



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

**IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS ANTI-CORRUPCIÓN EN PROYECTOS
CONCESIONADOS DE INFRAESTRUCTURA [VIAL] EN CHILE.**

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

DANIELA ALEJANDRA MELLADO PERALTA

PROFESOR GUÍA:

EMILIO MOYA DIAZ

MIEMBROS DE LA COMISIÓN:

EOLO DIAZ-TENDERO ESPINOZA

MISKI PERALTA ROJAS

SANTIAGO DE CHILE

2018

RESUMEN DE MEMORIA PARA OPTAR
AL TÍTULO DE: Magister en Gestión y
Políticas Públicas
Por: Daniela Mellado Peralta
Fecha: 17/01/2018
Profesor Guía: Emilio Moya Diaz.

IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS ANTI-CORRUPCIÓN EN PROYECTOS CONCESIONADOS DE INFRAESTRUCTURA [VIAL] EN CHILE.

El objetivo general de este estudio es identificar los principales factores que inciden en la implementación de medidas anticorrupción en proyectos concesionados de infraestructura vial en Chile. El ámbito de las concesiones es un área sensible a la corrupción. Así lo estableció el informe del Consejo Presidencial Anticorrupción del año 2015, el cual destaca que aun cuando las modificaciones normativas a la ley de concesiones en el año 2010 significaron un avance importante frente a problemas de riesgos de corrupción y conflictos de interés en el ámbito concesiones, persisten espacios de opacidad y conflictos de interés en el ámbito de renegociaciones y otros temas. Aun cuando no exista casuística en Chile, los casos de corrupción conocidos a nivel internacional en el ámbito de la construcción de obras públicas son clarificadores de los riesgos de corrupción que enfrenta este tipo de inversiones y motivos suficientes para diseñar estrategias preventivas.

La metodología utilizada para este estudio es de enfoque cualitativo. Las fuentes utilizadas son primarias en base a entrevistas semi-estructuradas. La unidad de análisis son las medidas anticorrupción en proyectos concesionados de infraestructura vial en Chile, mientras que la unidad de observación son los actores vinculados a los ámbitos de la anticorrupción en Chile. La información recolectada se sistematizó a través del software N-Vivo y se analizó con la metodología de análisis de contenido. El marco conceptual considera en primer lugar el enfoque de “corrupción estructural” de Ballesteros Sandoval (2016) que entiende el fenómeno de la corrupción en asociaciones público privadas (APP) como un problema de dominación social. En segundo lugar, se utilizó el enfoque de las “estrategias anticorrupción” de Boehm y Lambsdorff (2009), que permite distinguir dos tipos de estrategias de anticorrupción: *estrategia clásicas* y *estrategias neo-Institucionales* orientadas a aumentar los costos transaccionales de la corrupción.

Los principales hallazgos indican que la Coordinación de Concesiones (CCO) no cuenta un enfoque específico anticorrupción. Las zonas más sensibles a la corrupción identificadas son las vinculadas al ámbito de los inspectores fiscales, las asesorías técnicas fiscales y las renegociaciones de contrato en un último lugar. Los principales obstáculos para la implementación de medidas anticorrupción son la focalización equivocada de zonas vulnerables a la corrupción y la alta demanda de trabajo de la CCO para desarrollar un enfoque preventivo. Los principales facilitadores serían la sistematización de procesos internos para dar trazabilidad a procesos de los proyectos concesionados. La nueva institucionalidad de la Dirección de Concesiones no se considera un factor fundamental en términos de prevención, pero si en el mejoramiento de las condiciones laborales y administrativas de la CCO.

DEDICATORIA

A Julieta y Felipe por hacer de todos, los sueños de cada uno

AGRADECIMIENTOS

Al apoyo constante, profesional y sustantivo de mi profesor guía Emilio Moya, por guiar este proceso. Agradezco el tiempo, la dedicación y la amistad.

A los profesionales que participaron de las entrevistas que forman parte de esta tesis. Agradezco su tiempo y disposición.

A las grandes amigas y amigos que hice en este Magister y que adoro para siempre: Elisa Rugel, Cristián Rojas, Stefi Garín, Valentina Haydeé Barrientos, Silvia Ferrada, Kary Jiménez y Felipe Opazo.

A los abrazos sororos que recibí para enfrentar los imponderables de este proceso.

A mi compañero Felipe y a mi hija Julieta por confiar y acompañarme cariñosamente en todas las formas posibles.

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN DE MEMORIA PARA OPTAR.....	i
DEDICATORIA.....	ii
AGRADECIMIENTOS	iii
TABLA DE CONTENIDO	iv
INDICE DE TABLAS	vi
INDICE DE ILUSTRACIONES	vii
I. INTRODUCCIÓN	1
II. MARCO DE REFERENCIA DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	2
Definición del problema de investigación.....	2
a. Anticorrupción, probidad y transparencia en Chile	2
b. Ámbito de concesiones: un espacio vulnerable a la corrupción	7
c. Concesiones en infraestructura vial: hitos de un modelo de inversión	10
d. Actores asociados al ámbito de la anticorrupción en concesiones viales	12
Relevancia.....	13
Pregunta de investigación y objetivos	15
III. MARCO CONCEPTUAL	16
1. Asociaciones Público Privadas	17
2. Corrupción en Asociaciones Público Privadas	20
3. Estrategias de prevención en Asociaciones Público Privadas.....	22
4. Enfoque conceptual de la tesis	27
IV. MARCO METODOLÓGICO	29
Unidad de Análisis	29
Diseño de la Muestra.....	30
Técnica de recolección de datos	31
Estrategia de análisis.....	32
V. ANALISIS DE RESULTADOS	35
a. Enfoque anticorrupción	36
b. Zonas vulnerables a la corrupción	42
c. Disidencias en valoración de medidas propuestas por consejo anticorrupción	49
d. Factores que facilitan la implementación de medidas anticorrupción	55
e. Factores que obstaculizan la implementación de medidas anticorrupción ...	59
f. Discusión.....	64
VI. CONCLUSIONES	69
VII. BIBLIOGRAFIA	75
VIII. ANEXOS	79

INDICE DE TABLAS

Tabla 1: Cronología de reformas chilenas vinculadas a transparencia y probidad	3
Tabla 2: Casos de Corrupción en Chile de conocimiento público 1990-2016.....	4
Tabla 3: Estado de avance de acciones propuestas por Consejo Presidencial	6
Tabla 4: Áreas de persecución penal por delitos de corrupción	7
Tabla 5: Actores vinculados a la Anticorrupción en el ámbito de concesiones.....	12
Tabla 6: Enfoques de corrupción micro organizacional v/s estructural	21
Tabla 7: Elementos de las gobernanza disfuncionales	22
Tabla 8: Acciones que facilitan el cumplimiento de contratos corruptos.....	24
Tabla 9: Problemas de las variables clásicas de lucha contrala corrupción	25
Tabla 10: Acciones que limitan el encuentro entre socios corruptos.....	26
Tabla 11: Estrategias y consecuencias de medidas Anti corrupción con enfoque Neo Institucional	26
Tabla 12: Unidades de análisis según niveles de implementación.....	29
Tabla 13: Selección de la muestra.....	31
Tabla 14: Dimensiones de Análisis y tipos de actor.....	32
Tabla 15: Aspectos a observar según enfoques anticorrupción	33
<i>Tabla 16: Relación entre objetivos de investigación y diseño metodológico.....</i>	<i>34</i>
Tabla 17: Sistematización principales zonas vulnerables a las corrupción en proyectos concesionado de infraestructura vial mencionadas por actores	43
Tabla 18: Factores que facilitan la implementación de medidas anticorrupción.....	55
Tabla 19: Factores que obstaculizan la implementación de medidas anticorrupción	59
Tabla 20 Factores facilitadores y obstaculizadores para la implementación de estrategias de prevención de corrupción.....	67

INDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1: Fases de un acuerdo corrupto en el tiempo	24
Ilustración 2: Enfoque conceptual tesis.....	28

I. INTRODUCCIÓN

La lucha contra la corrupción ha sido una preocupación constante para los gobiernos de Chile desde el retorno a la Democracia. El ámbito de las concesiones no ha estado ajeno y ha sido considerado un ámbito vulnerable a la corrupción por los problemas de opacidad y conflictos de interés a los que se exponen los proyectos de infraestructura pública bajo esta modalidad de inversión y por los casos de corrupción conocidos en otros países de la región. Un paso importante para enfrentar este desafío ha sido incorporar el ámbito de las concesiones en la agenda de de Probidad y Transparencia a partir de año 2015.

Sin embargo, a pesar de la preocupación manifiesta a través de propuestas de reformas al sistema de concesiones mediante la presentación de proyectos de ley entre los cuales se encuentra la creación de la Dirección de Concesiones y otras medidas administrativas como acciones de prevención de la corrupción, en la práctica se observa un reducido avance en relación a otros ámbitos priorizados por la agenda de gobierno. El financiamiento de la política ha capturado el interés público y en efecto es el ámbito de la agenda que presenta mayor avance.

Chile es uno de los países de América Latina y el Caribe (ALC) que presenta una ubicación predominante en la capacidad institucional del Estado para el diseño e implementación de políticas públicas, reflejado en distintos ranking que miden eficiencia, efectiva y transparencia. Según el Foro Económico Mundial, Chile logra altos niveles de transparencia en políticas de gobierno y mejoras en materias de ética y prevención de corrupción comparándose con países de alto ingreso de la OECD. Así mismo, según indicadores de gobernanza y anticorrupción del Banco Mundial del año 2013, Chile obtiene un puntaje de 1.52 en manejo de la corrupción, superior al promedio ALC de 0,11 y en similar posición que países promedio de la OECD. (BID, 2015).

Las principales medidas anticorrupción de Chile se encuentran en las agendas de probidad y transparencia, iniciativas generadas desde los años 90´ y que han profundizado el proceso de modernización de la gestión pública, que cronológicamente ha estado centrada en el fortalecimiento del marco legal de la administración. Durante los primeros años de democracia, la agenda estuvo enfocada perfeccionar la democracia, así como en modernizar los procedimientos e instituciones que regulan la actividad pública. A principios de 2000, la agenda estuvo centrada en el desarrollo de medidas para enfrentar el cuestionamiento a la administración dado los escándalos de corrupción conocidos como MOP-GATEⁱ, Caso Coimasⁱⁱ e Inverlinkⁱⁱⁱ que provocaron una crisis político-Institucional. En el año 2015 los escándalos conocidos como Caval, Pentagate y Soquimich y que vincularon relaciones irregulares en los negocios y la política plantearon nuevos desafíos dirigidos a elevar los principios de ética, integridad y transparencia para

una eficaz prevención y control de la corrupción, razón por la cual se creó el Consejo Asesor Presidencial Anticorrupción. Actualmente, la reformas propuestas por el Consejo son monitoreadas por un observatorio anticorrupción creado por organizaciones de la sociedad civil, el cual incluye el ámbito de concesiones y que presenta menor avance.

La presente tesis tiene por objetivo identificar cuáles son los principales factores que inciden en la implementación de medidas anticorrupción en proyectos concesionados de infraestructura vial en Chile, utilizando para este propósito una metodología de tipo cualitativo basado en un marco conceptual que observa el fenómeno de la corrupción desde un enfoque estructural en asociaciones público privadas (APP), y las estrategias anticorrupción en APP desde un enfoque clásico y neo-institucional.

En el primer apartado de análisis, se identifican desde la mirada de los actores, las características de las medidas anticorrupción implementadas actualmente en el ámbito de concesiones de infraestructura vial en Chile. En el segundo apartado, se identifican las áreas vulnerables a la corrupción en dicho sector. En el tercer apartado se revisan las valoraciones de los actores sobre la propuesta realizada por el Consejo Presidencial Anticorrupción 2015 y en el cuarto y quinto apartado, se identifican los factores que los actores consideran que obstaculizan y facilitan la implementación de medidas anticorrupción.

II. MARCO DE REFERENCIA DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Definición del problema de investigación

a. Anticorrupción, probidad y transparencia en Chile

La lucha contra la corrupción ha sido una preocupación para los gobiernos de Chile desde el retorno a la Democracia. El ámbito de las concesiones no ha estado ajeno y ha sido considerado un ámbito sensible a la corrupción por los problemas de opacidad y conflictos de interés a los que se exponen los proyectos de infraestructura pública bajo esta modalidad de inversión (Consejo Anticorrupción, 2015). Un paso importante que ha dado Chile para enfrentar este desafío ha sido incorporar el ámbito de las concesiones en la agenda de Probidad y Transparencia a partir de año 2015.

Desde los años 90` Chile ha tenido un avance significativo en materia de probidad y transparencia asociado al proceso de modernización de la gestión pública impulsado en esa década y expresado en el fortalecimiento de su marco legal. La Tabla I presenta la amplia trayectoria de reformas vinculadas al ámbito de Transparencia y Probidad desde el gobierno de Eduardo Frei hasta el segundo periodo del gobierno de Michelle Bachelet en el año 2016 (BID, 2015). En el mismo periodo Chile, ha ratificado diferentes Convenciones Internacionales entre las cuales se encuentra la Convención Interamericana contra la Corrupción, de la

Organización de los Estados Americanos (OEA) en 1998 y la Convención contra la Corrupción de la Organización de las Naciones Unidas en el año 2006.

Tabla 1: Cronología de reformas chilenas vinculadas a transparencia y probidad

Presidente	Periodo	Coalición	Año	Reforma
Eduardo Frei	1994-2000	Concertación de partidos por la Democracia	1994	Comisión de ética pública
			1998	Programa de Mejoramiento de Gestión. Incluye objetivos de transparencia en la gestión de servicios.
			1999	Ley sobre Probidad Administrativa
Ricardo Lagos	2000-2006	Concertación de partidos por la Democracia	2001	Modificación de Ley orgánica Constitucional de Bases Generales de Administración del Estado. Define normas de probidad.
			2003	Ley de nuevo trato laboral que crea Dirección Nacional del Servicio Civil y Sistema de Alta Dirección Pública.
Michelle Bachelet	2006-2010	Concertación de partidos por la Democracia	2007	Ley incorpora obligación al estatuto administrativo la obligación de denunciar delitos e irregularidades.
			2008	Ley de Transparencia y Acceso a Información Pública que crea el Consejo para la Transparencia.
Sebastián Piñera	2010-2014	Coalición por el Cambio	2009	Ley regula el Lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios
Michelle Bachelet	2014-2018	Nueva Mayoría	2015	Creación del Consejo Presidencial Anticorrupción.
			2015	Ley de Autonomía Constitucional del Servel.
			2015	Ley de Sanción de Pérdida del Cargo.
			2016	Ley de Fortalecimiento y Transparencia de la Democracia.
			2016	Nueva Ley de Partidos Políticos.
			2016	Ley de Educación Cívica Obligatoria.
			2016	Ley de Probidad en la Función Pública.
			2016	Ley de Fortalecimiento de Alta Dirección Pública.
			2016	Ley de Fortalecimiento de municipios
2016	Ley que crea la comisión de Mercado Financiero			

Fuente: Elaboración propia a partir de BID, 2015

En materia de Probidad y Transparencia Chile tiene una ubicación predominante en América Latina y el Caribe (ALC) respecto de la capacidad institucional del Estado en el diseño e implementación de políticas públicas, lo cual se ve reflejado en rankings relacionados con eficiencia, efectividad y transparencia (BID, 2015).

Según el Foro Económico Mundial, Chile obtiene altos niveles de transparencia en políticas de gobiernos con un promedio de 4,9 (en escala de 1 a 7) entre los años 2006-2007 y 2013-2014 comparable con el promedio de países de alto ingreso de la OCDE, obteniendo similar desempeño en el ámbito de mejoras en materia de ética y prevención de la corrupción. Del mismo modo, según el Banco Mundial, en materias de gobernanza y anticorrupción queda arriba de ALC y en similar posición que países promedio de la OCD. En suma, la agenda de transparencia como los indicadores internacionales, dan cuenta de las acciones que se han llevado adelante para favorecer la conducta ética y altos estándares de probidad y transparencia en la administración pública.

Aun cuando Chile goza de buenos resultados en los indicadores mencionados, la agenda de Transparencia y Probidad ha sido impulsada históricamente por los escándalos de corrupción que ha debido enfrentar Chile en los último 20 años de Democracia. La tabla III presenta una selección de los principales casos de corrupción de Chile entre el año 1990 y 2016 según el año de aparición en prensa. Es importante señalar para los efectos de esta investigación, que de los casos seleccionados solo dos aparecen vinculados al ámbito de infraestructura pública sin relacionarse necesariamente con el ámbito de concesiones.

Tabla 2: Casos de Corrupción en Chile de conocimiento público 1990-2016

Presidente	Año	Nombre Mediático de los Casos
Frei	1998	INJUV
	1999	Aulas Tecnológicas (sobreprecio)
Lagos	2000	Indemnizaciones
	2002	Coimas
	2003	Corfo-Inverlink
	2003	Banco Central - Inverlink
	2003	MOP GATE
	2003	Mirage
	2004	Riggs
	2005	Tanques Leopard
	2006	Chile Deportes
	Bachelet	2007
2008		Cancillería
2008		Frambuesa
2008		Red de Corrupción
2008		Registro Civil TATA
2008		Subvenciones escolares
Piñera	2011	Kodama (sobreprecio)
	2011	Perdonazo
	2013	Soquimich
	2014	Cascada
Bachelet	2014	Pentagate
	2015	Caval

	2015	Milico-Gate	
	2016	Gendarmería	
Ámbito de Corrupción		Infraestructura Pública	Financiamiento de la política
		Servicios Públicos	Financiero
		Indemnizaciones	Comprar Públicas
			Otros

Fuente: Elaboración propia a partir de U. de Chile (2009) y datos de prensa (2010-16)

Específicamente, la Comisión de Ética Pública de 1994 se crea en un contexto de alto cuestionamiento de la administración pública con el objetivo de generar un conjunto de propuestas dirigidas a perfeccionar la Democracia, así como los procedimientos e instituciones que regulan la actividad pública (Rajevic, 2009). El hito más importante de este periodo es la creación de la Ley de Probidad Administrativa que genera modificaciones legales como la incorporación de declaraciones de interés de altos directivos públicos y el principio de transparencia.

Así mismo, la agenda de Modernización del Estado, Transparencia y Promoción del crecimiento del año 2003, impulsada en el Gobierno de Ricardo Lagos Escobar, se encuentra asociada a los escándalos de corrupción conocidos como MOP-GATE, Caso Coimas e Inverlink que provocaron una crisis político-Institucional en el país. Las medidas más conocidas a partir de estos hechos fueron la creación de la Dirección Nacional del Servicio Civil, la Comisión Especial Mixta de Presupuestos y una nueva estructura del Servicio Electoral (Rehren, 2008).

Finalmente, en el año 2015 los escándalos de corrupción conocidos como Caval, Pentagate y Soquimich asociados al ámbito de los negocios y la política plantearon nuevos desafíos dirigidos a elevar los principios de ética, integridad y transparencia para una eficaz prevención y control de la corrupción, razón por la cual se creó el Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción, bajo el mandato de proponer “medidas en el plano administrativo, legal y ético de aplicación inmediata y de mediano plazo, tanto para el ámbito de los negocios y el servicio público, como para las relaciones entre ellos”. (Consejo Anticorrupción, 2015, p. 15).

Este Consejo entrega un diagnóstico que da cuenta de una ciudadanía menos tolerante a la corrupción y crítica de la capacidad de fiscalización y aplicación de sanciones eficaces por parte del Estado. En segundo lugar, identifica la necesidad de mejorar los estándares y regulaciones en materia de transparencia, probidad, buenas prácticas, financiamiento de la política y diferentes ámbitos de relación entre sector público y privado. En tercer lugar, propone un conjunto de 236 propuestas de proyectos de ley y medidas administrativas (Espacio Público, 2017).

La agenda de Transparencia y Probidad impulsada en el año 2015 aborda entre

otros temas: las falencias en el mecanismo de declaración de patrimonio e intereses, los altos niveles de fragmentación en el sistema de compras públicas (con marcos regulatorios diferenciados para obras públicas, concesiones y otros) y prácticas de corrupción y cohecho entre particulares que no estaban debidamente tipificadas (BID, 2015). Las acciones de esta agenda de modernización han sido llevadas adelante por medio de un programa de Gobierno 2014-18 denominado “Chile para Todos” y de un plan de acción de Gobierno Abierto.

En septiembre de 2015, el Gobierno de Michelle Bachelet, contrae un préstamo por US\$130.000.000 con el Banco Interamericano de Desarrollo para implementar un programa de apoyo a la agenda de probidad y transparencia de Chile reconociendo las debilidades institucionales y regulatorias que opacan la gestión pública en áreas clave de prevención de corrupción y la necesidad de consolidar herramientas para perseguir una conducta ética apegada a estándares de probidad en funcionarios públicos, sector privado y sociedad civil, destacando entre los retos más importante aquellos vinculados a establecer marcos legales para regular la contratación en materia relevantes, una de ellas en el ámbito de concesiones.

Actualmente, la agenda de gobierno presenta avances importantes en proyectos de ley, sin embargo, según el observatorio anticorrupción^{IV}, las medidas propuestas por el Consejo Presidencial Anticorrupción presentan un 62% de avance, siendo las de prevención de corrupción las que menos avance presentan con un 45% de avance y un 17% en el ámbito de concesiones (Espacio Público, 2017). La Tabla II presenta las principales acciones propuestas por el Consejo en el ámbito de concesiones.

Tabla 3: Estado de avance de acciones propuestas por Consejo Presidencial

Propuesta	Medida	Avance
Los cambios en los contratos de concesiones de infraestructura debido a renegociaciones (v.g., los convenios complementarios) deberán publicarse dentro de un plazo establecido y breve, en la misma página web junto a las bases del contrato correspondiente.	Medida Administrativa	0%
Deberá adoptarse una política análoga a la del punto anterior para los contratos de obra pública por sobre un cierto monto.	Medida Administrativa	0%
El umbral de 25% del monto de la inversión original, que rige hoy para que los convenios complementarios pasen por el panel de expertos, debe reducirse al 10%. Además, se deben tomar medidas para evitar la elusión de este umbral mediante el fraccionamiento de un convenio complementario en varios convenios.	Proyecto de Ley	0%
La legislación actual contempla la supervisión de los convenios complementarios a contratos de concesiones adjudicados después del cambio legal de 2010. Se propone que dicha supervisión también aplique a convenios complementarios de concesiones adjudicadas con	Proyecto de Ley	0%

anterioridad a dicha fecha.		
Fortalecer la unidad de diseño y planificación de proyectos de concesiones del Ministerio de Obras Públicas (MOP), para con ello reducir el riesgo de captura asociado a la debilidad actual para diseñar proyectos.	Proyecto de Ley	33%
El panel de expertos debe visar que las iniciativas privadas de concesión de Obras Públicas efectivamente tengan un componente de originalidad que justifique los cuantiosos subsidios que contempla la utilización de dicha modalidad”.	Proyecto de Ley	0%

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos Observatorio Anticorrupción (Espacio Público, 2017).

b. **Ámbito de concesiones: un espacio vulnerable a la corrupción**

Abordar el problema de la anticorrupción en el ámbito de concesiones implica conocer la magnitud del problema. Sin embargo, el sistema de persecución penal de Chile no permite conocer la casuística detallada para identificar aquellos casos que puedan estar relacionadas al ámbito de infraestructura y específicamente al ámbito de concesiones. Específicamente, los sistemas computacionales de la fiscalía de Chile no permiten desagregar información sobre delitos de corrupción relacionados con determinados proyectos de inversión, sino que consignan la información de personas naturales involucradas en cada causa, la clasificación jurídica y diligencias pero no las instituciones y/o proyectos a los que se relaciona a cada actor (Fiscalía a, 2017). Si bien, es posible acceder a información estadística oficial del Ministerio Público en materia de delitos de corrupción a través de boletines estadísticos publicados en el sitio web de la institución, estos no arrojan información bajo la categoría de corrupción sino más bien bajo el concepto de delitos funcionarios sin entregar mayores detalles sobre los ámbitos de acción de dichos delitos. La Tabla IV representa las áreas de persecución penal por delitos de corrupción.

