica la actual ley de Concesiones. En las últimas semanas se ha visto apoyado con las declaraciones de académicos chilenos, experto en el tema de Concesiones – Engel, Fischer y Galetovic – en que en general se manifiestan a favor de la actual propuesta de ley<sup>109</sup>. Por otro lado, se sabe que existen discrepancias entre el MOP y la Asociación de Concesionarias de Obras de Infraestructura Pública (COPSA AG)<sup>110</sup>; sin embargo, se acota a algunos temas específicos – eso no quiere decir que sean menos relevantes – y no al proyecto de ley en sí. En forma general, la percepción es que es necesaria una modificación.
- Negociación. Este proceso tiene que ver con los márgenes que definió el Gobierno – específicamente el Ministro de Obras Públicas – para negociar en el congreso la aprobación del proyecto de Ley. La información que ha salido a la opinión pública, tanto a través de la

---

<sup>109</sup> 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.

<sup>110</sup> Hay varios artículos referente a este tema por parte de COPSA; específicamente en este punto se hace referencia al artículo del diario El Mercurio, del 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”.

página Web del Congreso<sup>111</sup>; como en la prensa escrita, a través de la cual 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 once años la ley de Concesiones – los senadores todos opositores presentaron 46 indicaciones y otras 6 agregó el Ministro de Obras Públicas<sup>112</sup>. No existe información respecto si este tipo de negociaciones estaban clara antes de la presentación del proyecto de ley, y si estaban consideradas dentro de los márgenes posibles a ser negociados.

- Estrategia. Cabe esperar que exista un estrategia clara para llevar adelante la modificación a la ley de concesiones. Que si bien no recoge el 100% de los procesos de los cuales se tiene que hacer cargo una política pública – específicamente por el tema de la institucionalidad – responde a casi la mayoría de los puntos planteado – como problemas que tenían que ser resueltos – por los entrevistados.

Tal como se planteó en un comienzo paralelo a la política pública de concesiones, es necesario establecer un marco regulatorio independiente - pasar de un Estado Empresario a Estado Regulador – siendo los principales motivos para su regulación los siguientes: las concesiones viales generan externalidades no internalizadas por los concesionarios o los usuarios y 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 de Concesiones, no se hace cargo del tema de la regulación; sin embargo, existe otro proyecto de ley – que ingresó a trámite en el Congreso a la Cámara de Diputados<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.

---

<sup>111</sup> Se encuentra disponible en la página Web del Congreso, todas la información referente al proyecto de ley que modifica la ley de concesiones de obras públicas y otras normas que indica, y el documento que se hacer referencia es el Boletín de indicaciones del lunes 8 de octubre de 2007.

<sup>112</sup> El Mercurio, lunes 15 de octubre de 2007. “Modificación a la ley de concesiones: Proyecto del MOP recibe 52 indicaciones”.

<sup>113</sup> Proyecto de ley “Creas la Superintendencia de Obra Pública”, ingresó el 4 de septiembre de 2007 a trámite a la Cámara de Diputados del Congreso Nacional.

## B. Desafíos y propuestas.

Así, luego de finalizado el análisis de las entrevistas y los antecedentes presentados y con las conclusiones, queda la sensación de que estamos frente a un buen programa de Concesiones, que tuvo errores, sí, que algunos se fueron mejorando en el camino, sí, hay problemas pendientes, sí, pero éstos problemas son también grandes desafíos que dan cuenta de lo que viene.

Desafíos que tienen que hacerse cargo una política pública de Concesiones. A continuación se detallan algunos de los cuales se consideran más relevantes de tener en consideración:

- 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 la esencia del programa: inversión privada en la infraestructura pública y la incorporación de la variable pago por el uso de la infraestructura.
- Establecer una institucionalidad. El proyecto de ley que se encuentra en discusión en el Congreso, que modificación la ley de Concesiones, 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 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, a lo mejor la institucionalización de la Coordinadora de Concesiones puede ir por el lado de darle 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,

---

<sup>114</sup> 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

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



a través del cual se hace participe 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 siente involucrados.