Tabla 4: Áreas de persecución penal por delitos de corrupción

Delito	Definición
Soborno	Delito que comete un particular que le ofrece o consiente dar a un empleado público un beneficio económico indebido para que éste ejecute un acto de su cargo, lo omita, infrinja sus deberes, ejerza influencia o cometa un delito funcionario
Cohecho	Delito que comete un empleado público que solicita o acepta recibir un beneficio económico indebido (conocido coloquialmente como “coima” o “soborno”) para ejecutar o por haber ejecutado un acto propio de su cargo, por omitirlo, por infringir sus deberes, por ejercer influencia o cometer un delito funcionario
Malversación	Uso indebido, a través de actos de apropiación o alteración de bienes públicos o equiparados a ellos
Fraude al Fisco	Delito que comete un empleado público que defrauda o consiente en que se defraude al Estado, a las municipalidades o a los

	establecimientos públicos de instrucción o de beneficencia, sea originándoles pérdida o privándoles de un lucro legítimo, en operaciones en que interviene por razón de su cargo
Violación de secretos	Delitos que comete un empleado público que revela los secretos que conoce por razón de su cargo, ya sea si éstos son públicos o de particulares, o que hace uso de información reservada obteniendo un beneficio económico
Prevaricación	Judicial: En términos generales, puede agruparse bajo esta denominación un conjunto de delitos que comete un juez que falten sus deberes (artículos 223, 224 y 225 del Código Penal). Administrativa: Delito que cometen un empleado público no judicial que dicte providencia o resolución manifiestamente injusta en negocio contencioso administrativo o meramente administrativo (artículo 228 del Código Penal). Del Abogado: Delitos que cometen los abogados y en ocasiones el procurador que perjudica a su cliente, revela sus secretos o patrocina a la parte contraria (artículos 231 y 232 del Código Penal).

Fuente: elaboración propia a partir de Fiscalía b (2017)

Adicionalmente, la Contraloría General de la República, órgano superior de fiscalización del Estado cuya función es controlar la legalidad de los actos de la administración de Estado y resguardar el correcto uso de los fondos públicos desde un rol fiscalizador de carácter jurídico, contable y financiero (Contraloría, 2017), pone a disposición sus informes de auditoría a través de su página web pero no cuenta con un tipo de registro en el cual sea posible catastrar de manera desagregada las observaciones realizadas en los informes de inspección (técnica de obra o de obra pública), informes finales o de seguimiento e informes de investigación especial.

Aun cuando no existe evidencia empírica que permita dimensionar la magnitud del problema, la experiencia internacional indica que el sector de obras públicas es un terreno que tiende a producir muchos actos de corrupción, particularmente en las relaciones entre actores públicos y privados involucrados en los procesos (Transparencia Internacional, 2001). De hecho, los casos de corrupción conocidos a nivel Latino Americano en el ámbito de la construcción de obras públicas como el “Caso Odebrecht”, dan cuenta de los riesgos de corrupción asociados.

El caso Odebrecht, es un caso de corrupción en el sector de la construcción que se destapa en Brasil en el año 2015 que de acuerdo a la confesión de altos directivos de la empresa, la constructora habría realizado el pago de coimas cercanas a los 700 millones de dólares a funcionarios y presidentes en al menos diez países de ALC para adjudicarse obras públicas con altos niveles de sobreprecio (Convoca, 2017). Sobre este caso Chile no había presentado particular atención sino hasta marzo de 2017 cuando el Fiscal Nacional del Ministerio Público, Jorge Abbott anuncia la incautación de documentación de las

oficinas de la firma en Santiago por posibles acciones vinculadas a la empresa que podrían constituir delito (El país, 2017).

Aun cuando este caso de gran impacto en la región puso en evidencia los riesgos vinculados a este tipo de inversión relacionado con los delitos de cohecho y fraude al fisco, en Chile ya se había abordado de forma más o menos directa el problema de los riesgos de corrupción en el ámbito de concesiones.

A inicios del 2000 existían antecedentes que daban cuenta de la necesidad de reformar el sistema de concesiones. No sólo por los potenciales problemas vinculados al ámbito de la corrupción sino también por las deficiencias acumuladas en el desarrollo y ejecución de los proyectos que afectaron la transparencia, cuentas fiscales y eficiencia en la implementación de los proyectos (Bitran & Villena, 2010). Los principales problemas identificados fueron las continuas renegociaciones y los excesivos litigios que pusieron en cuestión la eficiencia económica del modelo y la transparencia que debía caracterizar al sistema.

Siguiendo a Engel, et al. (2008), uno de los problemas principales del sistema de concesiones era la frecuencia de las renegociaciones de los contratos, lo que implicaba un sobrepago en las obras de infraestructura debido a los pagos adicionales que debía desembolsar el fisco a los contratos adjudicados originalmente por la empresas concesionarias, que además ocurrían por mutuo acuerdo, sin arbitraje o conciliación. En promedio, se calculaba que esos pagos adicionales representaban un 33% de la inversión originalmente estimada por las ofertas técnicas realizadas por las empresas concesionarias. Estos antecedentes, hicieron cuestionar si el sistema de concesiones en Chile tenía el niveles de transparencia, competencia y “accountability” para asegurar la inversión pero también para obtener resultados eficientes (Bitran & Villena, 2010).

A pesar de la evidencia presente en este tipo de estudios, no fue hasta el año 2015, que bajo la conformación del Consejo Presidencial Anticorrupción, el problema de las renegociaciones y otros aspectos fueron tratados formalmente como riesgos de corrupción que debían resolverse mediante propuestas de reformas:

El programa de concesiones que se inició hace dos décadas hizo una importante contribución a la modernización de la infraestructura pública del país. No obstante lo anterior, un exceso de renegociaciones de contratos, el riesgo de la vinculación de las concesiones al financiamiento irregular de la política y un régimen de resolución de controversias sesgado en favor de los privados llevaron a modificar la Ley de Concesiones en 2010. Dichas modificaciones constituyeron un avance significativo; sin embargo, persisten espacios de opacidad y conflictos de interés respecto de las renegociaciones de contratos y otros temas, lo cual motiva una serie de propuestas. (Consejo Presidencial Anticorrupción, 2015, p. 42).

En el ámbito de la anticorrupción, existen acciones del Estado que han estado dirigidas a repensar la institucionalidad del modelo de concesiones y su marco normativo.

Respecto de la situación institucional, se sugiere que el MOP al ser un Ministerio asociado a la infraestructura debe lidiar de manera directa con las negociaciones entre actores privados y públicos en el contexto de la inversión. Lo que genera escenarios para la captura política por parte del empresariado. Siguiendo a [Bitran y Villena]:

...el Ministerio está sometido a la presión continua de la industria de la construcción y concesiones, con el objetivo de aumentar la inversión por se...Por otro lado, la captura empresarial del Ministerio también puede llevar a la captura política en la medida en que la relación entre negocios y financiamiento de la política esté difusa" (Bitran y Villena, 2010, p. 194).

Respecto a esto último, en el año 2015 el Gobierno envía un proyecto de ley al Congreso Nacional para convertir la Coordinación de Concesiones en una Dirección General dentro del Ministerio de Obras Públicas (MOP, 2016). Con el objetivo de diseñar una nueva orgánica institucional y una adecuada implementación en lo relativo a plazos y recursos que permita mejorar la capacidad de regulación institucional del programa de concesiones. Recientemente, en abril del 2017 la Cámara de Diputados aprobó el proyecto de ley que crea la nueva Dirección General de Concesiones en el Ministerio de Obras Públicas, entidad que reemplazará a la actual Coordinación de Concesiones, otorgándole a la nueva institucionalidad perspectiva de mediano y largo plazo para la planificación de los desafíos en materia de infraestructura concesionada en Chile.

c. Concesiones en infraestructura vial: hitos de un modelo de inversión

Existe suficiente evidencia que da cuenta de que las asociaciones público-privada bajo el modelo de contratos concesionados en las políticas de inversión en infraestructura pública en Chile han sido un aporte significativo para el crecimiento económico del país (Bitran & Villena, 2010; Engel, Fisher & Hermsilla, 2008). En 20 años el sistema de concesiones suma 82 proyectos en distintas fases de desarrollo y más de US\$19.000 millones invertidos a lo largo de todo Chile, más de 3.000 kilómetros de autopistas, 11 terminales aeroportuarios, una red de centros carcelarios, e infraestructura hospitalaria, entre otros. (Ministerio de Obras Públicas, 2016).

Bitran y Villena (2010) sostienen que las asociaciones público-privada permitieron cubrir la demanda en infraestructura que dejó la disminución del gasto público en obra pública en los años ochenta, mejorando la gestión en infraestructura, su mantenimiento y legitimando el modelo de inversión. El modelo surge entonces como mecanismo que permite la renovación de infraestructura pública para

afrontar el déficit de Chile en los años noventa (Engel, et al., 2008) y que el Estado no pudo abordar con presupuesto fiscal (Cepeda, 2009).

Los años ochenta estuvieron marcados por una crisis económica que se intensifica entre 1982 y 1983 y que significó la caída del PIB de 13,6% en 1982 a un 2,8% en el año 1983 generando alta incertidumbre sobre la capacidad del Estado de abordar las demandas de inversión en infraestructura. Recién en la segunda mitad de los años ochenta, comenzó a reactivarse la economía llegando a un crecimiento del 6,4% entre 1985 y 1989. Este contexto, permite entender la disminución del gasto en infraestructura en el país durante esta década, también denominada como la década perdida (MOP, 2016).

A pesar de los antecedentes señalados, hay quienes sostienen que la implementación del programa de concesiones no se justificó por la falta de recursos fiscales para la inversión en materia de infraestructura, sino que por las limitaciones técnicas, humanas y tecnológicas que eran necesarias para abordar los proyectos en plazos razonables y bajo la responsabilidad del Ministerio de Obras Públicas (Engel, Fisher & Galetovic, 2001). Se sostiene que el sistema de concesiones permitió construir a gran velocidad obras de alta rentabilidad social.

En los primeros años de ejecución, el programa de concesiones permitió mejorar y rehabilitar las principales autopistas del país, específicamente la ruta 5 entre La Serena y Puerto Montt, así como rutas de conectividad entre centros urbanos como los de Concepción, Valparaíso y Viña con la ruta 5 (Rufian, 2002).

De este modo, el modelo de asociación publico-privada definido como “esquemas de contratación o participación privada en la provisión de infraestructura de servicios básicos” (MOP, 2016, 20), también conocido como el sistema de concesiones, se instala como Política Pública en Chile y se concretiza con el desarrollo de la primera obra concesionada, el Túnel El Melón, permitiendo a las empresas construir, financiar y cobrar por proyectos de infraestructura, transfiriendo finalmente la obra al Estado (Engel, et al 2001).

Los programas de mejoramiento vial incluyeron mecanismos concebidos para lograr la incorporación de capitales privados mediante contratos de concesión de obra pública, financiados por empresas nacionales o extranjeras que recuperarían su inversión a través de garantías del Estado, subsidios y peajes. (Rufian, 2002, p.12)

El Ministerio de Obras Públicas destaca tres elementos claves en el surgimiento de esta Política (figura N°1). Por un lado, la formulación de un mecanismo innovador y eficiente ante una necesidad del Estado, el desarrollo de una estrategia adecuada para generar adhesión política que permitiera transitar hacia una decisión de gobierno y, un consenso amplio y transversal de los actores sociales que debían confluír en la política. (MOP, 2016,). Adicionalmente, se destaca la confianza de los inversionistas en las instituciones públicas del país como un elemento igualmente relevante para el surgimiento de la política.

El sistema de concesiones tiene dos objetivos fundamentales. Por una parte, financiar obras públicas mediante privados, con inversión externa y recuperación de la inversión a través de cobros directos a los usuarios o mediante pagos diferidos de presupuesto público. Y por otro lado, aumentar la eficiencia en la gestión de obras e inversiones (Cepeda, 2009). Esto se traduce en asegurar el financiamiento y ejecutar obras en cortos plazos.

La instalación del modelo de concesiones, ha tenido diferentes momentos a lo largo de sus 20 años de implementación. Entre los años 1996 y 2000 se observó un crecimiento exponencial en la inversión en infraestructura mediante el sistema de concesiones. La modificación a la Ley de Concesiones en el 1996, generó un impulso en la inversión y el desarrollo de proyectos principalmente en rutas transversales, autopistas urbanas y aeropuertos (Bitran, 2010). Sin embargo, al finalizar este periodo la ocurrencia emblemáticos casos de corrupción, como MOP-GATE asociado a importantes autoridades de gobierno generaron un desaceleramiento de la inversión en concesiones entre los años 2001 y 2005, aumentando la tensión político-social y provocando el debilitamiento del Ministerio de Obras Públicas y la administración de gobierno (Bitran, 2010).

Posterior al año 2005, la inversión pública en infraestructura presentó un nivel de logro inferior en materia de recintos penitenciarios, embalses y hospitales entre los años 2006 y 2010 por proyectos que no lograron consolidarse ni prosperar (MOP, 2016). No obstante, entre el año 2010 y 2015 se generó una pequeña recuperación con inversiones cercanas a los 15 millones de UF.

d. Actores asociados al ámbito de la anticorrupción en concesiones viales

El sistema de concesiones se conforma un tipo de racionalidad técnica compleja en el que participan múltiples actores intervinientes en el proceso de preparación de proyectos, construcción y explotación de los mismos. No obstante para los propósitos de esta investigación se relevan aquellos vinculados específicamente al ámbito de la anticorrupción. La Tabla V representas los principales actores que son abordados por esta investigación.

Tabla 5: Actores vinculados a la Anticorrupción en el ámbito de concesiones

Actor	Pertinencia
Coordinación de Concesiones	Provee, resguarda y mejora obras y servicios de infraestructura pública de asociación público privada (MOP, 2017).
Contraloría General de la República	Controla la legalidad de los actos de la administración de Estado y resguarda el correcto uso de los fondos públicos desde un rol fiscalizador de carácter jurídico, contable y financiero. (Contraloría, 2017)
Ministerio Público	Dirige la investigación de delitos, lleva imputados a tribunales, da protección a víctimas y testigos. (Fiscalía, 2017)
Expertos	Contribuyen con una mirada académica y/o técnico-política a la discusión.

Fuente: Elaboración propia

Relevancia

La presente tesis analiza los desafíos anticorrupción de los Proyectos Concesionados de Infraestructura Vial. Considerando los antecedentes antes mencionados, es posible sostener que pese a las medidas administrativas y regulatorias reflejadas en la particularidad de la Política de Concesiones, como en lo específico de las agendas de probidad y transparencia de los últimos 20 años, la Política Pública de Concesiones no cuenta con un modelo de prevención de corrupción.

Aun cuando no es el objetivo central, esta investigación releva la necesidad de generar un diagnóstico específico respecto de los riesgos de corrupción en el sistema a partir de la experiencia acumulada por los actores claves que han participado en la Política, utilizando como punto de partida los riesgos de corrupción identificados

Es importante señalar, que el desafío de la anticorrupción es un asunto reciente, no solo en Chile sino también en el escenario internacional. Así lo plantea Alejandro Salas, actual Director para las Américas de Transparencia Internacional (TI, 2016), quien afirma que la *oferta anticorrupción* es un ámbito de acción que despertó interés por parte de organismos internacionales, organismos públicos y privados y sociedad civil recién en la década de los noventa y primera década del presente siglo y que si bien el fenómeno de la corrupción había sido un tema de larga data, el interés estuvo representado principalmente en círculos académicos ocupados de entender el fenómeno y otros judiciales de lidiar con este.

Lo que plantea, es que la creación de agencias anticorrupción, tratados internacionales y medidas anticorrupción (como la creación de gobierno electrónico, la creación de leyes, la creación de mecanismos para mejorar los sistemas de compras públicas, entre otros) han generado nuevos desafíos. Salas señala que el incremento del debate público y la oferta anticorrupción, ha generado la necesidad de fomentar una *demanda anticorrupción*, esto en el contexto del rechazo social que muestran las encuestas nacionales y regionales sobre el problema de la corrupción (Barómetro Global de la Corrupción, 2017). En este sentido, esta investigación plantea que más allá de la casuística de corrupción, difícil de pesquisar en instituciones públicas y privadas, se debe asumir el desafío de generar mecanismos preventivos y entender las nuevas formas de la corrupción a fin de proteger la integridad de las instituciones y mejorar la confianza por parte de la ciudadanía.

Específicamente, en el ámbito la corrupción vinculada a la relación público-privado, estudios internacionales (TI, 2009) muestran que las empresas tienen un rol preponderante en el pago de sobornos a funcionarios, altos directivos y partidos políticos lo que debilita el funcionamiento de las instituciones públicas e instala la percepción ciudadana de que los gobiernos y las burocracias son actores corruptibles. Transparencia Internacional (2011) explica que el sector de obras públicas es un terreno que tiende a producir actos de corrupción y por lo tanto,

constituye un espacio clave para entender la interacción entre actores públicos y privados. Además, plantea que el sector de obras públicas presenta uno de los mayores riesgos ante casos de soborno.

Aun cuando, la prevención de la corrupción es un asunto que involucra todos los ámbitos de desarrollo de concesiones en Chile tal como lo señala el informe del Consejo Presidencial Anticorrupción 2015, este estudio se concentrará en las Concesiones de Infraestructura Vial con el fin de estudiar las medidas anticorrupción en un ámbito que cuenta con más de 20 años de experiencia en el desarrollo de proyectos concesionados.

Particularmente, los proyectos concesionados de infraestructura vial son un hito fundacional en Chile en este tipo de inversión. Sus inicios comienzan con pequeños proyectos en el año 1994 con el Túnel el Melón, posteriormente el Camino de la Madera y la Ruta Puchuncaví - Nogales y continúan en la actualidad con más de 60 proyectos en curso a lo largo del país. Por ser un tipo de proyecto concesionado que está lo suficientemente asentado en Chile, donde hay más experiencia acumulada y presenta más proyecciones de acuerdo a las necesidades de infraestructura pública es este estudio se centrará en este tipo de proyectos.

Pregunta de investigación y objetivos

Pregunta de Investigación

¿Cuáles son los principales factores que inciden en la implementación de medidas anticorrupción en proyectos concesionados de infraestructura vial en Chile desarrollados en la actualidad?

Objetivo General

Identificar los principales factores que inciden en la implementación de medidas anticorrupción en proyectos concesionados de infraestructura vial en Chile.

Objetivos específicos

1. Identificar las medidas anticorrupción que son implementadas actualmente en los proyectos concesionados de infraestructura vial.
2. Identificar las áreas más vulnerables a la corrupción en los proyectos concesionados de infraestructura vial.
3. Identificar factores que obstaculizan la implementación de medidas anticorrupción.
4. Identificar factores que facilitan la implementación de medidas anticorrupción.

III. MARCO CONCEPTUAL

La pregunta que busca responder esta tesis es ¿Cuáles son los factores que inciden en las medidas anticorrupción de proyectos concesionados de infraestructura vial?. Para responder a esta pregunta es importante entender al menos dos conceptos fundamentales. El primero es la noción de corrupción en el ámbito de asociaciones público privadas (APP) que se va a considerar y en segundo lugar, cuáles son las estrategias de prevención de corrupción que se pueden distinguir. Estrategias sobre las cuales será posible realizar un análisis a partir de los hallazgos obtenidos mediante la metodología de este trabajo.

Para este propósito, el marco conceptual que se presenta a continuación se desarrolla de la siguiente forma. En primer lugar asume una definición de enfoque de APP, en segundo lugar, aborda un enfoque sobre el concepto de corrupción y en tercer lugar define estrategias de prevención de corrupción.

Sobre los enfoques de las APP, se establece que estas medidas se han instalado como un mecanismo del Estado para resolver problemas públicos. Si bien, no existe una sola definición de estas iniciativas, en términos globales ha sido entendida como una relación de largo plazo entre un público y un privado mediante acuerdos contractuales para la prestación de servicios (Araya, 2012; Bitrán y Villena, 2010; Cunill, Leyton y Simon, 2015). Sobre esta forma de relación entre el Estado y otros actores existen diferentes perspectiva teóricas que explican su origen y desarrollo aun cuando poco, se ha estudiado empíricamente la relación entre este tipo de alianzas y el fenómeno de la corrupción.

Sobre el ámbito de la corrupción, se utiliza la definición de corrupción de Sandoval Ballesteros (2016) que permite entender el fenómeno de la corrupción en APP como un problema de dominación social en el cual interactúan burocracias públicas y semipúblicas, agentes de mercado y agentes privados. El abuso de poder, la impunidad y la menor participación ciudadana se presentan como variables explicativas del fenómeno. Se trataría de un tipo de corrupción sofisticada que integra orgánicamente los subsistemas económico, legal, social, político y administrativo. Adicionalmente, para entender la complejidad del fenómeno se incorpora una segunda distinción que consiste en la diferenciación de ilícitos típicos y atípicos (Atienza y Ruiz Manero, 2000), con el fin de entregar mayor perspectiva a la definición del fenómeno mas allá de los marcos jurídicos y económicos usualmente utilizados.

Finalmente, el ámbito de las estrategias anticorrupción es abordado desde la perspectiva de Boehm y Lambsdorff (2009), permitiendo distinguir dos tipos de estrategias de corrupción que pueden ser implementadas en las APP. Las estrategia clásicas orientas al control mediante mecanismos tradicionales de regulación y las estrategias neo-Institucionales orientadas a aumentar los costos transaccionales de la corrupción.

Los siguientes apartados buscan dar cuenta de los diferentes ejes teóricos que explican las alianzas público- privadas, el fenómeno de la corrupción en el ámbito de las asociaciones público-privadas y las estrategias que pueden ser utilizadas desde la anticorrupción.