- Mayor regulación. Estado dedicado a establecer la política pública y a regularla, en este sentido es un gran desafío el proyecto de ley presentado por el ejecutivo, crear la Superintendencia de Obras Públicas que estaría preocupada del cumplimiento de la política pública, no sólo de aquellas obras que han sido concesiones – política pública de concesiones – sino también de aquellas obras de infraestructura que son financiadas con fondos del Estado.
- Establecer estándares de servicio 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, en la construir infraestructura pública, un cambio de mentalidad, 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, que ya no serán rentables en un 100% para el sector privado sino que necesitarán de subsidios importantes por parte del Estado; y 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 representan 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>, la conformación de la Comisión Conciliadora con árbitros mixtos que deben fallar en derecho.

---

<sup>116</sup> Diario la 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 terminara 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 bonitos desafíos por delante, lo que viene necesita grandes esfuerzo, tanto en el tema de transparencia y eficiencia del Estado –a lo que se está apostando con el proyecto de ley que se encuentra en discusión- como en la incorporación activa en los procesos de modificación de los que 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 y 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, que son parte importante del proceso.

Finalmente, cabe destacar que el análisis realizado no tiene que ver con el éxito o fracaso del programa de Concesiones, sino con dar cuenta que este programa como cualquier otro, para ser considerado una política pública debe cumplir ciertos requisitos básicos que condicionan una decisión pública.

## V. Referencia Bibliográfica

VICENTE DE ROUX, CARLOS / RAMIREZ J., JUAN CARLOS (Editores) (2004). *Derechos económicos, sociales y culturales, política pública y justiciabilidad*. CEPAL, Bogotá, Colombia.

LÜDERS SCH., ROLF (2002). *El rol integrador del Estado y la Economía*. Publicada en la Revista de Ciencia Política. Volumen XXII / N° 2 / 2002 /120. Departamento de Economía y Finanzas, Universidad Diego Portales.

MOGUILLANSKY, GRACIELA (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, EDUARDO (2006). Programa Tolerancia Cero, Chilevisión, Domingo 22 de Octubre de 2006.

BITRÁN, EDUARDO (2006). Diario La Nación, Diciembre 2006.

SAAVEDRA, EDUARDO / SOTO, RAIMUNDO. *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, CRISTIÁN / BERGOEING, RAPHAEL / MENA, HUGO / SAAVEDRA, EDUARDO / SOTO, RAIMUNDO (Editores). *Desafíos para el Chile en el Siglo XXI: Reformas Pendientes y Desarrollo Económico*. Noviembre de 1999

VELASCO F., PATRICIO (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., EUGENIO (2004). *Política y políticas públicas*. Serie políticas Sociales. Santiago de Chile, Agosto de 2004.

ENGEL, EDUARDO / FISCHER, RONALD / GALETOVICH, ALEXANDER (1996). *Licitaciones de carreteras en Chile*. Estudios Públicos, número 61. Verano 1996.

ENGEL, EDUARDO; FISCHER, RONALD Y GALETOVIC, ALEXANDER. *El Programa Chileno de Concesiones de Infraestructura: Evaluación, Experiencias y Perspectivas*. Transformación Económica de Chile (Marzo 2000). Capítulo 6.

ENGEL, EDUARDO; FISCHER, RONALD Y GALETOVIC, ALEXANDER. *¿Cómo licitar una Concesión Vial Urbana?*. Estudios Públicos, número 67, invierno de 1997.

CEPAL SERIE 79, BULL, ALBERTO (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, MARÍA ESTHER & TOHARIA, LUIS (2002). *La Economía del Sector Público*. Barcelona: Antoni Bosch.

Olson, Marcun. *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 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, JEAN CLAUDE. 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., RODRIGO (2006). *Concesiones de Obras Públicas: reformulación del modelo y el riesgo político*. VOL. XVII N° 163 Instituto Libertad, Informe Especial.

ENGEL, EDUARDO; FISCHER, RONALD Y GALETOVIC, ALEXANDER. *La Regulación de Concesiones Viales*. Estudios Públicos, número 193, Octubre 1997.

SANCHEZ C., JOSÉ MIGUEL (2006). *Concesiones: ¿Modificar el Sistema?*. La Tercera - Ideas & Debate - Columna de opinión, 28 de abril de 2006.

WAISSBLUTH, MARIO (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, WALTER (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, TIMOTHY (2005). *Public risk in private infrastructure*. December 2005, World Bank.