1. Asociaciones Público Privadas

Las APP han sido abordadas desde diferentes enfoques según sea su origen, objetivo, el tipo de arreglo institucional que suponen, el rol de Estado y el de los actores privados que participan y sus ámbitos de acción. A continuación se exponen los principales abordajes.

Respecto del origen, Cunill et al. (2015) utiliza el concepto de Cooperación Público Privada (CPP) y plantea que estas surgen en el contexto de las reformas de principios de los años setenta que tenían como propósito disminuir el poder del Estado en el sector público e incorporar la lógica del mercado en él. En este contexto, destaca que el enfoque de la Nueva Gestión Pública junto a enfoques Neo-institucionales son los principales referentes de este tipo de arreglos, favoreciendo la externalización de servicios públicos e infraestructura a través del sector privado bajo el argumento de que el fomento de la competencia podría mejorar la eficiencia de la gestión pública.

Desde el enfoque de la Nueva Gestión Pública (Barzelay, 2001) se establece que la externalización de los servicios podría contribuir a mejorar la eficiencia, determinando dicho criterio por una evaluación del valor del dinero y relaciones de largo plazo en la que el sector privado aparece como agente proveedor de los servicios asociados y el Estado como principal (Cunill et al., 2015).

De manera similar, Pliscoff y Araya (2012), sugieren que la líneas teóricas que surgen de la escuela de la Nueva Gestión Pública en los años ochenta y principio de los noventa impulsan el surgimiento de las APP como un nuevo tipo de arreglo institucional en el cual tanto el sector público como el privado se unen para resolver problemas públicos dado el limitado acceso a recursos por parte del Estado. Este tipo de arreglo constituye un nueva técnica de gestión que permite utilizar de mejor forma los recursos del Estado. En esta misma línea argumentativa, se sugiere que la privatización tienen un rol relevante (Savas, citado en Pliscoff y Araya, 2012), debido a que como el Estado no tendría ni los recursos, ni capacidades para intervenir, sería fundamental este tipo de acuerdos con el sector privado.

En la misma línea, la Teoría de costos de Transacción (Williams, citado en Pliscoff y Araya, 2012) especifica que los tipos de acuerdos dependerán de las necesidades y actividades que se quiera abordar con el objetivo de disminuir los costos de transacción, poniendo el énfasis en la eficiencia del arreglo más que el tipo de colaboración que se genera.

Siguiendo a Cunill et al. (2015), en los años noventa surge un nuevo enfoque denominado, Gobernanza Colaborativa el cual da cuenta de los límites de las capacidades del Estado para resolver problemas cada vez más complejos e interdependientes y para lo cual da cuenta de la necesidad de incorporar nuevos acuerdos institucionales. Este enfoque releva la idea de que el valor económico es tan importante como las relaciones sociales capaces de añadir valor a la gestión pública y en última instancia al bienestar social por lo tanto es tan importante el objetivo de la APP como el tipo de relación que se establece. Bajo este nuevo enfoque surgen nuevos diseños institucionales como los Partenariados Público-Privados o las Concesiones Patrocinadas donde: “las partes son asumidos como “socios” que comparten recursos para desarrollar un proyecto y, por tanto, también los riesgos, los costos, las responsabilidades y los beneficios que derivan de su ejecución. Las relaciones suelen plantearse a sobre todo a largo plazo” (Cunill et al., 2015, p. 28).

Respecto de este enfoque, Pliscoff y Araya (2012) sostienen que el enfoque de Gobernanza, permite analizar las diferentes articulaciones sociales y el rol nuevo rol que cumple el Estado en el contexto de la globalización. Junto a ello, da cuenta que es necesaria la articulación de diferentes actores para la resolución de problemas públicos mediante el trabajo colaborativo. En la misma línea, la Teoría de la Globalización, en Castells (citado en Pliscoff y Araya, 2012), sugiere que dada las nuevas realidades producidas por la globalización, el Estado no tiene la capacidad de responder a los problemas que se ve enfrentado y requiere de la relación con otros actores.

Cunill et al. (2015), menciona un tercer enfoque denominado Neo Públicos, se trataría de un enfoque en desarrollo que plantean que es posible utilizar las APP para maximizar los valores públicos y que por lo tanto, no parece irrelevante quienes son los tipo de socios con los cuales es Estado establece los nuevos acuerdos institucionales, “se enfatiza en la importancia de invertir la lógica tradicional de la relación estado- sociedad a fin de hacer prevalecer los intereses sociales por sobre los estatales”. (Cunill et al., 2015, p. 33).

Bresser, (citado en Pliscoff y Araya, 2012) señala que más allá de los enfoques señalados, la necesidad de impulsar el desarrollo de las APP estuvo vinculada con la falta de recursos financieros en la administración del Estado, como resultado de las políticas neoliberales impulsadas en diferentes países de América Latina.

Asimismo, Cunill et al. (2015) destaca que la CPP son un objeto de estudio complejo dada la diversidad de teorías y plataformas conceptuales que lo enmarcan. Además, plantea que en este tipo de arreglos institucionales, el Estado no siempre tiene un rol relevante y puede tomar diferentes formas: proveedor, comprador, aliado eventual, socio estratégico, regulador, etc.

De manera más general, Robinson et al (citado en Pliscoff y Araya, 2012) identifica cinco tipos de modelos de APP que se distinguen de acuerdo a los objetivos que se quiere lograr, el rol que ocupa el Estado y el sector privado. Al

respecto, en el caso particular de Chile el modelo de concesiones sume el modelo BOT (Building, Operate and Transferring). Vasallo y Izquierdo (2010) lo definen de la siguiente forma:

El sector privado se compromete a construir una infraestructura cuyo diseño es en gran medida proporcionado por la administración. Para ello, debe buscar la financiación necesaria y explotar dicho activo durante un período de tiempo, fijo o variable, pero acordado contractualmente. Trascurrido dicho plazo, el derecho a explotar el proyecto revierte de nuevo a la propiedad, que puede decidir seguir explotándolo por sí misma o volver a transferirlo al sector privado. Éste es el mecanismo que más se utiliza en las concesiones de infraestructura públicas financiadas a través de la técnica del project finance. (Vasallo y Izquierdo, 2010, p 129)

De modo más específico, la Oficina de Evaluación y Supervisión del BID (2016) de cuenta de que si bien no existe una definición específica de APP que pueda utilizarse para todo tipo de proyecto realizado bajo este tipo de acuerdo institucional, el término puede ser útil para explicar determinados proyectos de infraestructura ejecutados en la relación exclusiva entre privados y públicos. Sobre lo mismo distingue un conjunto de características presentes en una APP referenciando los aportes de Engel, Fischer y Galetovic (2014) y COM (2004) en BID (2016):

- Crea una relación de largo plazo entre el sector público y el privado mediante acuerdos contractuales para el suministro de activos o servicios.
- Incluye la transferencia de riesgos al sector privado en diferentes etapas de un proyecto (como diseño, financiamiento, construcción o mejora, y operación y mantenimiento), de tal modo que un grado considerable de riesgo y responsabilidad de gestión recae en el sector privado.
- Normalmente incluye la provisión de determinada cantidad o calidad de servicio por parte de la entidad privada, que a su vez cobra al gobierno o al usuario una tarifa (por ejemplo, peaje) recaudada durante la vigencia del proyecto.
- Usualmente se delega en la entidad privada la responsabilidad de la construcción y la operación o el mantenimiento de la infraestructura. Al término del contrato, la propiedad del activo suele transferirse al sector público. (BID, 2016, p.1)

Para efectos de esta investigación, se asumirá la definición de asociación pública-privada propuesta por Engel, Fischer y Galetovic (2014), debido a que es la aproximación que alcanza mayor aceptación tanto por organismos internacionales como en el desarrollo de la investigación académica (BID, 2016; MOP, 2016) :

La APP es un contrato mediante el cual un gobierno encarga a un privado el nacimiento, la construcción, la operación y el mantenimiento de una obra de infraestructura pública. Pasado un tiempo, la obra pasa a manos de un

organismo del gobierno que en adelante se encargará de su mantenimiento y operación”. Esta definición es de utilidad, debido a que define el tipo de Concesión de Edificación Pública de Infraestructura social, el cual es objeto de estudio de la presente investigación. (Engel, Fischer y Galetovic, 2014, p. 208)

2. Corrupción en Asociaciones Público Privadas

Siguiendo a Ballesteros Sandoval (2016), la necesidad de acuñar una definición del fenómeno de la corrupción en el ámbito de las APP surge de los cambios organizacionales que han sucedido en la estructura de provisión de servicios públicos. Para ellos, desarrolla el enfoque de la corrupción estructural con el objetivo de abordar la complejidad del fenómeno alejándolo de las explicaciones instrumentales y culturales que han sido definidas con anterioridad. Desde esta mirada, aquellos que tienen una relación con el mercado están sujetos a un mayor riesgo de abuso con efectos directos sobre los ciudadanos.

A su vez, plantea que el aumento de APP ha generado una división cada vez más difusa entre lo público y lo privado lo cual implica la necesidad de generar nuevos marcos conceptuales que permitan entender los desafíos para avanzar en aspectos como la rendición de cuentas y participación ciudadana. En este contexto, el enfoque de la corrupción estructural incorpora elementos de la Ciencia Política, la Administración Pública y la Política para proveer una herramienta heurística.

De acuerdo a Ballesteros Sandoval (2016), la perspectiva estructural de la corrupción implica entenderla como un fenómeno complejo que involucra de igual forma instituciones y organizaciones públicas y privadas, las cuales han sido actualmente analizadas desde nuevas corrientes de gobernanza y diseños organizacionales (Ramírez y Arellano, 2014; Vigoda-Gadot, Shoham y Vashdi, 2010 citado en Ballesteros Sandoval, 2016). Al respecto, señala que los fracasos de políticas públicas relacionadas con Gobiernos Abiertos o Transparencia podrían explicarse en parte por la no incorporación de las nuevas estructuras que soportan la nueva estructura de las administraciones públicas.

Sandoval (2015), define la corrupción estructural como:

Una forma específica de dominación social sustentada en un diferencial de poder estructural en la que predominan el abuso, la impunidad y la apropiación indebida de los recursos necesarios para el bienestar social y el desarrollo de los derechos fundamentales (Sandoval, 2015, p. 370).

Sobre esta definición, Sandoval plantea que las prácticas de corrupción estructural se pueden expresar bajo distintas modalidades. Unas vinculadas a conductas ilícitas y otras legales pero cuestionables moralmente. Sobre este ámbito, Atienza y Ruiz Manero (2000) proveen una clara distinción entre los ilícitos típicos de los ilícitos atípicos que pueden constituirse para identificar conductas corruptas más

allá de los límites que establece la norma legal expresamente reglada en los instrumentos normativos. Al respecto, los autores destacan que la tipicidad de los actos cumple un papel sistemático, lo que quiere decir que solo considerará las acciones típicas para establecer la constitución de un ilícito. Entonces un ilícito típico, estará compuesto por todo tipo de conductas que sean contrarios a una regla expresamente establecida, mientras que los ilícitos atípicos serían aquellas “conductas contrarias a los principios del mandato”.

Esta definición es útil para los propósitos de este trabajo pues contribuye a ampliar la comprensión del fenómeno de la corrupción. Estableciendo que un acto corrupto no está relacionado únicamente al incumplimiento de una norma, tampoco de la legalidad o legitimidad de acto, se trata de un problema multidimensional que requiere de una fuente diversa de variables explicativas.

Volviendo a Ballesteros Sandoval (2016), plantea que el enfoque micro organizacional utilizado por Klitgaard para definir el fenómeno presenta algunas dificultades para la comprensión acabada del fenómeno. La Tabla VI presenta dos enfoques de corrupción.

Tabla 6: Enfoques de corrupción micro organizacional v/s estructural

Enfoque micro-organizacional de la corrupción (Klitgaard)	Enfoque de la corrupción estructural (Sandoval-Ballesteros)
Corrupción= Monopolio de la decisión pública + Discrecionalidad – Rendición de cuentas	Corrupción= abuso de poder + impunidad – participación ciudadana

Fuente: Elaboración propia a partir de Sandoval-Ballesteros (2016, p. 372).

Al respecto, plantea que los factores centrales que explican el enfoque micro organizacional no constituyen variables explicativas de los fenómenos sino constituyen una consecuencia del fenómeno de la corrupción. Por el contrario, el enfoque de corrupción estructural considera el abuso de poder y los procesos de dominación los elementos centrales del fenómeno que se quiere explicar. En consecuencia, plantea que los actos corruptos pueden estar motivados no solo por características propias de la administración y los funcionarios que participan como actores centrales, sino también, por agentes privados y de mercado desde donde también es posible ejercer el poder público bajo el ámbito de APP. La tabla VII representa tres elementos de las gobernanza disfuncionales que limitan el acceso al poder, el acceso a la justicia y el acceso a la representación en contra del ejercicio de la Democracia.

Tabla 7: Elementos de las gobernanza disfuncionales

Elementos	Descripción
Dominación social	Sustentada en un diferencial de poder estructural en la que predominan el abuso de poder, sin distinción de si proviene del ámbito público o privado
Impunidad	De las más altas esferas del poder, particularmente la que corresponde al sector privado cuando actores no estatales se hacen cargo de áreas o funciones asignadas al sector público,
Exclusión social o la expropiación de la voz ciudadana	Que genera un profundo distanciamiento entre la sociedad y sus representantes

Fuente: Sandoval-Ballesteros (2016, p.373).

Cerrando desde el punto de vista de Sandoval- Ballesteros:

La corrupción no sólo implica el enriquecimiento ilícito y aislado de ciertos servidores o funcionarios públicos, sino que emerge y afecta las relaciones Estado-sociedad... La corrupción constituye una forma específica de dominación social que puede surgir desde las burocracias públicas pero también de las burocracias vinculadas a las organizaciones semipúblicas, de mercado y a las organizaciones privadas. (Sandoval-Ballesteros, 2015, p. 373).

3. Estrategias de prevención en Asociaciones Público Privadas

Como se ha visto en los apartados anteriores, la literatura brinda un marco bastante amplio sobre definiciones de corrupción. Sin embargo, es poca la literatura que aborda este problema a partir de evidencia empírica que permita abordar el problema de la Corrupción y Anticorrupción aplicable al ámbito de las Asociaciones Público Privadas, objeto de estudio de este trabajo.

Frente a la falta de evidencia empírica en el estudio del fenómeno de la corrupción, los economistas Frédéric Boehm y Johann Graf Lambsdorff en su publicación “Corrupción y Anticorrupción: una perspectiva neo- institucional” (2009) contribuyen desde un punto de vista analítico en el entendimiento del fenómeno de la corrupción en los acuerdos corruptos y en la formulación de estrategias anticorrupción adecuadas a la magnitud y características del problema observado. Los autores sostienen, que los modelos económicos que abordan comúnmente el problema de la corrupción no consideran los costos transaccionales, las instituciones involucradas, ni la complejidad del fenómeno, reduciendo el problema de la corrupción a un problema distributivo que puede traer consigo estrategias anticorrupción poco efectivas o incluso contraproducentes.

El siguiente apartado abordará desde la mirada de estos autores, las características de los acuerdos corruptos, una revisión de las estrategias clásicas de lucha contra la corrupción y la revisión de estrategias anticorrupción desde un enfoque neo-institucional. Cabe destacar que esta perspectiva si bien tiene pretensiones holísticas respecto del análisis y tratamiento del problema de la corrupción, tiene un sesgo que limita el análisis desde este campo disciplinar de la economía.

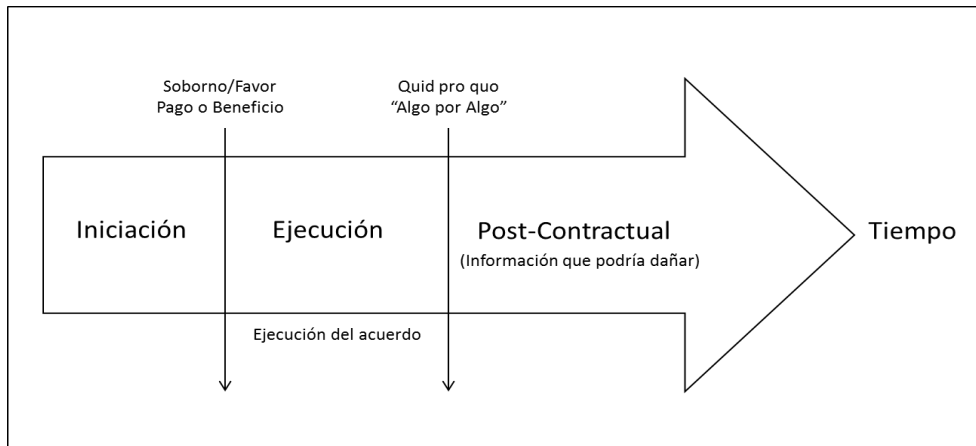
Sobre las características de los acuerdos corruptos. Una primera definición indica que la corrupción es vista como un acto ilegal, en el cual un acuerdo corrupto se realiza fuera de los márgenes de la ley. Sin embargo, existen algunas distinciones que harían más complejo el análisis del problema. La primera que advierten los autores es que algunas prácticas corruptas se encuentran en zonas no reguladas por ley o permitidas por ella como son los sobornos que se pagan en el extranjero y la segunda, es que algunas prácticas corruptas se encuentran en zonas intermedias de legalidad e ilegalidad, como por ejemplo el cabildeo (Kauffman y Viencete , citado en Boehm y Lambsdorff, 2009).

Los acuerdo corruptos, en contraste a un acuerdo contractual legal bajo la seguridad otorgada por el Estado de Derechos en el cual se establecen procesos y reglas formales, implica el uso de mecanismos que permitan a los actores involucrados garantizar el cumplimiento de los acuerdos y minimizar los propios riesgos de la corrupción definido como el “oportunismo”, es decir, el riesgo de que el acto de corrupción no sea exitoso en vista de que uno de los actores no cumpla su parte del trato privilegiando el interés propio.

Por otra parte, los acuerdos corruptos son relaciones de alto secretismo y baja transparencia, por lo que el *savoir-fair*, entendido como el saber hacer, es indispensable para quienes están involucrados en el acto (saber ocultar transacciones de dinero, establecer redes corruptas, entrar en contacto con intermediadores profesionales, etc.). Adicionalmente y basado en la teoría económica, se destaca que los acuerdos corruptos se establecen bajo economías de escala, lo que quiere decir que luego del primer acto corrupto los costos marginales asociados a los siguientes actos son bajos. Finalmente, se establece que dada dificultad de entrada y ventajas de los acuerdos, quien haya sido corrupto una vez, lo seguirá siendo. Esto último, es relevante en la elaboración de acciones anticorrupción, debido a que como la corrupción se explica como una práctica tan especializada, es común la formación de profesionales de la corrupción, lo cual debiera ser considerado en acciones preventivas y de mitigación.

Para entender las características de un acuerdo corruptos, los autores identifican las tres fases fundamentales de contrato corrupto típico y sus complicaciones en diferentes niveles y en cada fase del contrato. La Tabla VII representa las fases de un acuerdo corrupto en el tiempo.

Ilustración 1: Fases de un acuerdo corrupto en el tiempo



Fuente: Elaboración propia basado en Boehm y Lambsdorff (2009, p. 50).

La literatura establece que si se generara un incumplimiento (comportamiento oportunista) en alguna de las fases del acuerdo, entonces, la otra parte podría recurrir a algunas acciones (considerando que los incumplimientos de un acuerdo corrupto no pueden ser presentados ante la justicia) que la teoría resume en siete posibles acciones. La Tabla VIII representa las siete acciones que facilitan el cumplimiento de contratos corruptos.

Tabla 8: Acciones que facilitan el cumplimiento de contratos corruptos

Rehenes	Valor en dinero que no se devolvería en caso de oportunismo
Contratos legales intermediarios	Apariencia legal de un contrato corrupto bajo el concepto de comisión
Violencia o amenaza de violencia	Amenaza de violencia usualmente proveniente del crimen organizado para hacer cumplir el contrato y disminuir riesgo de oportunismo
Integración vertical	Involucrar a un funcionario público o político en el negocio y compartir ganancias. Formar un joint venture. Ej. Entregar acciones gratuitas a un político a cambio de apoyo político.
Reputación	Un activo para relaciones futuras donde la honestidad es puesta en valor y garantía del acto corrupto. Mantenerse callado, no denunciar.
Repetición	Un comportamiento oportunista en el presente puede limitar o anular contratos corruptos en el futuro
Relaciones y Aspectos Sociales	Estructuras sociales preexistentes que conforman la base de actividades económicas. Cuanto más fuertes y estables, más confianza y certidumbre sobre la reciprocidad.

Fuente: Elaboración propia basado en Boehm y Lambsdorff (2009, 52.56).

Sobre las estrategias clásicas de lucha contra la corrupción, se plantea que la teoría económica plantea dos elementos respecto a los incentivos orientados a la

anticorrupción. El primero de ellos es el problema de la selección adversa y que se define por la dificultad para evaluar si un agente es bueno, malo, corrupto u honesto. De acuerdo a los actores, en el caso de la corrupción este es un problema difícil de controlar, en este sentido la meritocracia en las contrataciones del sector público sería una barrera pero no tendría la capacidad de eliminar la corrupción. Por otra parte, la teoría económica plantea el problema del riesgo moral entendido como que el comportamiento del agente sea distinto al interés principal. En ese caso, aumenta el costo de las acciones y reduce los beneficios que se puedan conseguir parece ser una forma de disminuir acciones corruptas. Lo fundamental, es encontrar los incentivos adecuados: “los incentivos jamás serán suficientes para superar el ofrecimiento del sobornador, como a veces ofrece la modelación formal de agente-principal”. (Lambsdorff, citado en Boehm y Lambsdorff, 2009, p. 59). A continuación, se destacan los principales problemas identificados en las estrategias clásicas de lucha contra la corrupción.

Tabla 9: Problemas de las variables clásicas de lucha contra la corrupción

Control	<ul style="list-style-type: none"> • Pregunta infinita de ¿Quién controla al controlador? • Reglamentos de procesos y mecanismos de control corren el riesgo de convertirse en un ritual con poco efecto preventivo • El control nunca puede ser completo, siempre tiene costos • Pueden transformarse en un obstáculo para el buen funcionamiento de la administración pública • Trade-off entre introducción de controles y fomento de motivación intrínseca
Sanciones	<ul style="list-style-type: none"> • Sanciones más severas pueden generar un aumento del precio de los sobornos para compensar el riesgo • Brecha entre lo que es posible de jure y lo que se aplica de facto. Las leyes son importantes pero es importante observar lo que ocurre en la realidad.

Fuente: Elaboración propia basado en Boehm y Lambsdorff (2009, p. 59-60).

Sobre las estrategias anticorrupción desde un enfoque neo-institucional, los autores destacan que es posible luchar contra la corrupción aun cuando los actores no tengan intenciones honestas. Plantean que a diferencia de las estrategias clásicas, el enfoque neo institucional supone incluir incentivos que generan un comportamiento diferente a la corrupción desde abajo, involucrando no solo a los sujetos honestos sino también a quienes participaron en actos corrupción. En este sentido, el enfoque neo institucional propone aumentar en cada una de las fases revisadas, los costos de transacción de los acuerdos corruptos. Por otra parte, busca aprovechar la inestabilidad de los acuerdos corruptos incentivando, mediante incentivos adecuados, el comportamiento oportunista en actores corruptos de modo que puedan incumplir dichos contratos.

El enfoque Neo Institucional puede ser útil para definir las estrategias anticorrupción que pueden ser utilizadas en las diferentes fases de los acuerdos (ver Tabla X). En la fase “Iniciación”, el enfoque neo institucional impulsa acciones que contribuyan a impedir el encuentro entre socios corruptos o de relaciones cercanas que faciliten dichos acuerdos. Los autores sugieren la incorporación de “cortafuegos” entre demanda y oferta de sobornos y plantean que acciones orientadas a menos transparencia puede ser beneficiosa. Se detallan a continuación:

Tabla 10: Acciones que limitan el encuentro entre socios corruptos

Comisión de expertos	Si quienes compiten por un contrato con el gobierno no saben quienes integrarán la comisión de expertos que tomará la decisión, les será más difícil identificar a un posible receptor de soborno.
Contratación en línea	E-procurement puede ser valiosa.
Gobierno en línea	E-government tiene potencial para mejorar transparencia y rendición de cuentas.
Rotación de personal en posiciones vulnerables	Puede dificultar el acercamiento entre las partes. Las relaciones corruptas necesitan tiempo para establecerse.

Fuente: Elaboración propia basado en Boehm y Lambsdorff (2009, p. 61).

Respecto de la fase “Ejecución” y “Post Contractual” del acuerdo corrupto, la estrategia que puede ser utilizada es el fomento de la conducta oportunista por parte de algunos de los socios corruptos. Y sobre ello plantean que se pueden establecer incentivos efectivos, pero tomando en consideración que algunos de las medidas adoptadas podrían tener consecuencias indeseadas. A continuación se presentan las estrategias abordadas por los autores desde el enfoque neo institucional.

Tabla 11: Estrategias y consecuencias de medidas Anti corrupción con enfoque Neo Institucional

Medidas	Efectos	Consecuencias no deseadas
Indulgencia	Auto denuncia a cambio de indulgencia puede reducir incentivos de actos corruptos. Requisitos de la denuncia: debe dar nueva información al investigador, debe ser útil para enjuiciar a otros individuos. Sólo se debe ser indulgente con actores corruptos	Si la denuncia no proviene de un actor corrupto que haya tenido éxito en la transacción, el mecanismo de denuncia para obtener indulgencia podría ser utilizado de manera indeseada para vengar un acuerdo corrupto no cumplido por alguna de las partes

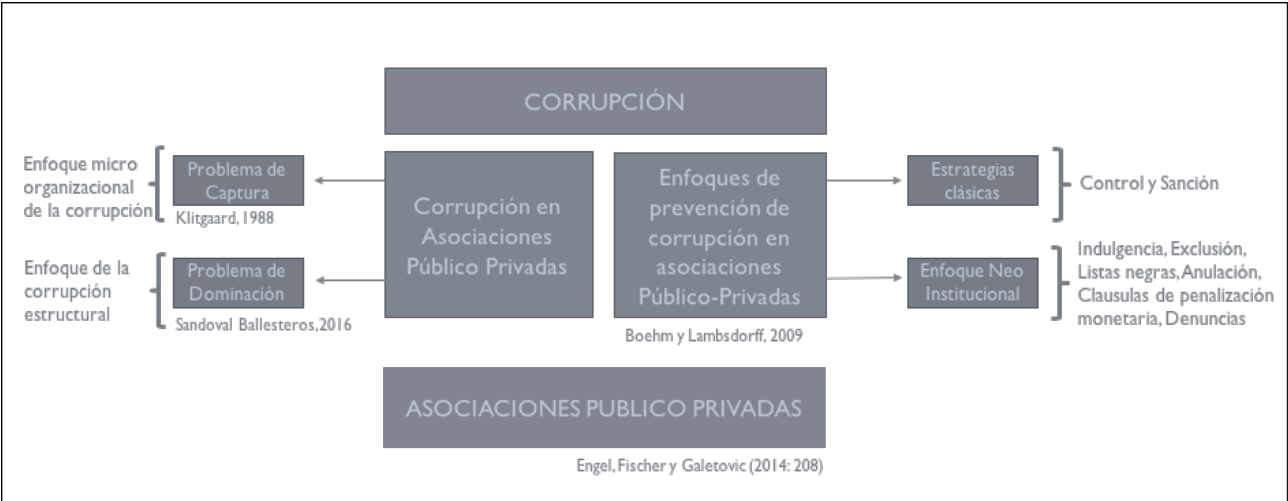
Exclusión y listas negras	Sanción que implica excluir a empresas corruptas de contratos futuros, incluirlas en listas negra internas o públicas.	Surge la pregunta ¿cuándo genera la exclusión?. Si la exclusión precede a la acción judicial un proceso demoroso puede terminar por sancionar a una empresa que ya ha realizado cambios anticorrupción, si la exclusión antecede puede realizarse sin contar con evidencia suficiente. ^v Restringe la competencia en el mercado
Anulación	Es posible anular el acuerdo corrupto pero ¿Es posible anular el contrato de construcción? Podría quedar nulo y sin efecto.	Empresas que hayan obtenido contratos en forma corrupta podrían mostrar poco interés en cooperar con investigaciones por riesgo de perder contratos de construcción. Potenciales denunciantes termina guardando silencio. Tiene costos sociales en caso de anulación de contrato de construcción. Procesos prolongados y largas negociaciones.
Cláusulas de penalización monetaria	Clausulas contractuales que fijan sanciones monetarias en caso de detectar corrupción: evita costos sociales, puede ser revocada en caso de no probar culpabilidad.	Dificultad para fijar el valor de la sanción. ¿Cuál debe ser el monto de la sanción? ¿Refleja el valor del beneficio? ¿Cumple un papel decisivo en el acto de corrupción? ¿Quién recibe el dinero de la sanción? ^{vi} Poco utilizadas.
Denuncias	Un esquema de sanciones asimétricas ^{vii} puede generar incentivos adecuados puede fomentar denuncias de : testigos casuales de corrupción, víctimas de corrupción o socios de un acuerdo corrupto	Si la denuncia no conduce a una sanción severa es probable que este mecanismo no reduzca la corrupción. Además, la impunidad puede provocar desconfianza en el gobierno. Pocas empresas deciden hacer denuncias cuando han perdido contratos a causa de la corrupción, principalmente por motivos estratégicos ^{viii}

Fuente: Elaboración propia basado en Boehm y Lambsdorff (2009, p. 62-69).

4. Enfoque conceptual de la tesis

El siguiente esquema relaciona los enfoques conceptuales que serán utilizados para situar la pregunta de investigación que motiva este trabajo de investigación y guiar el posterior análisis de resultados.

Ilustración 2: Enfoque conceptual tesis



Fuente: Elaboración propia

IV. MARCO METODOLÓGICO

La metodología a utilizar para el desarrollo de esta investigación, será de carácter cualitativo, con el propósito de interpretar y describir los factores que inciden en la implementación de medidas anticorrupción en proyectos concesionados de infraestructura vial en Chile. Dado a que el modelo conceptual de esta tesis está guiado por el enfoque de prevención de corrupción en Asociaciones Público Privadas de Boehm y Lambsdorff, que permite distinguir estrategias clásicas y neo institucionales implementadas, la presente investigación busca ahondar en la implementación de medidas desde la mirada de los actores que intervienen y los diferentes niveles implementación, control e investigación. Se ha definido utilizar la metodología cualitativa, con el fin de describir el fenómeno de la implementación de medidas anticorrupción a partir de la interpretación de la experiencia los actores involucrados (Hernández R.; Fernández C. & Baptista P, 2006).

Debido a que las medidas de prevención de corrupción en el ámbito de los proyectos de infraestructura pueden expresarse mediante diferentes formas administrativas, reguladoras, normativas o de control, se ha definido de tipo descriptivo.

El Marco metodológico está constituido por la unidad de análisis, diseño de la muestra, técnica de recolección de datos y las estrategia de análisis.

Unidad de Análisis

Entendida como la contextualización del tiempo y el espacio del fenómeno social que va a ser descrito a partir de las interpretaciones que hacen los actores en el ámbito a estudiar para comprenden como perciben, explican y entienden lo que se quiere estudiar.

Entonces, la unidad de análisis de esta investigación está compuesta por actores claves de la implementación de medidas anticorrupción en proyectos de infraestructura vial concesionada en Chile, que desempeñan funciones en cuatro niveles de implementación: Ejecución, Control, Investigación, Academia, Policy Makers.

Tabla 12: Unidades de análisis según niveles de implementación

Niveles	Actores clave
Policy Makers	Tomadores de decisión que participan o participaron en el diseño de la política de concesiones. Incluye: Coordinador de Concesiones, Ex-Ministro de Estado
Ejecución	Responsables de la ejecución de la política de Concesiones en los diferentes ciclos de vida de los proyectos de infraestructura vial. Incluye: Jefaturas de División de la Coordinación de Concesiones
Control Externo	Actores vinculados a la acciones control y fiscalización mediante auditoría. Incluye Jefatura de División de Concesiones y Obras Públicas

	de Contraloría y Jefatura de unidad de obras públicas de Contraloría.
Persecución Penal	Actores vinculados a la persecución penal de delitos de corrupción. Incluye: Abogada de la unidad anticorrupción de la fiscalía.
Academia	Actores vinculados al análisis de la política de Concesiones. Incluye: Académico de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Chile y Académica de la Facultad de Economía y negocios de la Universidad de Chile (Ex Presidente del Consejo Presidencial Anticorrupción)

Fuente: elaboración propia

Diseño de la Muestra

En términos conceptuales, esta investigación observa una tensión existente entre las estrategias clásicas y neoinstitucionales que son utilizadas en la implementación de medidas anticorrupción en el ámbito de las asociaciones público privadas. Al mismo tiempo, establece la existencia de factores desconocidos que pueden influir en el tipo de medidas.

Dado que el interés de esta investigación es describir cuáles son los factores que inciden en las medidas anticorrupción en el ámbito de concesiones a partir de la interpretación de la experiencia de los actores involucrados, la muestra de esta investigación está compuesta por actores claves directa relación con el diseño de la política de Concesiones, ejecución de los proyectos de infraestructura vial, acciones externas de control y fiscalización, acciones de persecución penal y análisis académico de la política. Estas son las categorías centrales que guían el diseño de la muestra.

Los criterios de selección de los casos se encuentran previamente definidos, por actores que han ejercido alguna función dentro de la política de concesiones, conformando una **muestra intencional**. Específicamente, los criterios de selección responden a casos de actores que se encuentran en una posición política de alto nivel jerárquico y cercano al diseño, ejecución y control de la política de Concesiones. Adicionalmente, casos vinculados a la persecución penal que desempeñen funciones en la unidad especializada anti corrupción de la fiscalía nación de acuerdo a accesibilidad. Finalmente, casos de académicos que cuenten con el reconocimiento del campo científico por su producción académica y hayan participación en algún ámbito de la política de Concesiones (Ej. Panel de Expertos CCO, Consejo Presidencial Anticorrupción).

Así, la muestra intencionada de esta investigación se constituye por diez profesionales pertenecientes a la Coordinación de concesiones, Contraloría General de la República, Fiscalía Nacional de Chile, Universidad de Chile y Consejo de Infraestructura Pública.. La muestra está compuesta por dos mujeres y ocho hombres con experiencia de a lo menos 5 años en la política de concesiones en los cuales ha desempeñado cargos de acuerdo a su especialidad profesional. La razón por la cual se excluye actores con menos de 5 años de experiencia en el ámbito de concesiones, para evitar posibles indeterminaciones relevantes sobre el

ámbito de consulta (Ej. Ciclo de vida de los proyectos, racionalidad técnica de concesiones, mecanismos de control formal, etc.).

Respecto de la validez del tamaño de la muestra, esta se justifica por la calidad de los actores más que por la cantidad (Hernández R. et al, 2006) y el acceso a la mayoría de los casos se ha realizado mediante la técnica bola de nieve, permitiendo el acceso a actores relevantes mediante informantes con algún nivel de influencia y acceso.

La tabla que se presenta a continuación, presenta a los informantes consultados en la presente investigación:

Tabla 13: Selección de la muestra

Nivel	Institución	Actor
Policy Maker	Coordinación de Concesiones	Coordinador de Concesiones
	Consejo de Infraestructura Pública	1 Ex Ministerio de Estado del Ministerio de Obras Públicas
Ejecución	Coordinación de Concesiones	3 Jefaturas de División
Control Externo	Contraloría General de la República	2 Jefaturas de Departamento de Concesiones y Obras Públicas
Persecución Penal	Fiscalía Nacional	1 Abogado Asesor Unidad Anticorrupción
Academia	Universidad de Chile	2 Académicos, Profesores Titulares con experiencia en investigación en el ámbito de Concesiones.

Fuente: elaboración propia

Técnica de recolección de datos

Para la recolección de información se ha utilizado la entrevista semi-estructurada caracterizada por un guion temático emanado del marco conceptual de acuerdo a los 4 objetivos específicos que guían el estudio. Adicionalmente, se diseñó una pauta de entrevista para cada grupo de actores de acuerdo a su ámbito de acción.

Las entrevistas han sido realizadas entre los meses de septiembre y octubre del 2017, con una duración aproximada de 50 minutos. Cabe señalar que la aplicación de las entrevistas ha incluido preguntas adicionales no consideradas en la pauta con el fin de aclarar o profundizar los puntos de vista de los actores consultados.

Específicamente, las pautas de entrevistas se construyeron a partir de los elementos centrales emanados del marco conceptual según enfoques anticorrupción analizados por los economistas Boehm y Lambsdorff (2009) y a

partir de la experiencia de tesis que anteriormente han abordado el problema de las asociaciones público privadas, corrupción, y obstaculizadores y facilitadores en la implementación de políticas (Aguilera, 2015; Herazo, 2014; Peralta, 2016).

Tabla 14: Dimensiones de Análisis y tipos de actor

Dimensiones/Actores	CCO ^{ix}	Contraloría	M. Público	Expertos
Enfoque anticorrupción en proyectos concesionados de infraestructura vial	X	X		X
Áreas vulnerables a la corrupción	X	X	X	X
Factores facilitadores	X	X	X	X
Factores obstaculizadores	X	X	X	X

Fuente: elaboración propia

En este sentido, la pauta de entrevista se compone de cuatro secciones. La primera sección se orienta a develar el enfoque de anticorrupción en la ejecución de proyectos de infraestructura vial concesionada, en relación a conceptos de control externo, control interno, actores intervinientes, mecanismos de actualización de contrato, con el propósito de identificar las medidas anticorrupción actualmente implementadas por la CCO. Además, describir la valoración de los actores respecto de las medidas administrativas y normativas propuesta por el Consejo presidencial anticorrupción del años 2015. La segunda sección se orienta a indagar, a partir de la experiencia directa o indirecta de los actores, en las zonas mayormente vulnerables a la corrupción de la CCO y específicamente en el ciclo de vida de los proyectos concesionados. La tercera y cuarta sección de relaciona con desde la mirada de los actores cuáles son los elementos que pueden facilitar u obstaculizar la implementación de distintas medidas anticorrupción en los proyectos de infraestructura vial concesionada en Chile.

Estrategia de análisis

La estrategia de análisis de la información es el Análisis de Contenido, la cual se abordará desde una lógica inductiva donde la recolección, producción y análisis de los datos se realiza de acuerdo a la estructura teórica-conceptual previamente definida por dimensiones y categorías de análisis emanadas del marco teórico y asociadas a los objetivos de investigación. Así, el análisis de la información se realizará desde el marco teórico, donde se conceptualizará y operacionalizará el modelo teórico propuesto como modelo de análisis.

Para tales efectos, se operacionalizaron dos dimensiones para observar la percepción de actores sobre los principales obstáculos y facilitadores en la implementación de acciones anticorrupción en proyectos concesionados de infraestructura vial en Chile.

La primera dimensión corresponde a las estrategias clásicas anticorrupción, las cuales se caracterizan por generar acciones de control y sanción bajo el lema “tolerancia cero” a la corrupción. La segunda dimensión corresponde a las estrategias neo-institucionales, las cuales se caracterizan por aumentar los costos de transacción de los acuerdos corruptos mediante la implementación de incentivos adecuados (indulgencia, exclusión y listas negras, anulación, cláusulas de penalización monetaria y denuncias). La Tabla XVI representa las categorías a observar, que luego serán utilizadas en el análisis.

Tabla 15: Aspectos a observar según enfoques anticorrupción

Anticorrupción	¿Qué observar?	Fuente	Objetivo
Estrategias Clásicas	<ul style="list-style-type: none"> - Efectividad de reglamentos de procesos y mecanismos de control en anticorrupción - Impacto de medidas de control en el buen funcionamiento de la administración pública - Trade-off entre la introducción de controles y fomento de motivación intrínseca - Efecto de sanciones severas en el aumento del precio de sobornos 	Entrevistas Semi estructuradas	1, 3 y 4
Estrategias Neo Institucionales	<ul style="list-style-type: none"> - Indulgencia para actores corruptos que realizan denuncias - Exclusión y listas negras de empresas involucradas en acuerdos corruptos - Anulación de contratos - Cláusulas de penalización monetaria en los contratos - Incentivos para realización de denuncias 	Entrevistas Semi estructuradas	1, 3 y 4

Fuente: Elaboración propia a partir de Boehm y Lambsdorff (2009)

Como parte del proceso de operacionalización, se estableció un tipo de relación entre los objetivos de investigación, las categorías y dimensiones de análisis. Adicionalmente, se identificaron las fuentes de información respectivas. La tabla X representa una síntesis de dicha relación.

Tabla 16: Relación entre objetivos de investigación y diseño metodológico

Objetivos	Dimensiones	Variables	Fuente
1. Identificar las medidas anticorrupción implementadas actualmente	Indagación asociación público-privada	Mecanismos financiamiento Mecanismos de coordinación Mecanismos de actualización	Ley de transparencia Audiencia por ley del Lobby
	Enfoque anticorrupción	Instrumentos utilizados Efectividad de reglamentos Impacto de medidas de control	Entrevistas
	Medidas Consejo Presidencial Anticorrupción, 2015	Conocimiento Valoración Comprensión Implementación	
2. Identificar las áreas sensibles a la corrupción	Ámbito Relacional Ámbito Normativo	Zonas sensibles Trade off Control - Discrecionalidad	Entrevista
3. Identificar factores obstaculizadores	Organizacionales Estructurales Interinstitucionales	Niveles de vacíos regula y fiscaliza Obstáculos Problemas no previstos	Entrevistas semi-estructuradas
4. Identificar factores facilitadores	Organizacionales Estructurales Interinstitucionales	Relación con otros organismos Actores que deberían intervenir Estrategias posibles Beneficios o impactos positivos	Entrevistas semi-estructuradas

Fuente: elaboración propia

V. ANALISIS DE RESULTADOS

La siguiente sección está dividida en cinco capítulos vinculados a las temáticas centrales que emergen de la recolección de datos teóricos y empíricos de esta investigación.

En el primer apartado se describe el modo en que los actores entienden las **acciones de la Coordinación de Concesiones en materia preventiva**. Al respecto, se identifica como generalidad una valoración positiva del sistema normativo Chileno y posteriormente, se describen las características de tres tipos de mecanismos de control identificados por los actores: **internos, externos y de autocontrol**.

El segundo apartado explora en los actores y su percepción respecto a las **zonas vulnerables a la corrupción** en el desarrollo de proyectos concesionados de infraestructura vial en Chile. A la vez, se establecen las principales discrepancias en el diagnóstico suscrito por los actores consultados.

En el tercer apartado, se entregan elementos para entender la **posición de los actores** consultados respecto de las medidas normativas y administrativas propuestas por el Consejo Asesor Presidencial del año 2015 en materia de concesiones.

En el cuarto apartado, se revisan los principales **factores que facilitan la implementación de medidas anticorrupción** desde la mirada de los actores. Luego, en el quinto apartado y desde la misma óptica se analizan los **factores que obstaculizan la implementación** de dichas medidas.

El sexto apartado cierra con la mirada global desde las categorías conceptuales propuestas por Boehm y Lambsdorff (2015) para **analizar estructuralmente la estrategias de prevención de corrupción** que emergen las proposiciones hechas por los actores consultados. Así también, se utiliza las definiciones de dominio y captura trabajadas por Sandoval Ballesteros (2016) y Klitgard (2010) respectivamente para analizar a partir de las menciones de los actores el **carácter estructural u organizacional desde donde se entiende el problema de corrupción** en los proyectos de infraestructura vial concesionada. Finalmente, se realiza una discusión respecto de los factores que influyen en la implementación de estrategias de prevención de corrupción.

Dada la voluntad de la mayoría de los actores a entregar su testimonio bajo anonimato o consulta previa, este análisis restringe la identificación de los actores bajo categorías que expresan rango y sector.

a. Enfoque anticorrupción

El enfoque de prevención de corrupción es un ámbito de acción que es observado desde la mirada de los actores en dos ámbitos de acción que permiten observar la emergencia de un enfoque preventivo en la Coordinación de Concesiones, aun cuando, no exista una política institucional expresamente vinculada a la prevención de la corrupción.

El primer ámbito, tiene relación con un reconocimiento transversal de los actores de la fortaleza del sistema normativo chileno en el ámbito de concesiones como un inhibidor efectivo de corrupción. En este sentido, se destaca que elementos como los procesos de elaboración de bases de licitación, procesos de adjudicación, mecanismos de actualización de contratos o determinación del precio de una obra estén definidos en los instrumentos normativos y esto sea valorado como un elemento que restringe los espacios de vulnerabilidad del sistema y propicie un comportamiento probo por parte de los actores internos y externos que participan en el ciclo de vital de un proyecto concesionado.

El segundo ámbito, tiene relación con los tipos de control que son identificados como parte constitutiva de los elementos preventivos que operan en la Coordinación de Concesiones. En primer lugar, se destacan los mecanismos de control interno que actúan mediante hitos a través de diferentes actores que cumplen un rol fiscalizador en la ejecución de los contratos. Adicionalmente, aparecen relevados los mecanismos de control externo que cumplen un rol importante desde el punto de vista de la auditoría de los contratos a nivel judicial y técnico en caso de la Contraloría, y a nivel intersectorial a través del rol que cumple el Ministerio de Hacienda, la Comisión Nacional de Seguridad de Tránsito del Ministerio de Transportes (CONASET) y el Ministerio de Desarrollo Social en las distintas fases de un proyecto. Finalmente, aparece de manera emergente la autodisciplina, valorada por los actores como un mecanismo de autorregulación de la industria de concesiones.

Fortaleza del sistema normativo chileno como un aliciente a la corrupción

Existe un relato común que conecta la mirada de los actores con una **valoración positiva del sistema normativo** que rige la industria de concesiones, que lo distingue de otros países de América y que se relaciona con hitos normativos del sistema de concesiones que rige en Chile desde la década de los noventa.

Dentro de estos hitos se encuentra la modificación de la Ley de Concesiones del año 1996 (que incorpora Factores de licitación y Modificaciones de contrato entre otros) y que mejora las condiciones para el desarrollo de la industria y confianza del sector privado y financiero en la inversión y que son valorados por los actores de manera concordante: “La ley 19.460 de 1996 es el cuerpo legal bajo el cual se licitaron la mayoría de los contratos actualmente vigente, entre ellos algunos especialmente emblemáticos como las autopistas urbanas de la Región Metropolitana. Junto a esto se modificaron otros cuerpos normativos lo que

permitió proporcionar mayor certeza a los financistas e inversionistas en materia tributaria y financiera” (MOP, 2016, p. 47).

Desde una mirada académica se plantea que Chile se encuentra relativamente **resguardado de los riesgos de corrupción** dado el tipo regulación en un contexto de corrupción “tradicional” interpretada como a aquella en que lo que está en juego es una transacción de tipo económica a cambio de un favor de tipo pecuniario o no pecuniario. Esta misma afirmación es resaltada por desde la Coordinación de Concesiones desde una definición más exhaustiva respecto del tipo de corrupción que previene el sistema normativo y esquema institucional actual.

Antes tenía la impresión de que había más, pero yo creo que los cambios legales lo ha hecho un poco más difícil, porque ahora hay tanta supervisión... no me parece que haya mucha corrupción tradicional, digamos, o yo por lo menos no la vi. (Entrevista Académico (a), Universidad de Chile).

... yo creo que el esquema institucional chileno, desde cómo se estructuran los proyectos y, por tanto, las bases de licitación y luego los contratos, hace muy difícil que pueda haber algún esquema de corrupción; entendiendo por corrupción cualquier conducta o situación que permita que un particular pueda influir en la manera en que se estructuran, se asignan los contratos o se ejecuten, en forma obviamente indebida. (Entrevista Directivo Coordinación de Concesiones, MOP)

... cuando partimos con este cuento, había una ley tramitándose en el Parlamento y tuvimos dos propósitos, o sea, dos mandatos que nos dio el Ministro de Obras Públicas en su momento. Uno, legislar para un largo tiempo, es decir, que nos tomáramos todo el tiempo necesario para sacar una ley adelante que pudiese tener la mayor estabilidad posible en el tiempo y, por lo tanto, eso requería conocer muy bien cuáles eran los factores que podían generar una relación contractual débil y que fuera susceptible a ser revisada en el tiempo. Y, en consecuencia, la precaución era intentar hacer una ley marco que le diera una suficiente solidez al sistema de concesiones en su integridad, tomando en consideración la necesidad también de que el sistema de concesiones fuera suficientemente flexible como para incorporar cosas distintas que las que estaban en ese momento siendo la principal atracción para concesionar, que eran obras viales y aeropuertos... la preocupación principal fue generar las condiciones para que la industria de las concesiones fuera una industria que minimizara el riesgo de corrupción. Evitarlo siempre es imposible, pero por lo menos de minimizar el riesgo de corrupción. (Entrevista Ex

Ministro de Estado).

La trilogía de la anticorrupción: control interno, control externo y la autorregulación

Desde un punto de vista aplicado, los actores distinguen tres tipos de mecanismos de control que son implementados en la Coordinación de Concesiones y representa elementos constitutivos del enfoque de prevención institucional, aun cuando no siempre sea clara la existencia de un enfoque particular. En primer lugar, sobresalen aquellos **mecanismos internos** relacionados con los “hitos” de fiscalización o “cedazos” por los que debe pasar cada proyecto concesionado según el ciclo de vida en que se encuentre.

...tenemos unidades que son de seguridad vial que van a ver que durante el proceso de construcción esté ejecutándose la obra en cumplimiento a la normativa específica de construcción, de cómo se hacen los desvíos provisorios, en todas esas cosas. Tenemos una Unidad de Prevención de Riesgos que va a ver cómo se cumple todo lo relacionado con la ley de prevención de riesgos y de seguridad de los trabajadores, de todo tipo de trabajador que esté ahí, incluyendo a los nuestros. Aquí la unidad de prevención sale a mirar lo que hace tanto las concesionarias como lo que hacemos nosotros desde ese punto de vista. Hay unidades que tienen que ver con la modificación de los contratos. Aquí tenemos una unidad que entra a apoyarnos desde el punto de vista administrativo y legal de cómo modificamos algo, y hay que tenerles todos los antecedentes que le demuestre a ellos, es como un examen donde tenemos que demostrarles a ellos que lo que estamos cambiando está estrictamente en apego. [...] Existen otras unidades, que son las auditorías. Aquí tenemos auditorías internas y permanentes de nuestra Dirección General de Obras Públicas, aquí, en el quinto o sexto piso están, y que no dependen del coordinador. Esta auditoría no está aquí, porque depende directamente del Director General de Obras Públicas, y nos hace auditoría durante todo el año a buena parte de los contratos, de todo, de todo. ¿Y encuentran hallazgos, como le llaman ellos? Claro que encuentran hallazgos. Y esos se corrigen, hay que ver, y hay que dar explicaciones, corregir, y si corresponde alguna sanción, corresponderá alguna sanción. (Entrevista Jefe de División, Coordinación de Concesiones. MOP).

En segundo lugar, en relación a los **mecanismos externos** relacionados con actores que actúan autónomamente o de manera interrelacionada en la fiscalización de los contratos y proyectos en diferentes etapas de Desarrollo de proyectos, Construcción o Explotación. Al respecto, se destaca el rol de **Contraloría** como el primer referente de fiscalización externa mediante la acción de auditoría, control de juridicidad (toma de razón) y evaluación técnica de los proyectos. Un particularidad que surge desde la Jefa de División de Infraestructura y Obra Pública, es que Chile es uno de los pocos países de América Latina que

realizar un control externo e interno a los proyectos concesionados, lo que quiere decir es que además de hacer la auditoría en obra de un proyecto, interviene en los aspectos específicos –internos- a través de la acción de un equipo interdisciplinario compuesto por Ingenieros Comerciales, Abogados que hacen análisis técnico y financiero detallado de los proyectos para la toma de razón, es decir, si las bases de licitación se ajustan o no se ajustan a derecho.

...el rol que tiene es desde una mirada fundamentalmente a nivel del control de juridicidad con la toma de razón de los diversos actos administrativos relativos al tema. En esta materia, por el presupuesto que se maneja, por los recursos que están involucrados, y además porque hay ciertos actos que son decreto supremo, a pesar que en el año 2008 se reformuló la resolución mediante la cual se determina qué materias son exentas de toma de razón, por supuesto que lo que dice relación con concesiones no se tocó porque es relevante que la Contraloría vea este tipo de actos administrativos, o sea, tanto las bases, que son por resoluciones del DGOP, como los decretos de adjudicación propiamente tal y las modificaciones que tienen los contratos de concesión. También se verá en la Contraloría lo que son las asesorías de concesiones, asesoría a la inspección fiscal. A veces hay varios cambios en el trayecto, se requiere más gente, se requieren más recursos físicos y se llega hasta el final, pero se va modelando en el tiempo, entonces, estas materias no se vislumbra que vayan a quedar fuera [...] Acá se caracteriza por ser un equipo netamente multidisciplinario. Nosotros en el equipo tenemos técnicos, hay constructores civiles, hay ingenieros, y también las bases son analizadas desde el punto de vista financiero por ingenieros comerciales. O sea, están los abogados, están los ingenieros comerciales y la parte técnica. (Entrevista Jefa de División de Infraestructura y Obra Pública, Contraloría General de la República.

... la Contraloría. Hoy día, la Contraloría General de la República, no tengo ningún contrato yo, ninguno, de los dieciocho que están en construcción, ninguno, que no haya hecho auditoría, una, dos y tres veces. No hay ningún contrato hoy día que llegue a este fin y que en algún momento no haya estado auditado por la Contraloría General de la República (Entrevista Jefe de División, Coordinación de Concesiones. MOP)

Cabe destacar sobre este punto una distinción que aporta la entrevista con un representante del Ministerio Público que permite entender el rol de la **Contraloría** en el ámbito preventivo respecto de la actuación de la **Fiscalía** en el ámbito de la persecución penal.

...la fiscalía en general actúa una vez que el hecho ocurrió, no actúa preventivamente. Lo preventivo en general lo realiza la Contraloría a través de lo que son auditorías, ¿y que dan lugar a qué cosa?, a una responsabilidad administrativa. La responsabilidad administrativa en general va a ser coetánea a la responsabilidad penal, no se excluye, ellas corren por carriles separados y en forma generalmente coetánea (Entrevista Abogada Asesora de la Unidad Anti Corrupción)

Por otra parte, los actores, especialmente vinculados a la CCO destacan el rol de control externo que tienen las instituciones de gobierno estrechamente vinculadas al desarrollo de los proyectos: **Ministerio de Hacienda**, específicamente la Dirección de Presupuestos mediante una función de fiscalización del uso de los recursos, **Ministerio de Desarrollo Social** una función de evaluación social de los proyectos desde el punto de vista de beneficio social, el **Servicio de Evaluación Ambiental** una función en el estudio de impacto ambiental y finalmente la CONASET desde el punto de vista de la seguridad vial.

nosotros actuamos en función de muchos decretos supremos, por lo tanto, todo nuestro quehacer desde el punto de vista administrativo finalmente tiene que ser sancionado a nivel presidencial, y el decreto supremo pasa por una firma de la presidenta y, además, pasa por el visto bueno de la Contraloría General de la República. Por lo tanto, Presidencia de la República con sus diferentes organismos vinculados directamente con nosotros, léase el Ministerio de Desarrollo Social, quienes garantizan o debiesen garantizar que nuestros proyectos tengan un beneficio social demostrable; el Ministerio de Hacienda, que son los que de alguna forma resguardan el patrimonio público, por lo tanto, de alguna u otra forma tienen que velar por el equilibrio de las arcas fiscales; y otros ministerios cuando los proyectos son mandatados. Para el caso de los proyectos viales, el MOP tiene la tuición directa. (Entrevista Jefe de División, Coordinación de Concesiones. MOP)

nosotros tenemos mucha contraparte y mucho cedazo que tenemos que sortear. O sea, cuando te mencionaba el tema de la DIPRES, o sea, nosotros no podemos actuar unilateralmente como MOP, como Concesiones, ni tampoco convenir unilateralmente con un concesionario un modelo de financiamiento si es que éste no es visado y validado por la DIPRES. ¿Cachay? Entonces, eso ya es un mecanismo de control implícito. (Entrevista Jefe de División, Coordinación de Concesiones. MOP)

Todas las obras tienen que tener y las obligamos a que hagan ese contrato, o sea, tienen que tener pertinencia técnica, rentabilidad social y solicitada. Y además, obviamente, los precios son... bueno, yo le nombré a la Contraloría, pero además usted sabe que nuestros contratos los firman, todos los contratos, tanto los contratos iniciales como las modificaciones de contratos, el Ministerio de Hacienda, la Dirección de Presupuestos. O sea, ahí tiene un sexto actor, pero es parte del Ejecutivo, por eso yo no lo nombré. No lo nombré antes porque yo le dije el gobierno, y el gobierno somos Hacienda y el MOP. (Entrevista Directivo, Coordinación de Concesiones, MOP).

En tercer lugar se destaca un mecanismo indirecto definido por los actores como la **Autorregulación** asociada al impacto que pueda tener la introducción de controles, pero especialmente de sanciones en el comportamiento probado de los participantes de la industria de concesiones.

Yo creo que hay una característica general cultural chilena. Habiendo trabajado en casi todo Latinoamérica, me parece que es... uno siempre cae en el ya casi manido ejemplo del Carabinero que a usted lo para y que si alguien le trata de pasar un billete lo más probable es que esa persona termine presa, y justamente uno lo cita como ejemplo, por muy manido que sea, porque usted está con un agente público, en un lugar muy específico. Y esto no es de ahora. Porque ahora, además, si usted mira la tecnología, eso hace que uno tenga mucho más cuidado. Ahora usted puede estar siendo grabado. Eso es ahora, pero ésta es una cuestión que se arrastra por años. Y Chile es famoso, famoso, de verdad, de que es muy difícil obtener favores del aparato público. (Entrevista Directivo, Coordinación de Concesiones, MOP)

Así que ahí hay una barrera. Por ese lado hay una barrera. Ahora, yo creo que hay de todas maneras un sano, por decirlo así, sistema de autodisciplina y que tiene que ver con que la Contraloría General también puede, y de hecho lo ha hecho, caer y revisar cómo está funcionando el contrato. ¿Me entiendes? Entonces, la Contraloría no sólo actúa en la etapa temprana, cuando hay unas bases de licitación, cuando hubo una toma de razón de una adjudicación, sino que después también puede intervenir, y ha intervenido, para revisar cómo está funcionando el contrato (Entrevista Jefe de División, Coordinación de Concesiones. MOP)

Hay ciertas restricciones para las empresas de asesoría, que por lo menos las empresas que son serias las cumplen, que es no inmiscuirse con tus contrapartes, o sea, no prestarle asesoría en ingeniería a una empresa cuando esa empresa está siendo inspeccionada en otro contrato. Eso se respeta. Se respeta, al punto de que, si te pillan, las sanciones son grandes, entonces, tampoco ninguna empresa está dispuesta a correr los riesgos que eso implica. (Entrevista Ex Ministro de Estado)

b. Zonas vulnerables a la corrupción

La identificación de una zona vulnerable a la corrupción por parte de los actores consultados, varía de acuerdo al ámbito de acción en el que se desenvuelven y encuentra algunas diferencias. Particularmente desde el punto de vista de los Policy Maker y ejecutores de la Coordinación de Concesiones el riesgo de corrupción se aprecia como una situación de **baja posibilidad de ocurrencia** dada la estructura institucional y normativa en que se desarrollan los proyectos concesionados. En este sentido, los actores establecen que el sistema tiene los suficientes “cedazos” e “hitos” de fiscalización que resguardan la integridad del sistema frente a la posibilidad potenciales actores interesados en establecer contratos corruptos.

El esquema institucional chileno, desde cómo se estructuran los proyectos y, por tanto, las bases de licitación y luego los contratos, hace muy difícil que pueda haber algún esquema de corrupción; entendiéndolo por corrupción cualquier conducta o situación que permita que un particular pueda influir en la manera en que se estructuran, se asignan los contratos o se ejecuten, en forma obviamente indebida. Hay interacción evidente con los proponentes porque los propios procesos de licitación, por ejemplo, permiten que haya preguntas, pero me refiero de manera indebida. (Entrevista Directivo, Coordinación de Concesiones. MOP)

Es difícil pensar en un contrato de estas características que pueda generar vulneraciones, porque tú primero tienes un contrato que va firmado por dos ministros, Hacienda y Obras Públicas. Y después, son contratos sometidos a la revisión de la Contraloría General de la República. Por lo tanto, ya involucrar a tres instituciones de ese nivel y prestigio en actos de corrupción, aunque sean menores, es particularmente complicado. (Entrevista Ex Ministro de Estado. MOP)

... sería muy raro poner de acuerdo a la DIPRES, a nosotros, al concesionario para que haya una especie de contubernio para hacer alguna cosa rara. Yo creo que es bien complejo que eso pase. (Entrevista Jefe de División, Coordinación de Concesiones. MOP)

Aun cuando, se destacan **ámbitos específicos** en los cuales pudiesen constituir zonas de riesgo. Respecto a los ámbitos específicos se notan diferencias entre los actores vinculados directamente a las Coordinación de Concesiones y los actores externos que contribuyen con una mirada desde la academia. La Tabla X representa una sistematización de las menciones realizadas en las entrevistas.

Tabla 17: Sistematización principales zonas vulnerables a las corrupción en proyectos concesionado de infraestructura vial mencionadas por actores

Zona	Tipo de valoración	Menciones
Etapa de construcción	Alto nivel relacional entre actores favorece actos indebidos.	CCO Operación
Etapa de explotación	Riesgo de obras adicionales injustificadas en etapa de explotación	CCO Coordinación CCO Estudio y AFF
Inspectores fiscales	Riesgo a enfrentar favores compensados de manera pecuniaria y no pecuniaria / Riesgo de incumplimiento de multa.	CCO Construcción CCO Operación CCO Coordinación Académico (a)
Asesorías técnicas Fiscales	No está siendo observada/ alto requerimiento humano / Mercado concentrado.	CCO Operación CCO Estudio y AFF Contraloría
Modificación de contrato	Riesgo de incentivos indebidos de la sociedad concesionaria para gastar menos o cobrar más	CCO Construcción Académico (a) Ex Ministro de E ^a
Asimetrías de información	Ventaja comparativa entre de empresa constructora sobre contraparte del Estado	CCO Construcción
Concentración de empresas en la industria	Industria con características oligopólicas: un escenario que podría favorecer prácticas abusivas.	CCO Estudio y AFF Académico CCO Coordinación

Recompra de la concesión (Resiliación)	Proceso poco utilizado pero de alta discrecionalidad: ¿Cuál debe ser el precio? ¿Quién pone el precio?	CCO Construcción Ex Ministro de E ^a
Subcontratación	En proyectos más complejos donde el volumen de sub contratación es mayor: Hospitales, Aeropuertos.	Ex Ministro de E ^a

Fuente: elaboración propia a partir de entrevistas.

Se observa a partir de la presente sistematización, que las menciones se centran en zonas vulnerables relacionadas, en primer lugar, con la figura del **Inspector Fiscal** y el riesgo a enfrentarse al ofrecimiento de favores compensados de tipo pecuniario y no pecuniario. Lo relevante de la cita es que las menciones se concentran en los actores vinculados fundamentalmente a la Coordinación de Concesiones y además, se trata de una zona de vulnerabilidad poco abordada en la literatura.

Las asesorías hacen todo el proceso de fiscalización de los contratos de construcción o explotación que tú no quieres hacer porque no tienes gente. Entonces, a mi juicio, ahí está el dolor de Concesiones, si es que es un dolor desde el punto de vista de lo que tú investigas, puede estar ahí. (Jefe de División, Coordinación de Concesiones. MOP)

Otras tres menciones mayormente abordadas son las **Asesorías técnicas fiscales**, las **modificaciones de contrato** –altamente discutidas en la literatura- y las **Concentración de empresas en la industria de Concesiones**. Está última aparece como un tipo de zona discutible bajo el argumento de que más que un problema de corrupción podría tratarse de un problema de competencia, solucionable bajo mayores incentivos para participar en la industria.

En lo relativo a las menciones mayormente abordadas por los actores, cabe destacar el carácter relacional que está asociada a éstas, es decir, el tipo de relaciones que sostiene con otros actores o instituciones donde podría generar algún tipo de conducta ilícita. Específicamente, en la relación entre los inspectores fiscales, las asesorías de inspección técnica y la empresa concesionaria en el desarrollo de los proyectos. Aunque no es una zona especialmente nombrada, se considera relevante la hipótesis expresada en la entrevista del Ex Ministro de Estado de que a un mayor nivel de complejidad en el tipo de proyecto concesionados, la subcontratación podría volverse una zona vulnerable dado el tipo de recursos humano y económico involucrado.

El riesgo, desde el punto de vista estructural, de lo que tú me has preguntado, de lo que hemos conversado, de cómo se mueve Concesiones, evidentemente no está en el inspector fiscal, yo diría que no. Los riesgos están en la cuestión más chica. Te podría dar hartos ejemplos, pero no creo que tenga sentido porque son

mínimos desde el punto de vista de una investigación de tesis. Pero estructuralmente, ¿dónde están los riesgos? No están ahí. Están más en la relación, en el requerimiento humano. (Jefe de División, Coordinación de Concesiones. MOP)

Sobre la vulnerabilidad de la industria de concesiones y sus características oligopólicas:

... no es corrupción, eso es, más bien, falta de competencia. Eso, en parte, es porque el procedimiento nuestro es tan como idiosincrático, tiene tantas características especiales, que es difícil para un extraño meterse sin entrar en problemas fácil. Hay muchas cuestiones especiales, entonces, a menos que tú lleves un tiempo trabajando, te va a costar mucho no meterte en problemas. Entonces, también hay algo de que las características especiales y la diferenciación que tiene con otros países también te hacen un poco menos competitivo el mercado simplemente porque los otros tipos no se atreven a meterse, pero eso ya no es un problema de corrupción, es un problema de competencia. (Académico (a), Universidad de Chile)

El **problema de la competencia limitada**, es observada también por los actores de la Coordinación de Concesiones como un problema de la industria, que si bien, no constituiría un problema de corrupción si podría generar conductas asociadas a otros tipo de delitos relacionado con la colusión. Aun cuando, se observa que ese tipo de delitos estaría resguardado por el sistema normativo de la industria que fija el precio de la concesión de manera inalterable desde le momento que inicia un contrato. En este sentido, se plantea que el desafío para superar los espacios de vulnerabilidad debieran centrarse en la **diversificación de la industria** y generando incentivos que favorezcan la incorporación de nuevos competidores.

... estamos hablando de que de repente vamos a tener dos o tres empresas que concentran el grueso de las concesiones, entonces, hay una discusión respecto a qué impactos puede tener esto. Ahora, desde el punto de vista de la licitación misma, como te digo, no puede haber cosas extrañas porque son licitaciones públicas y abiertas, ¿verdad? Ahora, eso depende mercado a mercado qué riesgos puede tener, porque se sabe que yo puedo tener las licitaciones sumamente abiertas, pero si tengo tres tipos que son grandes siempre se pueden poner de acuerdo. Bueno, están los temas de colusión, tú lo sabes, lo has visto en los pollos y en todo eso. (Jefe de División, Coordinación de Concesiones. MOP)

Ahora bien, respecto de la Modificaciones de contrato, existen discrepancias sobre el diagnóstico. Desde el punto de vista de la Academia, se sostiene que el ámbito de la actualización de contrato es una zona que constituye riesgo de corrupción,

no necesariamente por la existencia, pero si la facilidad de ocurrencia de un acuerdo corrupto y con el antecedente de las numerosas renegociaciones que se han cursado en el desarrollo de proyectos a nivel nacional.

...el gran riesgo son las renegociaciones, no porque algo quedó mal especificado y se requiere, sino por una forma de que el concesionario va a ganar más plata de la que debiera. Esa un poco esa nuestra preocupación. Y después, lo que fue evolucionando fue donde esas renegociaciones no necesariamente significaban corrupción, hasta ir mencionando más y más la posibilidad de que uno de los motivos para negociar es que facilite la corrupción [...] el tema de renegociaciones lo hemos enfatizado nosotros y también muchos economistas lo encuentran relevante. Si acá no es un tema de que nosotros hemos estado detrás de eso. Fue claro un trabajo de José Luis Guasch que documenta en un libro en una monografía en el 2004 de que hay muchas renegociaciones, que da la impresión de que son bien oportunistas. Pero, por motivos que desconozco, se han hecho menos trabajos viendo el tema de eventual corrupción con los inspectores fiscales. Lo que tú necesitas es tener información pública y después tener alguien que denuncie. En el caso del inspector fiscal, no debe ser fácil encontrar la evidencia de que hubo situaciones ilícitas. En cambio, las renegociaciones el ilícito siempre se vincula hasta ahora que vimos las coimas de Odebrecht pero lo que uno puede decir es que las renegociaciones eran muchas más de la cuenta y por un principio económico uno podía inferir de que todo eso que se invertía a partir de renegociaciones solamente se estaba pagando en precios mucho más allá de los que habían pasado con la competencia. Pero tú entiendes que con un lenguaje cuidadoso tú no tienes evidencia de corrupción, porque si no te metes en problemas. (Entrevista Académico (b). Universidad de Chile)

De manera opuesta, los actores vinculados fundamentalmente a las Coordinación de concesiones establecen el ámbito de actualización aparece debidamente regulado, que es un ámbito necesario dado el carácter dinámico del escenario donde ocurren los proyectos concesionados (cambios en los asentamientos humanos, tecnología, demanda, exigencia de seguridad, etc.) que justifican el modo en que actualmente de llevan a cabo los mejoramientos de obra mediante la figura del convenio complementarios.

A mí me gustaría sentarme con el Señor Engel y decirle: “Señor Engel, la verdad es que esto es lo que se hace. ¿Dónde usted ve que hay algún grado de potencialidad de marullo? ¿Aquí?” “Sí”. Pero esta cosa que él dice, esto lo tiene que visar la DIPRES, que no está dispuesta a gastar la plata porque sí; el MDS, que no está dispuesto a darle el okey porque el proyecto sea rentable visualmente; la CONASET, si es que el proyecto no asegura un mejor estándar desde el punto de la seguridad. Más encima, está visto por la Dirección de Vialidad. O sea, habría que poner

de acuerdo a muchos organismos, creo yo. (Entrevista Jefe de División, Coordinación de Concesiones. MOP)

... ¿Por qué Engel está tan obsesionado con el tema de las renegociaciones? Porque el año 2001 se hicieron las renegociaciones de Américo Vespucio Sur, Américo Vespucio Norte, y un par de otras carreteras, y él dijo que esto había significado una vulneración original al contrato. Efectivamente, lo fue. Pero lo fue en función de intereses superiores de la ciudad y del país, a instrucción del presidente de la república. Y lo que se hizo ahí fue agregar los colectores de aguas lluvia y el metro, que no estaban contemplados en el contrato original. Eso fue. Eso fue lo que dio origen a toda esta apreciación de él de que acá todas las renegociaciones de contrato vulneran. Ahora, de nuevo, yo creo que hay una mala percepción, hay un desconocimiento y hay mala fe en el juicio de que las renegociaciones de contrato son las que generan vulneración a los contratos de concesiones. Yo creo que eso es absolutamente falso [...]es desconocer la industria. Es desconocer la industria. Es imposible pensar que tú en un contrato de treinta años vas a poder anticipar todo. En consecuencia, tienes que generar los mecanismos para que ese contrato pueda readecuarse en el tiempo. Entonces, desconocer que los contratos van a ser renegociados veinte veces, es desconocer la realidad de una industria [...]Entonces, el tema no es ahogar la industria para que no se produzcan renegociaciones y por esa vía evitar vulneración, yo creo que lo que hay que hacer es cauterizar los procesos de renegociación de tal manera que en los procesos de renegociación y de adaptación de los contratos a nuevas realidades no se produzcan actos de corrupción, y eso yo creo que es absolutamente legítimo y en eso hay que trabajar. (Entrevista Ex Ministro de Estado).

Específicamente, en la entrevista realizada al Coordinación de Concesiones queda expresamente manifiesto que ha existido un mal entendimiento del significado real de una renegociación, los que ha generado interpretaciones equivocadas sobre las zonas de vulnerabilidad del sistema de concesiones.

... a nosotros no nos gusta hablar de renegociaciones, o por lo menos a mí no me gusta hablar de renegociaciones de contrato, porque cuando tú hablas de renegociaciones de contratos, es que el contrato base que tenemos vamos a tener que modificarlo en alguna forma [...] ¿Por qué lo digo? Porque en muchos países las renegociaciones de contrato es, una vez entregados los contratos, modificar, por así decirlo, el equilibrio económico-financiero, es sentarse a conversar sobre las platas y modificar los pagos y alivianarlos. [...] ¿Por qué lo digo? Porque nosotros no hemos renegociado los contratos para efectos de restablecer condiciones más ventajosas para

los concesionarios ni para el Estado. Lo que hemos hecho es solicitar inversiones adicionales para mejorar la calidad de los proyectos, para asegurar, por ejemplo, cumplimiento de normativa de seguridad que no existía al momento en que se suscribieron los contratos. Hoy día, como ejemplo, que ha sido para nosotros el más tortuoso, estando ya todos los contratos en vigencia, algunos desde fines de los 90, el 2000, se dicta una nueva ley de accesibilidad universal y nosotros tenemos que cambiar, por ejemplo, todas las pasarelas del país, porque ya no pueden ser con escaleras, tienen que ser con ramplas, con pendientes inferiores a cómo se hacían antes. (Entrevista Directivo, Coordinación de Concesiones. MOP)

El Trade off de la discrecionalidad y la rigidez

Un elemento identificado por los actores y que tiene relación con las zonas de vulnerabilidad es cómo manejar los trade off para llevar la discrecionalidad a su mínima expresión cuidando del costo de la rigidez o ineficiencia que pueden implicar la instrucción de mecanismos de control. En esa línea, se plantea que si bien la alta discrecionalidad es un espacio propicio para la corrupción, a su vez una excesiva rigidez en los mecanismos de control genera costos que podrían ir en desmedro de la ejecución de los proyectos.

Yo he estado en organismos públicos con régimen más estable, más formal, más normativo, más regulado, y la verdad es que depende al final, porque hecha la norma, hecha la trampa. Depende de si los mecanismos de control son los adecuados, de si no son exagerados o son letra muerta. Depende de si hay una voluntad política por parte de la dirección del establecimiento de que se vaya en ese sentido. Depende de esa voluntad política, de cuán flexible es ante el requerimiento adicional de cumplimiento de metas. ¿Cachay? Todo depende. Es más, nosotros somos una organización informal, no tan formalizada en función de todos estos requerimientos de indicadores, sin embargo, funciona relativamente bien y ponerle lo otro capaz que no sirve y a lo mejor se le incorporen más trabas más que potencialidades. (Entrevista Jefe de División, Coordinación de Concesiones. MOP)

El problema es la discrecionalidad contra la rigidez. La discrecionalidad te permite adaptarte a distintas condiciones, pero el problema es que también te da el espacio para la corrupción. Entonces, la pregunta es: si tú quieres todo discrecional, puedes llegar a mucha corrupción. Si quieres todo rígido, termina una cuestión tipo contraloría, en que lo único que importa es que estén firmados los papeles, qué sé yo, que estén los procedimientos, lo otro importa un pepino, entonces, no te puedes adaptar nunca a lo que está pasando. Eso puede ser muy caro. Entonces, tiene que haber un espacio, creo. (Académico (a), Universidad

de Chile)

Nosotros tenemos que, cada modificación de contrato, cada una de estas pasarelas que te digo yo, por ejemplo, tiene que venir no sólo el modelo de financiamiento visado por la DIPRES, sino que la pasarela tiene que tener un sustento técnico... O sea, tú tienes que demostrar que los aspectos normativos, los mejoramientos tienen un sustento técnico ante el Ministerio de Desarrollo Social, o sea, que tienen un beneficio social. Cuando son obras de seguridad, tienen que contar con el okay de la CONASET. Entonces, hay, como te decía yo, cedazos, hay entidades de control que hacen que esta cuestión funcione relativamente bien. Si tú le pones más, capaz que la cuestión finalmente ralentice más el proceso (Entrevista Jefe de División, Coordinación de Concesiones. MOP)

c. Disidencias en valoración de medidas propuestas por consejo anticorrupción

Esta investigación pone atención sobre las propuestas realizadas en el año 2015 por el Consejo Asesor Presidencial Anticorrupción a partir del cual se realizan propuestas de carácter normativas y administrativas para la prevención de la corrupción en el ámbito de concesiones. Dado que este estudio se pregunta por los factores que influyen en la formulación de medidas anticorrupción de proyectos de infraestructura vial concesionada, entonces constituye una categoría de análisis relevante para el estudio, en la medida que permite conocer la posición de los actores consultados sobre el diagnóstico y propuestas que realiza el Consejo respecto de este ámbito inversión.

En términos generales se observan discrepancias relacionadas con el diagnóstico que realiza y que centra su atención en el ámbito de la renegociación:

El programa de concesiones que se inició hace dos décadas hizo una importante contribución a la modernización de la infraestructura pública del país. No obstante lo anterior, un exceso de renegociaciones de contratos, el riesgo de la vinculación de las concesiones al financiamiento irregular de la política y un régimen de resolución de controversias sesgado en favor de los privados llevaron a modificar la Ley de Concesiones en 2010. Dichas modificaciones constituyeron un avance significativo; sin embargo, persisten espacios de opacidad y conflictos de interés respecto de las renegociaciones de contratos y otros temas, lo cual motiva una serie de propuestas. (Consejo Presidencial Anticorrupción, 2015, p. 42).

Frente a esta formulación, los actores consultados, particularmente vinculados a la Coordinación de Concesiones y Ex ministro de Estado son enfáticos en sus

apreciaciones. Las tres propuestas donde se observa mayor controversia entre los actores consultados son el área de **renegociaciones de contratos**, **nueva Institucionalidad** e **iniciativas privada**.

En términos de **apreciación general**, se distinguen dos relatos que muestran las diferencias de opinión en el tipo de valoración que los actores realizan sobre las medidas señaladas. En primer lugar, es importante destacar la **motivación original** que tuvo la elaboración de medidas preventivas en el marco de la elaboración del informe del Consejo Presidencial Anticorrupción.

De las seis medidas que se proponen, buscamos medidas que cumplan con dos condiciones: Uno, que tengan que ver con potencial corrupción, porque si no debería ser una reforma mucho más grande. Y la segunda, que sean cuestiones simples y que uno crea que van a funcionar. Eso lleva a las seis medidas, que ahora no las recuerdo. (Entrevista Académico (b) Universidad de Chile)

En segundo lugar, se destaca el relato que da cuenta de una **mirada crítica** respecto del conjunto de elementos que constituyen dichas medidas. Una crítica que cuestiona la aplicabilidad de las medidas y que releva un posible desconocimiento de la industria de concesiones sobre la cual se realizan dichas recomendaciones.

A mí me da la impresión de que esas medidas anticorrupción, si te das cuenta, en mi opinión, yo creo que son... ¿cómo llamarlas?... no son vinculantes, son letra muerta, no sirven, no tienen una potencialidad, porque yo creo que quien las escribió no conoce el proceso interno de cómo se hace una renegociación de contrato. (Entrevista Jefe de División, Coordinación de Concesiones. MOP).

Sobre el ámbito de las **renegociaciones de contrato**, se cuestiona la utilidad de modificar el umbral de renegociación establecido por ley bajo el entendido de que, desde la mirada de los actores de la CCO, los espacios para la corrupción se podrían generar en cualquiera de los ámbitos, siendo más importante tener los hitos adecuados para fiscalizar. A su vez, emergen afirmaciones que cuestionan el hecho de que las renegociaciones sean zona de riesgo, toda vez que estas vienen a cubrir necesidades que son parte de proyectos de infraestructuras, que en periodos de 15 a 20 años sufren modificaciones respecto de sus situación contractual original bajo diferentes circunstancias como pueden ser los cambios en tecnología, exigencias por nuevos asentamiento humanos en torno a las obras o modificaciones a la normativa (ej. Cambio de normativa de pasarelas por ley de accesibilidad universal) y que por lo tanto su existencia es necesaria para el buen funcionamiento de la industria.

...yo opino que esa medida de limitar del 25%, que hoy día está vigente, reducirlo eso, yo no diría que no sirve, pero la corrupción se puede producir con un 10, con un 5, con un 8, con lo que sea. Lo que sí sirve es que, si se pretendió licitar un contrato medio pilucho, medio desvestido, para después empezar a vestirlo, sí sirve eso, sí sirve... A nosotros Hacienda nos critica mucho cuando vamos a negociar estas obras adicionales. (Entrevista Jefe de División, Coordinación de Concesiones. MOP).

Reducir el umbral de renegociaciones al 10% es más ridículo todavía, porque por qué vas a restringir tú la posibilidad de introducción de nuevas tecnologías, por ejemplo, en las autopistas urbanas, a menos del 10% del valor de la inversión total, cuando efectivamente en algún momento probablemente tú necesites incorporar nuevas tecnologías y vas a estar limitado, vas a tener que vender la concesión, vas a tener que devolverle al Estado la concesión, donde yo creo que ahí hay un mayor riesgo de corrupción que simplemente por una renegociación. Me parece ridículo. (Entrevista Ex Ministro de Estado)

Lo del porcentaje, el umbral, la ley establece un 25%. En lo personal, yo estoy de acuerdo. Yo creo que menos es derechamente colocar una situación muy compleja cuando los proyectos se demuestran, cuando se empiezan a construir, que efectivamente quedaron cortos o pueden ser mejorados. Además, usted tendrá que entender, Daniela, que desde que un proyecto se idea, y es cosa que mire los tiempos, hasta que se empieza a construir, pasan a veces hasta diez, quince años. Entonces, si usted no consideró un conjunto de cuestiones, por ejemplo, simplemente la tasa de motorización o los desarrollos inmobiliarios que iban a haber alrededor del lugar donde se instalan estas carreteras... Porque, además, cuando usted sabe que va a tener una carretera, se empiezan a producir movimientos en esa zona. Cuando usted sabe que va a llegar el metro a un lugar... vaya a ver lo que está pasando en Renca, lo que está pasando en toda la zona donde se sabe que va a venir la Línea 7. Entonces, la Línea 7 tiene que proyectar demandas futuras, pero esas son siempre cuestiones complejas. (Entrevista Directivo, Coordinación de Concesiones. MOP).

Sobre las **iniciativas privadas**, existen dos visiones que se contraponen. La primera da cuenta de que la iniciativa privada ha sido un recurso utilizado por un Estado reticente a invertir en estudios de ingeniería para dar cuenta por sí mismo de la necesidad de un determinado tipo de inversión. En ese sentido se cuestiona el uso de las iniciativas privadas para cubrir el trabajo que el Estado no está

dispuesto a hacer con el costo probable de llevar adelante proyectos innecesarios incentivados por propuestas de agentes privados que ven la iniciativa privada como una oportunidad de inversión.

Por otra parte, los actores principalmente vinculados a la CCO, consideran por el contrario, que la iniciativa privada es una oportunidad para realizar mejores obras y que de hecho estas debiesen ser incentivadas porque constituyen un fuente de proyectos que de todos modos están lo suficientemente resguardados por los mecanismos formales del Estado que las regula.

Es que yo lo que me he dado cuenta es que las obras privadas casi todas son obras del Estado nomás. Lo que hacen es que le dicen a una empresa, y esto es lo que pasa en realidad, que es una vergüenza, pero es lo que pasa, el Estado entonces le dice a la empresa: “mira, tengo este proyecto, hazlo tú como iniciativa privada”. ¿Qué significa eso? Que es la empresa privada la que hace el estudio. (Entrevista académico (a), Universidad de Chile).

Muchas de estas cosas no nacen del escritorio del coordinador de concesiones y ve qué obras se van a agregar, no, o sea, nacen de las mismas cosas que pide la comunidad. Entonces, yo creo que eso también ayuda a evitar que uno, por ejemplo en esta línea de Engel, diga: “oye, estamos acumulando obras para beneficiar a las empresas”. Entonces, como te digo, las obras adicionales no hay que satanizarlas. De que hay que regularlas, sí. De que tiene que ser transparente, de que tienen que tener esta visión de la opinión ciudadana para justificarse, todo eso ayuda. (Entrevista Jefe de División, Coordinación de Concesiones. MOP).

Es que yo lo que me he dado cuenta es que las obras privadas casi todas son obras del Estado nomás. Lo que hacen es que le dicen a una empresa, y esto es lo que pasa en realidad, que es una vergüenza, pero es lo que pasa, el Estado entonces le dice a la empresa: “mira, tengo este proyecto, hazlo tú como iniciativa privada”. ¿Qué significa eso? Que es la empresa privada la que hace el estudio [...] Hace el estudio y se lo entrega al gobierno. El gobierno, como lo quería hacer, lo aprueba y se lleva a cabo la licitación. Si la empresa gana, entonces es como el costo de la licitación y tiene una ventaja además, tiene un margen para ganar plata por ahí. Y si pierde, se lo paga a la empresa que ganó. Entonces, de alguna manera has conseguido traspasar ese costo del estudio, que nunca le gusta al Estado hacer estudios porque tienen menos presupuesto para obras, y se lo pasa al privado. Pero de obras nuevas, nuevas, hay pocos casos, pero muy pocos. Casi todos son de este tipo de cosas. O sea, hacer una doble pista Caldera-Copiapó, si ya todos están haciendo doble pista, ¿qué tiene de obra especialmente grande eso? Nada. (Entrevista académico (a), Universidad de Chile).

... yo la verdad que creo que las iniciativas privadas deberían potenciarse más. A ver, chuta, es que aquí también hay una cosa que el externo generalmente te dice, que yo creo que no se entiende bien pero tiene algo de razón, te dicen: “sabes qué, tú estás aprovechando iniciativas privadas para no gastar plata tú como Estado” (Entrevista Jefe de División, Coordinación de Concesiones. MOP).

Fíjese que, más o menos entre un 25 y un 30% de las concesiones que se han adjudicado en la historia del sistema, sólo un 25 a 30% corresponde a iniciativas privadas. Y usted me diría: “ah, bueno, las iniciativas privadas se las ganaron los que propusieron las iniciativas”. Menos del 50% de los que propusieron las iniciativas se ganaron la concesión, lo que también demuestra incluso... y digo presentando oferta. Como en el sistema finalmente, por ejemplo en las iniciativas privadas, las bases de licitación las hace el Estado y es el Estado el que fija finalmente las obligaciones contractuales, el factor de adjudicación, las condiciones económicas, incluso hasta en esos casos no es obvio que gane el proponente. Por eso le digo, en la fase de asignación de los contratos creo que tenemos una situación muy controlada (Entrevista Directivo, Coordinación de Concesiones. MOP).

Y lo que decía de las iniciativas privadas, yo fomentaría más las iniciativas privadas. ¿Y cómo se fomenta más? Con certezas. A mí me parece interesante que pueda haber un privado que te proponga ideas y que esté dispuesto a desarrollar las ideas. Que esté dispuesto a desarrollar las ideas no significa que tú como MOP te quedas así y se lo licitas, no, tú tienes todo un proceso de contraparte en los estudios. Aquí, en la División de Proyectos, hay todo un equipo que es el que ve las iniciativas privadas, y se generan jefes de proyecto, y ese proyecto tiene que llevar una contraparte, es como el inspector fiscal en los proyectos nuestros, es la contraparte del privado que propuso esa iniciativa, entonces, tienen que pedir los estudios de demanda, los estudios de ingeniería, los estudios de costos, y tiene que pasar por varias unidades también, entonces, no sé dónde podría haber un grado de marullo. (Entrevista Directivo, Coordinación de Concesiones. MOP).

Sobre la **nueva institucionalidad**, desde la mirada de los actores de la CCO se plantea que la creación de una Dirección General de Coordinación de Concesiones es hito relevante para institucionalidad de la coordinación de concesiones pero que esta no estaría relacionada directamente con la lucha contra la corrupción. De este modo se cuestiona la pertinencia de la medida.

Me parece muy bien la necesidad de institucionalizar la Dirección General de Concesiones después de veintidós años de vida informal dentro de la administración. La Coordinación General de Concesiones es un decreto de la Dirección General de Obras Públicas con contratos precarios, con una forma de auto organización producto de la falta de voluntad que han tenido los gobiernos por darle una institucionalidad definitiva. Por lo tanto, yo creo que más que esto atente contra la corrupción, evite la corrupción, creo que es una forma de formalizar lo informal, porque lo único que ha hecho es perjudicar a la gente que trabaja ahí (Entrevista Ex Ministro de Estado).

...me parece que fue un abuso, fue absolutamente indebido meter en una agenda anticorrupción la creación de la Dirección General de Concesiones. O sea, cómo puede el país estar administrando un patrimonio fiscal, público, que estamos en los veinticinco mil millones de dólares, con una unidad de concesiones que somos puros funcionarios a honorarios, cuando además el sistema es permanente. El crear una Dirección General de Concesiones o una agencia venía desde hace quince años. Yo mismo trabajé en un proyecto de creación de una agencia de concesiones justamente con la Universidad de Chile a principios del 2000. Entonces, colocarlo en el ámbito de una agenda anticorrupción a mí me parece francamente abusivo por parte de quien lo solicitó. Me parece impropio. ¿Me entiende? [...] Pero a mí me parece abusivo e impropio, incluso hasta denigrante, el que se hayan metido cuestiones como la Dirección General de Concesiones, que era una necesidad del país de crear, de fortalecer esto y formarlo como una agencia, que se haya metido en una agenda anticorrupción (Entrevista Directivo, Coordinación de Concesiones. MOP).

La verdad, yo no estoy tan convencido de que eso vaya a ser la panacea para esto. Lo que sé es que hoy día tenemos un sistema en que los profesionales están todos contratados a honorario, pero los que estamos en calidad de agentes públicos tenemos las mismas responsabilidades, los mismos riesgos, las mismas sanciones y la misma ley nos aplican que a un funcionario de planta del Ministerio de Obras Públicas. ¿Te fijas? Entonces, aquellos que no tienen esa condición uno podría decir que no se les puede hacer ni sumario, y por ahí puede que pase algo. Ahora, cuando son los que están en esas condiciones versus los que toman las decisiones y que tienen esta calidad de agente público, no hay ningún inspector que no sea agente público, no hay ningún directivo que no sea agente público. Entonces, bueno, ¿cuál es la gracia? Es que todos van a ser parte del ministerio y ahí todos van a quedar afectos a carreras funcionarias, todos van a quedar afectos a que si no es muy riguroso, muy transparente, te puede llegar. (Entrevista Jefe de División, Coordinación de Concesiones. MOP).

Es que aquí la gran mayoría de los funcionarios está a honorario y va a dejar de estar a honorario y va a pasar a estar a contrata, lo cual da un grado de estabilidad de posiciones laboralmente mejor. Y como no somos una dirección formal, mucha de la tramitología se va a alivianar porque el Director de Concesiones, por llamarlo así, el futuro Director de Concesiones va a tener como poder de firma, que hoy día no tiene. Hoy día, en todo lo que son los trámites administrativos, firma el Director General de Obras Públicas porque el Coordinador de Concesiones no tiene un cargo que tenga poder de firma formal. Entonces, desde ese punto de vista puede hacer más liviana la tramitología de las cosas. Ahora, si algo de eso puede tener una consecuencia desde el punto de vista de la transparencia o corrupción, no sé, lo tengo tan claro, o al menos no es lo más relevante, ¿me entiendes?, porque los contrapesos institucionales y jurídicos son los mismos. Entrevista Jefe de División, Coordinación de Concesiones. MOP).

d. Factores que facilitan la implementación de medidas anticorrupción

La identificación de factores que facilitan la implementación de medidas anticorrupción desde la mirada de los actores se puede organizar en siete subtemas que se sintetizan en la tabla que se presenta a continuación. Es importante señalar que, a la luz de los resultados, estos factores representan elementos que facilitan la implementación de medidas anticorrupción, aun cuando los actores consultados tendieron a identificar aquellos factores que facilitan directamente la prevención.

Tabla 18: Factores que facilitan la implementación de medidas anticorrupción

Factor	Descripción
Trazabilidad de los procesos	Acciones de procedimentales que permiten dar seguimiento a los procesos de todos tipo de contratos a lo largo de su proyecto de vida.
Pesos y contra pesos	Actores intersectoriales y autónomos que ejercen roles contralores y de fiscalización
Coordinación	Acciones explícitas de coordinación para la anticorrupción que se pueden llevar adelante.
Introducción de controles y sanciones disuasivas	Dos acciones que se pueden llevar delante equilibrando su fuerza para tener efectos positivos en la prevención (y no afecte el funcionamiento de la CCO)
Pactos de integridad	Acciones preventivas introducidas en el sector privado que favorecen una cultura de integridad en el entorno
Escrutinio público	Fuerza externa que obliga a un comportamiento probado,

	transparente e íntegro especialmente en los actores que ejercen el rol de fiscalización directa a las obras (Inspector Fiscal).
--	---

Fuente: Elaboración propia

Al respecto, la **trazabilidad de procesos** surge como un elemento que influye en la incorporación de medidas anticorrupción. Este elemento es valorado como una acción que puede facilitar la identificación de “nudos críticos” o “zonas de riesgo” sobre las cuales podrían eventualmente diseñarse medida preventivas. Lo que emerge de este relato es que la trazabilidad de los procesos que subyace a las etapas de cada contrato puede facilitar la introducción de acciones que mejoren dichos procesos y a su vez favorezcan la acción preventiva asociada al ciclo de vida de cada proyecto, valorando el registro procedimental por sobre la cultura del “siempre se ha hecho así”.

aquí está la cultura de que siempre se ha hecho igual, lo cual no significa que se haya hecho bien, tampoco significa que se ha hecho mal. Pero llega un momento en que tú tienes que empezar a hacerlo de manera distinta o dejar trazabilidad en lo que se hace. Ésta es una cuestión que sí la puedes grabar, porque me voy a tirar flores, pero no es mi idea tirarme flores. Cuando yo llegué acá, yo dije: “no puede ser que no haya trazabilidad en los contratos, o sea, que no haya un sistema documental”. Creamos un sistema documental. Y desde el año 2014, 2015, todo el documento ingresa a la División de Proyectos, porque yo estaba allá cuando la creamos. Y después, cuando me trajeron para acá yo dije: “traigámonos también para acá todos los documentos que ingresan a esa división”, y en esta división están en la nube, por decirlo así. Antes de eso, no. O sea, si tú quieres saber qué pasó con un contrato del 2010, tienes que tener la suerte de que la persona que estaba a cargo de ese contrato en el 2010 esté acá, porque si no está acá, se perdió. Ese es un cambio cultural. (Entrevista Jefe de División, Coordinación de Concesiones. MOP).

Adicionalmente, la existencia de **pesos y contrapesos** aparece como un factor valorado por los actores en el escenario de la anticorrupción. Se considera que las participación de diferentes actores en labores de fiscalización y contraloría, de distintos sectores y con alta autonomía respecto de la propia Coordinación de Concesiones son un elemento que facilitan la introducción de medidas, pero fundamentalmente favorecen el desarrollo íntegro de los contratos. En relación **factor de coordinación** valorado por actores, este supone que la adecuada coordinación interna de la CCO facilita la implementación de medidas y que la gran dificultad que enfrenta la institución es la comunicación que existe entre las divisiones de la CCO, para lo cual el ejercicio de trazabilidad parece un factor complementario.

... los checks and balances, la existencia de auditorías internas al interior de la propia institución [...] todas las medidas anticorrupción son el mismo paquete de hace doscientos años, no es nuevo, que es: transparencia, publicidad, objetividad en las decisiones, controles. Controles por externo, no solamente control de la institución en sí misma. Si yo te dijera que el único control que tenemos es la auditoría interna, tú me dirías: "pero bueno, es muy fácil corromper la auditoría interna". Si yo soy el corrupto y tengo una auditoría interna, yo sanciono a los auditores. Pero tampoco podemos ser siempre de afuera, porque si yo espero que sólo sea la Contraloría, no tengo un ambiente interno de control. Tengo que tener un ambiente interno y externo. Por eso te digo, controles, pesos y contrapesos, al interior, pero también exógenos. O sea, la acción endógena combinada con la acción exógena. (Entrevista Directivo, Coordinación de Concesiones. MOP).

Sobre la **introducción de controles y sanciones disuasivas**, se plantea el dilema de cómo introducir controles sin generar obstáculos para el buen funcionamiento de la CCO. Sobre ello se plantea que un adecuado sistema de control y sanciones puede facilitar el autocontrol de los actores involucrados. No obstante, hay actores que validan la necesidad de contar con mecanismos de control explícitos al costo burocrático que sea necesario a fin de asegurar la integridad de los contratos y ejecución de proyectos. Aun cuando, no se observa una clara visión al respecto, se puede concluir que el ámbito de control es identificado como un elemento fundamental y la preocupación está en cómo asegurar las condiciones de funcionalidad de la CCO al introducir mecanismos de control.

O sea, yo creo que al final lo que corresponde es que tú definas normas con sanciones muy drásticas en su vulneración y que los controles sean los que corresponden, sin que se entorpezca el funcionamiento de servicios que tienen necesidad para la industria, para el país. Entonces, si las normas están bien hechas, los sistemas de control debieran ser automáticos. Por ejemplo, cuando hablábamos de las adjudicaciones de contratos, yo creo que el haber concluido que la estructura normativa que apoya un contrato de concesión son: los llamados a licitación, las bases de licitación, las modificaciones en las bases de licitación y la oferta del proponente sin la necesidad de un contrato adicional, o sea, no hay un acto adicional que te permita cambiar las condiciones de competencia y la adjudicación es, habiendo cumplido todo eso, un número; yo creo que es un elemento suficientemente potente como para no necesitar mayores controles. La norma te define por sí misma mecanismos de control que, de ser vulnerados, son sancionados. Eso se puede aplicar yo creo que a casi toda la estructura normativa del sistema de concesiones, donde uno debiera privilegiar más bien los mecanismos de autocontrol producto de grandes sanciones antes que llenarse de mecanismos de control directos y lo que hacen finalmente es

entorpecer el proceso. (Entrevista Jefe de División, Coordinación de Concesiones. MOP)

Hoy día el reclamo que hay es porque los inspectores fiscales no deciden porque están cagados de susto, ese es el tema. Y están cagados de susto porque es tal el grado de sanciones que tienen y tal el grado de prescindencia institucional que hay sobre su función que no se sienten respaldados. (Entrevista Ex Ministro de Estado)

El problema es la discrecionalidad contra la rigidez. La discrecionalidad te permite adaptarte a distintas condiciones, pero el problema es que también te da el espacio para la corrupción. Entonces, la pregunta es: si tú quieres todo discrecional, puedes llegar a mucha corrupción. Si quieres todo rígido, termina una cuestión tipo contraloría, en que lo único que importa es que estén firmados los papeles, qué sé yo, que estén los procedimientos, lo otro importa un pepino, entonces, no te puedes adaptar nunca a lo que está pasando. Eso puede ser muy caro. Entonces, tiene que haber un espacio, creo. (Académico (a), Universidad de Chile)

Si tú estás en un contrato en el cual quieres hacer maldades y tienes a alguien que te está permanentemente mirando o te está permanentemente abuenando, eliminas las posibilidades de vulneración del contrato, y eso hace que las condiciones de trabajo, las condiciones de equilibrio contractual se mantengan en el tiempo, y eso hace entonces que las posibilidades de generar vulneraciones al contrato sean mínimas. Y si los contratos no son vulnerables, no hay espacio para la corrupción, no hay espacio para la arbitrariedad, no hay espacio para la discrecionalidad, no hay espacio para medidas excesivas. (Entrevista Ex Ministro de Estado)

Respecto de los **pactos de integridad**, estos son señalados como un factor complementario y necesario para favorecer un comportamiento probo en la industria, aun cuando su aplicabilidad no asegure la efectividad del autocontrol de los actores privados.

La regulación tendría que ser por cambio normativo, en cuanto a los porcentajes y todas esas situaciones que no deberían darse. Y potenciar también un control o un check list previo, o hacer estos pactos de integridad incluso al sector privado, por ejemplo, a la Cámara Chilena de la Construcción, que tiene un código de ética, lo utiliza y a nivel internacional tiene mucha vigencia. Colombia es el país que tiene mayor avance en materia de pactos de integridad del sector privado (Entrevista Jefatura, Contraloría General de la República)

Finalmente, el **escrutinio público** aparece como elemento que favorece tanto la prevención de la corrupción como la implementación de medidas preventivas. Este elemento emerge como un factor que favorece conductas probas en los actores involucrados en los proyectos

Sí. Yo no creo que en las condiciones actuales haya demasiado espacio para corrupción. O sea, eso puede cambiar, por supuesto, lo que pasa es que yo creo que en este momento todo el mundo está atemorizado, y eso es bueno. Mientras no sea excesivo, eso es bueno, porque los tipos entonces son más o menos cuidadosos. Pero no estoy seguro de que las defensas mismas sean suficientes, sino más bien es la sensación de que te pueden pillar. Yo creo que eso es importante. (Académico (a), Universidad de Chile)

la transparencia te permite mostrar en el fondo que son obras que se justifican. Y ojo, hay un tema que es súper relevante también, y creo que ese es otro foco que te ayuda a compensar las probabilidades también de la corrupción, y es que hoy día el proceso de involucramiento y participación ciudadana en la definición de las obras es muy potente, y eso también es regulatorio. Porque en el fondo, si la comunidad dice y lucha en que necesita una pasarela en tal lugar, o sea, yo no podría hacer diez pasarelas en otra parte, ¿me entiendes? Entonces, en el tipo de obras, en la dimensión, en la ubicación, el hecho de que hoy día haya una participación de la comunidad que se expresa, eso ayuda también a justificar lo que se hace. (Entrevista Jefe de División, Coordinación de Concesiones. MOP)

Pero ha tenido el problema de que de alguna manera uno tiene que sopesar cuánto vale la corrupción o cuánto vale que los proyectos salgan mucho más caros porque te demoraste mucho más, porque no se pueden llegar a acuerdo, etcétera. Entonces, hay un espacio ahí que... no estoy diciendo que tenga que haber corrupción para eso, sino que más bien el temor a que te acusen de corrupción hace que los tipos sean inflexibles, eso es lo que estoy diciendo. (Académico (a), Universidad de Chile)

e. Factores que obstaculizan la implementación de medidas anticorrupción

La identificación de factores que facilitan la implementación de medidas anticorrupción por parte los actores se puede organizar en cinco subtemas que se sintetizan en la tabla que se presenta a continuación.

Tabla 19: Factores que obstaculizan la implementación de medidas anticorrupción

Factor	Descripción
Cultura “Siempre se ha hecho así”	Dificultad para introducir nuevas acciones o modificación de las ya existentes para mejorar el escenario de prevención de corrupción
Agenda copada por demandas dinámicas	Alto nivel de carga administrativa y de ejecución de proyectos con reducido espacio de tiempo para la identificación y planificación de acciones anticorrupción
¿Obras públicas o proyectos de ingeniería?	Discurso público centrado en la ejecución de obra pública y no en proyectos de ingeniería invisibilidad establecer criterios específicos de prevención de corrupción en proyectos
Asimetrías de información	Desequilibrios que se generan en la información y competencia para manejar la información que circula entre las partes negociadoras (público-privado)
Focalización equivocada de riesgo de corrupción	Focalización equivocada o aislada que desvía la atención de los espacios realmente riesgosos para la industria de concesiones.

Fuente: elaboración propia

La identificación de la cultura del “**Siempre se ha hecho así**”, es un elemento que aparece como uno de los obstáculos para implementar medidas anticorrupción. Esto expresa la identificación de una disposición resistente al cambio y de una institución que ha abordado desafíos importante en el ámbito de concesiones a partir de la suma de experiencias en 20 años de funcionamiento. En este contexto, se plantea que la implementación de medidas preventivas podría chocar con la tradición organizacional respecto de procesos que se han consolidado por repetición y que ser alterados podrías generar resistencias.

Siempre hay mucha gente que se va a quejar de que más controles te hacen caminar más lento, como si fuera una mochila. Yo no tengo esa visión. A ver, puede ser que efectivamente te haga caminar más lento, bueno, pero es el costo de tener un sistema más resguardado. O sea, no lo veo como un costo, es necesario. (Entrevista Jefe de División, Coordinación de Concesiones. MOP)

...aquí está la cultura de que siempre se ha hecho igual, lo cual no significa que se haya hecho bien, tampoco significa que se ha hecho mal. Pero llega un momento en que tú tienes que empezar a hacerlo de manera distinta o dejar trazabilidad en lo que se hace. (Entrevista Jefe de División, Coordinación de Concesiones. MOP)

Adicionalmente, los actores destacan que la **agenda copada de demandas dinámicas** que caracteriza a la CCO podría generar impedimentos para llevar a

delante medidas anticorrupción. Lo que sobresale a la intensidad de esta agenda, es que las acciones de prevención no constituirían una prioridad para la institución, lo cual podría mermar cualquier esfuerzo de inclusión.

Es cultural y de tiempo, de HH. Yo creo que la Coordinación de Concesiones en general está bastante sobrevendida en términos de cantidad de trabajo, para serte bien sincero, por lo tanto, empezar a levantar procesos y procedimientos no es una cuestión fácil. Aparte, no está la expertise para eso y no se ve como tan necesario. Yo creo que sería bueno para que todo el mundo tuviera claridad de cómo se hacen las cosas adentro y afuera, pero la gente dice que esto se ha hecho durante veinte años así y la cuestión funciona. Ya, escribámoslo, pero no es una cuestión que determine al final tu proyecto. Es una cuestión más bien para el otro fin, que es el tuyo, que me parece que es necesario, pero no es el primer fin de la gente que está acá. (Entrevista Jefe de División, Coordinación de Concesiones. MOP)

Adicionalmente, se destaca una mirada crítica que desde la mirada de algunos actores podría condicionar el modelo preventivo y que plantea la pregunta acerca de cuales son las prioridades de la CCO: **¿Obras públicas o proyectos de ingeniería?** Sobre este punto, se cuestiona el potencial desinterés del Estado por hacer estudios que reflejen grandes proyectos de ingeniería y priorizando la ejecución de obras públicas. Esta apreciación lo que releva es que a pesar de que la CCO cumple con estándar técnico de los proyectos, su prioridad sigue una agenda política que es la inauguración de obras públicas y que bajo esa priorización no se ponen los controles, mecanismos, ni se toman los cuidados básicos que pudieran facilitar la implementación de medidas de prevención

El Estado no quiere hacer proyectos perfectos, quiere hacer obras públicas. Si nosotros somos Ministerio de Obras Públicas, no un ministerio de proyectos público, ni hacemos proyectos como ejercicio académico. (Entrevista Jefe de División, Coordinación de Concesiones. MOP)

No lo he seguido de cerca, pero a la distancia me da la impresión de que no es una preocupación principal este tema. Claramente, la presión es muy, muy grande por hacer nuevos proyectos y punto, y en ese proceso no existen todos los cuidados que uno quisiera. (Entrevista Académico (b) Universidad de Chile) .

Entonces, en el fondo, el rol que tiene teóricamente una licitación competitiva se pierde por completo, porque no gana el que es más eficiente, sino que gana el que va a poder renegociar mejor a posteriori, y esa negociación además abre espacio para que parte de ese beneficio se lo lleve un funcionario corrupto, que es el que toma las decisiones de renegociación. Entonces, es tratar de pensar un poco en forma sistémica dónde, en un negocio de mucho dinero y con muchos intereses importantes, hay espacios en los cuales un funcionario público puede llevar a que la empresa gane más dinero mediante actos que están al margen de la ley y tratar de cerrar esas posibilidades. (Entrevista Académico (b) Universidad de Chile) .

Otro factor que es identificado como un obstáculo para la implementación de medidas anticorrupción, son las **asimetrías de información**. Estas son observadas por los actores como un elemento que dificulta el desarrollo óptimo de negociaciones entre el Estado y el privado en el contexto de la realización de obras adicionales (ámbito de re-negociación). A su vez, se considera que este tipo de asimetrías se produce fundamentalmente por la falta de estudios que realiza el Estado a nivel de proyectos de ingeniería lo que se traduce en una desventaja en el momento de la negociación que limita la posibilidad de prevención por falta de producción de información valiosa o acceso a esta.

en este momento la medida preventiva más importante es hacer buenos estudios. O sea, yo creo que siempre en el conflicto tienes espacios para negociar cuestiones, y cuando tienes espacio para negociar, entonces, aparecen las posibilidades de corrupción, porque negocias de una manera que no es totalmente transparente (Entrevista Jefe de División, Coordinación de Concesiones. MOP)

... este momento la medida preventiva más importante es hacer buenos estudios. O sea, yo creo que siempre en el conflicto tienes espacios para negociar cuestiones, y cuando tienes espacio para negociar, entonces, aparecen las posibilidades de corrupción, porque negocias de una manera que no es totalmente transparente. Es natural, tiene que ser así, porque una negociación que no es

transparente no es negociación, es simplemente que tú das una posición y el otro te da otra posición. (Académico (a), Universidad de Chile)

Ella [La empresa concesionaria] tiene toda, toda la información, toda la biblioteca, y para que tú lo apruebes te pasa eso [...] Claro, el resumen ejecutivo. Con una buena asesoría no es necesario que te pase toda la biblioteca, estaríamos tranquilos. Pero si una asesoría te sale floja. (Entrevista Jefe de División, Coordinación de Concesiones. MOP)

asegurarse de que tú puedas contar con los recursos técnicos necesarios como para que nunca más te digan que te estás sentando a negociar sin información suficiente, o sea, por lo tanto, eliminar las asimetrías de información. Y eso pasa por reforzar obviamente la cantidad de recursos asignados a la Coordinación General de Concesiones para generar la información, procesarla adecuadamente y poder hacer los seguimientos que corresponden. (Entrevista Ex Ministro de Estado).

Finalmente, se destaca la **focalización equivocada de riesgo**, como un problema que puede afectar la legitimidad de la industria de concesiones. Este es un relato presente en los actores que han estado vinculados a la CCO. Lo que se plantea es que una equivocada focalización de los riesgos de corrupción en la industria es tan grave que podría generar en el largo plazo una falta de legitimidad en el sistema de concesiones, poniendo en cuestión su continuidad en el futuro. El problema que observan los actores, es que sería lamentable que el sistema dejara de funcionar por una focalización equivocada que no ponga alerta a los reales riesgos de corrupción de un proyecto concesionado, sobre lo cual existen diferentes apreciaciones que requieren ser analizadas en detalle, para aplicar los adecuados mecanismos de prevención y sanción.

hemos estado haciendo una discusión inconducente, porque quienes son parte de la industria y que conocen la industria saben que esta industria no es corrupta. En consecuencia, cuando los amenazan y cuando se les estigmatiza como una industria corrupta, reaccionan como una industria amenazada y, en consecuencia, se niegan a cualquier apertura. Y en segundo lugar, yo creo que la focalización. Si estos son los focos principales, los que están planteados acá, creo que no corresponden a cuáles son los elementos efectivamente vulnerables [...] Por lo tanto, creo que acá lo que hemos hecho es una discusión inconducente producto de una mala focalización de dónde están los problemas. (Entrevista Ex Ministro de Estado).

Entonces, se apunta a cuestiones... Insisto, si yo hoy día quiero ser corrupto, tengo maneras de hacerlo, créame, y no va a haber ningún control que lo pare, porque no lo voy a hacer en esta oficina, no me

voy a sentar aquí a negociar, porque seguramente, si le pido plata a una concesionaria, no me la voy a gastar de inmediato, o lo más probable es que me la pase de una manera que va a ser muy poco observable para la gente [...] Entonces, yo creo que aquí no estamos hablando de las corrupciones individuales, estamos hablando más bien de cómo los organismos del Estado tienen sistemas institucionales, sistemas institucionales globales, corporativos, que permiten que efectivamente, y vuelvo al punto, haya un ambiente de sanidad en la institución, y ese es el tema que yo creo que tenemos que preocuparnos de salvaguardar [...] Y yo creo que las situaciones más bien de corrupción en las que el Estado debe estar todavía más alerta es cuando se corrompe la calidad del hacer de la función pública, y eso no tiene que ver con pagos o no pagos, tiene que ver con mantener una convicción ética en el actuar, en relación con el fin público al que uno está apuntando, que eso, fíjese, es mucho más delicado. (Entrevista Directivo, Coordinación de Concesiones. MOP)

f. Discusión

En el siguiente apartado, se analiza el carácter estructural desde donde se entiende el problema de la corrupción en los proyectos de infraestructura concesionada vial para determinar si los riesgos son entendidos desde un problema de captura o dominio. Luego, a partir de estos hallazgos, se realiza un análisis de las estrategias de prevención de corrupción a partir de los hallazgos encontrados en las entrevistas aplicadas a los actores consultados. Finalmente, se analizan los factores que influyen en la implementación de estrategias de prevención de corrupción.

El problema de corrupción en los proyectos de infraestructura concesionada vial

A partir de los hallazgos encontrados se da cuenta de una noción de corrupción que expresa diferentes tipos de relación que pueden estar detrás de un acuerdo corrupto en el marco de un contrato de concesiones, en el cual actores privados como empresas concesionarias, contratistas, empresas de asesoría técnicas, así como actores públicos pueden participar directamente de los acuerdos. En ese contexto, los riesgos de corrupción que pueden afectar un contrato de concesión son expresados como la posibilidad de: enfrentar favores compensados de manera pecuniaria y no pecuniaria, incumplimiento de multa, incentivos indebidos de la sociedad concesionaria para gastar menos o cobrar más. Situaciones que exponen al sector y al sector público a riesgo de corrupción vinculados a ámbitos como la negociación de contratos adicionales, la fiscalización de obra y asimetrías de información.

Esta característica que supone el involucramiento de actores privados y públicos en relación al fenómeno de la corrupción concuerda las ideas propuestas por Ballesteros Sandoval (2016), que plantea que el fenómeno de la corrupción en el ámbito de las asociaciones público privadas debe analizarse desde una óptica estructural. Lo que significa, que el abuso de poder y los procesos de dominación son los elementos centrales para entender el problema de la corrupción. Los actos corruptos pueden estar motivados no solo por características propias de la administración y los funcionarios que participan como actores centrales sino también por agentes privados y de mercado desde donde también es posible ejercer el poder público bajo el ámbito de APP. No obstante, es importante destacar los actores consultados en esta investigación no realizan una distinción explícita sobre un elementos fundamental señalado por Ballesteros Sandoval, quien entiende que una de las características fundamentales de una gobernanza disfuncional es la “dominación social”, que sustentada en un diferencial de poder estructural puede predominar el abuso de poder, sin distinción de si proviene del ámbito público o privado.

Por el contrario, los resultados de la presente investigación no reflejan una comprensión del fenómeno de la corrupción según las definiciones utilizadas por el enfoque micro organizacional planteado Klitgaard que plantea la corrupción como un problema de captura que explica por la existencia de un monopolio de la decisión pública, alta discrecionalidad y baja rendición de cuentas. En consecuencia, es posible señalar que los actores consultados en esta investigación tienden a observar el problema de la corrupción como una problema principalmente de dominio el cual podría expresarse en que las relaciones que favorezcan ciertos contratos corruptos podrán provenir de diferentes sectores, siguiendo a Ballesteros Sandoval, desde la burocracias públicas, semi-públicas, de mercado y organizaciones privadas.

Adicionalmente, es importante señalar desde la mirada de los autores Kauffman y Viencete , citado en Boehm y Lambsdorff (2009), que el problema de la corrupción en el ámbito de las asociaciones público privadas es de tal complejidad, que algunas práctica corruptas podrían incluso generarse en zonas no reguladas por ley o en zonas intermedias entre la legalidad y la ilegalidad. Al igual como lo plantea Atienza y Ruiz Manero (2000), quienes establecen que los actos corruptos podrían estar vinculados a conductas ilícitas y legales pero cuestionables moralmente. Estas definiciones entregan perspectiva más amplia y complejas del fenómeno que no son observados claramente en los resultados, los cuales muestran un mirada más “tradicional” del fenómeno de la corrupción como el abuso de poder asociado a prácticas potencialmente ilícitas en el sentido ilegal de los actos. No obstante, cabe destacar que si es observable en los resultados una tendencia a identificar entre inspectores fiscales y empresas de asesoría técnica potenciales espacios de corrupción de tipo relacional que podrían no estar relacionados a un beneficio pecuniario y donde los acuerdos podrían realizarse en zonas intermedias no ilícitas, pero no ilegales. Sin embargo, la definición esas zonas intermedias de tipo “relacional” son una categoría que no se alcanza a definir con exactitud.

Prevalencia estrategias clásicas por sobre Neo Institucionales

Sobre el tipo de estrategias anti corrupción que son valoradas por actores internos y externos a la Coordinación de Concesiones, se da cuenta de una valoración de estrategias normativas por sobre las procedimentales en el ámbito de los proyectos de infraestructura vial concesionada en Chile, además de una baja valoración de medidas asociadas a aumentar los costos transaccionales de la corrupción.

Sobre este tipo de valoraciones, se destacan los enfoques de corrupción de la Coordinación de Concesiones asociados a: una valoración positiva del sistema normativo de la industria de concesiones, una valoración del resguardo de los riesgos de corrupción asociados al tipo de regulación, una valoración de los mecanismos internos de fiscalización y monitoreo asociados a los ciclos de vida de los proyectos, mecanismos de control externos relacionados con actores que actúan autónomamente o de manera inter relacionada en la fiscalización de los contratos y proyectos en diferentes etapas de Desarrollo de proyectos, Construcción o Explotación (Contraloría, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Desarrollo Social, CONASET).

Sólo uno de los elementos valorados, resalta un tipo de estrategia que pudiera estar relacionado con aumentar costos transaccionales de la corrupción, es decir, desincentivar su ocurrencia: esta es la valoración de la autoregulación como una estrategia derivada de la introducción de controles pero especialmente de sanciones en el comportamiento de los participantes de la industria de concesiones.

Estos resultados guardan relación con lo que sostiene Boehm y Lambsdorff (2009), quienes señalan que los modelos económicos que abordan comúnmente el problema de la corrupción en el ámbito de las asociaciones público privadas no consideran los costos transaccionales, las instituciones involucradas, ni la complejidad del fenómeno, reduciendo el problema de la corrupción a un problema distributivo que puede traer consigo estrategias anticorrupción poco efectivas o incluso contraproducentes. Esto no quiere decir que las estrategias valoradas por actores no sea relevante en las acciones anticorrupción, pero si muestra una tendencia a un tipo determinado de enfoque preventivo vinculado a estrategia clásicas de prevención de corrupción.

Estos autores indican que lo que prevalece en las acciones de lucha contra la corrupción con las estrategias clásicas relacionadas con acciones de control sanción. Sobre los mecanismos de control, cuestionan que la introducción de controles y sanciones corren el riesgo de transformarse en rituales poco efectivos para su función preventiva y los obstáculos que pueden generar en la función de la administración. Sobre las acciones de sanción, plantean que estas pueden generar efectos no deseados como podría ser un aumento en el precio de los sobornos, aunque no es algo que se observe en los resultados de este estudio.

Lo que si concuerda con los hallazgos identificados, es el problema de trade off que puede producirse entre la introducción de controles y la motivación intrínseca de los actores a tener un comportamiento probo, así como los problemas que pueda traer la introducción de controles para el buen funcionamiento de la Coordinación de Concesiones.

En lo que difiere esta investigación con lo señalado por los autores, es que ellos valoran la implementación de estrategias neo institucionales como una forma de lucha contra la corrupción que supone incluir incentivos que generen comportamientos diferentes a la corrupción desde abajo, involucrando no solo a los sujetos honestos sino también a quienes hayan participado en actos corrupción de modo de aumentar los costos de transacción de los acuerdos corruptos. Los autores destaca estrategias tales como la indulgencia, la exclusión y listas negras, anulación de contrato, cláusulas de penalización monetaria, denuncia. En esta investigación no se identifican tales resultados. Aunque esta investigación estima que la ausencia de –o indeterminada- casuística de corrupción en el ámbito de concesiones podría actuar como un fuerte inhibidor del desarrollo de este tipo de estrategias. Otro elemento que no concuerda con los resultados, es un aspecto señalado por Boehm y Lambsdorff (2009) que tiene relación con la valoración de algunas acciones que según los autores tienden a limitar el encuentro de socios corruptos como por ejemplo: la contratación en línea, el gobierno en línea, la rotación de personal en posiciones vulnerables.

Factores que influyen en la implementación de estrategias de prevención de corrupción

Identificar los factores que influyen en la implementación de estrategias anticorrupción desde la mirada de los actores, es complejo en el contexto de una institución donde la prevención no forma parte central de la agenda de la política de concesiones. No obstante, es posible identificar algunas categorías emergentes a partir de los hallazgos encontrados que permiten observar elementos no considerados necesariamente en la literatura y que explican la particularidad de la Coordinación de Concesiones en su rol preventivo. La siguiente tabla, representa un resumen de los factores facilitadores y obstaculizadores para la implementación de estrategias de prevención de corrupción

Tabla 20 Factores facilitadores y obstaculizadores para la implementación de estrategias de prevención de corrupción

Factor Facilitador	Factores Obstaculizadores
Trazabilidad de los procesos	Cultura “Siempre se ha hecho así”
Pesos y contra pesos	Agenda copada por demandas dinámicas
Coordinación	¿Obras públicas o proyectos de ingeniería?
Introducción de controles y sanciones disuasivas	Asimetrías de información

Pactos de integridad	Focalización equivocada de riesgo de corrupción
Escrutinio público	

Fuente: Elaboración propia.

Sobre los obstaculizadores, sobresale el elemento de **focalización**. Este factor no se destaca únicamente como la “focalización equivocada o aislada que desvía la atención de los espacios realmente riesgosos para la industria de concesiones”. Al observar los otros obstaculizadores, destaca un lugar común que tiene relación con la forma en que la Coordinación de Concesiones focaliza las acciones institucionales sobre determinadas agendas (copada y dinámica), objetivos (dilema de la obras pública o proyectos de ingeniería) y tradiciones (la cultura de todo se ha hecho así), limitando la posibilidad de explorar nuevas formas organizacionales que contribuyan a implementar medidas preventivas.

Sobre los factores facilitadores, la **trazabilidad** es un elemento significativo a la luz de los resultados, en la medida que expresa las “Acciones de procedimentales que permiten dar seguimiento a los procesos de todos tipo de contratos a lo largo de su proyecto de vida” como un espacio de sistematización que podría evidenciar riesgos o zonas sensibles a las corrupción sobre las cuales pudiesen aplicarse medidas. Además, la necesidad de trazabilidad no solo se expresa como un conducente a la prevención, también tiene implicancias para un mejor funcionamiento de la propia organización.

VI. CONCLUSIONES

Investigar los factores que inciden en la implementación de medidas anticorrupción desde la mirada de los actores permite abordar observar la diversidad de formas en que puede ser comprendido y significado tanto el fenómeno de la corrupción como las estrategias utilizadas en la anticorrupción. Esta investigación ha profundizado en los enfoques de prevención percibidos por actores públicos y privados vinculados a la industria de concesiones, las estrategias implementadas y los factores que afectan su implementación. Esta tesis se ha propuesto describir los factores que inciden en la implementación de medidas anticorrupción en proyectos de infraestructura vial concesionada a partir de la pregunta: ¿Cuáles son los principales factores que inciden en la implementación de medidas anticorrupción en proyectos concesionados de infraestructura vial en Chile desarrollados en la actualidad?

En el siguiente apartado se abordan las limitantes que presentó la investigación, una mirada global de los principales hallazgos encontrados y finalmente una revisión de los objetivos planteados en esta investigación para dar respuesta a la pregunta que orienta esta tesis.

Limitantes

1. Falta de Casuística

La principal limitante observada en esta investigación ha sido la dificultad para construir el problema de investigación en un contexto de ausencia de casos revelados de corrupción en el ámbito de concesiones de infraestructura pública en Chile. En estricto rigor, no existen casos sancionados que den cuenta de que la industria de concesiones chilena se vea enfrentada a este tipo de delitos. Sin embargo, tanto las acciones de gobierno (ej. Consejo Presidencial Anticorrupción), centros especializados de investigación periodística y el escrutinio público en general dan cuenta de que el ámbito de concesiones es un ámbito vulnerable a la corrupción.

Así, la falta de casuística no solo dificulta la definición del problema, sino también la validación del tipo de investigación que se ha propuesto en el presente trabajo. Cuestión que se trata de resolver a lo largo de todo este texto visibilizando la complejidad del problema, los riesgos asociados y la casuística internacional existente.

2. Perspectiva disciplinar que guía la investigación

Aun cuando la investigación utiliza fundamentalmente la teoría económica como marco de referencia para entender como pueden ser implementadas las

estrategias anticorrupción en el ámbito de las asociaciones público privadas, esta investigación ha tenido un interés descriptivo y a partir de una metodología cualitativa ha tratado de comprender los significados atribuidos por los actores públicos y privados involucrados en la industria de concesiones sobre la implementación de medidas anticorrupción.

En este contexto, constituyó un desafío conectar a los actores consultados durante el trabajo de campo con una dimensión comprensiva de la industria de concesiones en el área de la anticorrupción.

3. Racionalidad técnica de la Coordinación de Concesiones

Una investigación en el ámbito de las asociaciones público privadas requiere una comprensión base de los enfoques teóricos que permiten distinguir diferentes tipos de asociación para poder entender, entre otras cosas, el tipo de institucionalidad que expresa y la singularidad de su funcionamiento. En el caso de esta investigación, se debió utilizar tiempo y recursos para entender el funcionamiento administrativo y normativo de la Coordinación de Concesiones en Chile, profundizando en los proyectos de infraestructura.

Este desafío tuvo el costo de tener que dedicar tiempo valioso del trabajo de campo a comprender la racionalidad técnica de la Coordinación de Concesiones para luego abordar el ámbito de la Anticorrupción, objeto central de esta investigación. En este sentido, fue pérdida y ganancia a la vez. Pérdida porque por cada aclaración respecto del funcionamiento de la CCO quitaba tiempo para profundizar en las dimensiones centrales del estudio y ganancia porque la posibilidad de abordar la dimensión de la racionalidad técnica en las entrevistas permitía una mayor comprensión global del objeto de estudio.

4. Dimensiones parcialmente logradas en la pauta de entrevista: factores obstaculizadores y facilitadores

Esta investigación tuvo en dos de sus objetivos específicos identificar los factores que influían en la implementación de medidas anticorrupción en los proyectos de infraestructura vial concesionada. Sin embargo, en varias oportunidades los actores consultados tendieron a identificar aquellos factores que facilitan u obstaculizan directamente la prevención. Adicionalmente, en algunas ocasiones los actores consultados no lograron comprender el sentido de las preguntas vinculadas a los factores obstaculizador o facilitadores. En ese sentido, es necesario realizar una revisión de las categorías que componen esta dimensión.

5. Distinciones no logradas entre proyectos de infraestructura vial concesionada y otro tipo de proyectos concesionados de infraestructura pública

Si bien, esta investigación se acotó al estudio de la implementación de medidas anticorrupción en proyectos concesionados de infraestructura vial, los hallazgos

dan cuenta de que los actores tienden a construir relatos que hacen referencia a la industria de concesiones de infraestructura pública de Chile a nivel general, sin hacer grandes distinciones por tipo de proyectos. Por esta razón, es posible suponer que su mirada respecto de la anticorrupción pudiera ser aplicada tanto a proyectos viales como también ámbitos hospitalarios, aeroportuarios, cárceles y otros.

Principales Hallazgos

Desde la mirada de los actores se entienden las **acciones de la Coordinación de Concesiones en materia preventiva** desde tres tipos de mecanismos de control: interno, externo y auto control que son implementados actualmente y en la que participan una diversidad de actores en las diferentes etapas del ciclo de vida de cada proyecto concesionado. Además, se reconoce el sistema normativo existente en Chile como un obstáculo a la corrupción aun cuando no exista un enfoque anticorrupción con agenda propia y política institucional en la Coordinación de Concesiones.

Según la percepción de los actores, **las zonas vulnerables a la corrupción** en el desarrollo de proyectos concesionados de infraestructura vial en Chile se encuentra vinculado fundamentalmente a: los niveles de relación entre actores que podrían favorecer actos indebidos, el riesgo de obras adicionales injustificadas en etapa de explotación, riesgos de enfrentar favores compensados de manera pecuniaria y no pecuniaria, riesgos de incumplimiento de multa por parte de los inspectores fiscales, riesgos de incentivos indebidos de sociedades concesionarias para gastar menos o cobrar más, asimetrías de información entre agentes públicos y privados, las características oligopólicas de la industria de concesiones, entre otros.

Específicamente, se visibilizan zonas que podrían no estar inscritas en el ámbito de los ilícitos típicos como las prácticas de cohecho, soborno o fraude al fisco, sino que se expresan en niveles que podrían definirse como relacionales y que constituyen a la luz de estos resultados lo que en teoría se ha definido como zonas intermedias. Aun cuando no es claro que situaciones concretas podrían constituir una zona intermedia, se estima que estas no se generan a nivel de contrato, sino más bien en la ejecución del mismo, donde se establecen relaciones entre inspectores fiscales, empresas de asesoría fiscal y sociedades concesionarias.

A partir de los hallazgos se observan diferentes **valoraciones respecto de las medidas normativas y administrativas propuestas por el Consejo Asesor Presidencial Anticorrupción** del año 2015 en materia de concesiones. Fundamentalmente, en el ámbito de la renegociación de contratos, la nueva institucionalidad y las iniciativas privadas. Al respecto, se observan diferencias de opinión entre los actores consultados en el ámbito de renegociaciones de contratos, nueva Institucionalidad e iniciativas privada.

Sobresale una mirada crítica sobre el conjunto de medidas que constituyen las propuestas hechas por el consejo que cuestiona las condiciones de aplicabilidad de las medidas y que acusa un posible desconocimiento de la industria de concesiones sobre la cual se realizan dichas recomendaciones.

Finalmente, en relación a los **factores que inciden de la implementación de medidas anticorrupción**, se encuentra que los principales obstaculizadores están compuestos por: la cultura del “siempre se ha hecho así”, una agenda copada por demandas dinámicas, el cuestionamiento de una acción gubernamental centrada en la ejecución de obra pública y no en proyectos de ingeniería, las asimetrías de información existentes y la focalización equivocada de proyectos. Por otra parte, los principales facilitadores son: la trazabilidad de los procesos que permite dar seguimiento a los procesos de todos tipo de contratos a lo largo de su proyecto de vida, la existencia de pesos y contrapesos que ejercen roles de control y fiscalización, la coordinación con otros actores públicos y privados para el ejercicio de la anticorrupción, las existencia de pactos de integridad para introducir acciones preventivas en el sector privado para favorecer una cultura de integridad en el entorno y la fuerza del escrutinio público que favorece – obliga- un comportamiento probo en la industria.

Respecto de los objetivos

Sobre los objetivos planteados en la presente investigación se puede señalar los siguiente:

Sobre el objetivo 1 : “Identificar las medidas anticorrupción que son implementadas actualmente en los proyectos concesionados de infraestructura vial”.

PRIMERO: Se describen las características del enfoque corrupción desde las perspectiva de los actores e implementada en la CCO. Sobre este punto se da cuenta de que no existen acciones explícitas anticorrupción, sino más bien un conjunto de acciones orientadas a asegurar las regulación expresamente normada,

SEGUNDO: Se identifican tres tipos de mecanismos de control que sobre salen en las Coordinación de Concesiones y que pueden ser consideradas medidas globales. Entre las que se destaca las mecanismos internos relacionados a hitos de fiscalización que operan en el ciclo de vida de todo proyecto concesionados, mecanismos externos relacionados con actores que actúan autónomamente o de forma interrelacionada en la fiscalización de contratos y ejecución de proyectos (Contraloría General de la República, Fiscalía, Ministerio de Hacienda, Ministerios de Desarrollo Socia, Servicio de evaluación ambiental y Conaset) y, autocontrol relacionado con el impacto que pueda tener la introducción de controles y sanciones en el comportamiento probo por parte de los actores públicos y privados que participan en la industria de concesiones .

Sobre el objetivo 2: “Identificar las áreas más vulnerables a la corrupción en los proyectos concesionados de infraestructura vial”

PRIMERO: Las visión de los actores consultados sobre las zonas vulnerables varía según el nivel de cercanía y experiencia en la Coordinación de Concesiones. Desde el punto de vista de los Policy Maker (Directivo y Ex Ministerio de Estado) y jefes de División de la Coordinación de Concesiones se aprecia una baja posibilidad de ocurrencia de corrupción dada la estructura institucional y normativa en que se desarrollan los proyectos concesionados. En el caso de los actores externos, el argumento se guía fundamentalmente por la investigación empírica que permitiría sostener que los riesgos se concentran fundamentalmente en el ámbito de la renegociación de contrato.

SEGUNDO: La sistematización de las principales zonas vulnerables a las corrupción en proyectos concesionados de infraestructura vial mencionadas por actores da cuenta de un factor de riesgo asociado a la figura del Inspector Fiscal por el riesgo a enfrentar ofrecimientos de favores compensados de tipo pecuniario y no pecuniario. Riesgo que podría ser identificado como zona intermedia de riesgo de corrupción.

TERCERO: Se plantea igualmente el problema de la concentración de empresas en la industria de concesiones como un potencial riesgo de corrupción pero se cuestiona su condición de riesgo debido a que más que un problema de corrupción, en realidad podría tratarse de un problema de competencia, el cual se puede resolver con mayores incentivos para participar en la industria.

Sobre el objetivo 3: “Identificar factores que obstaculizan la implementación de medidas anticorrupción”

PRIMERO: Se identifican cinco ámbitos que influyen negativamente en la implementación de medidas anticorrupción: Cultura de “siempre se ha hecho así”, la presencia de una agenda copada por demandas dinámicas, tensiones presentes en el discurso público ¿Obras públicas o proyectos de ingeniería?, Asimetrías de información y focalización equivocada de riesgo de corrupción

SEGUNDO: La focalización equivocada de riesgo de corrupción surge como un obstaculizador relevante que expresa la posición antagónica de los actores pertenecientes a la Coordinación de Concesiones o cercanos a la industria, respecto de los actores externos y críticos del sistema (fundamentalmente pertenecientes a la academia). Surgen entonces dos puntos de vista contrapuestos que ponen en tensión la mirada experiencial de los actores ejecutores de la política de concesiones en Chile respecto de la mirada académica de los actores que analizan críticamente el sistema.

Sobre el objetivo 4: “Identificar factores que facilitan la implementación de medidas anticorrupción.

PRIMERO: Se identifican siete subtemas que representan los principales facilitadores para la implementación de medidas anticorrupción: Trazabilidad de los procesos, pesos y contrapesos, introducción de controles y sanciones disuasivas, pactos de integridad y escrutinio público.

SEGUNDO: Se destaca que los factores identificados representan elementos que facilitan la implementación de medidas anticorrupción, pero también aquellos factores que previenen directamente la corrupción.

Nuevas líneas de investigación

La pregunta que deja esta investigación es ¿Cuáles son las zonas intermedias que constituyen riesgos de corrupción y que podrían ser abordadas de manera preventiva con estrategias anticorrupción? Y surge debido a que esta investigación da cuenta de que una comprensión sustantiva de factores que inciden en la implementación de estrategias anticorrupción depende en parte de una adecuada comprensión de las zonas vulnerables a la corrupción. Y una de las zonas poco exploradas y relevante de acuerdo a los hallazgos observados en esta investigación es lo que la literatura ha denominado zonas intermedias (Kauffman y Viencete , citado en Boehm y Lambsdorff, 2009).

Las zonas intermedias han sido poco exploradas por la investigación aplicada pero visibilizadas teóricamente. Por lo tanto, se estima que una aproximación a este tipo de zonas vulnerables a la corrupción contribuiría a una mayor comprensión práctica del fenómeno y en consecuencia de las estrategias de la anticorrupción.

Desde la perspectiva de esta investigación, no solo vale la pena preguntarse por las zonas intermedias, sino también apostar a distinguir aquellos ilícitos típicos que contravienen la normativa explícitamente de aquellos ilícitos atípicos que son excluyentes.

Finalmente, comprendiendo que la corrupción es un fenómeno complejo y diverso en sus formas de expresión, la falta de casuística no puede ser impedimento para analizar los riesgos y favorecer el desarrollo de medidas preventivas. Sobre todo, cuando la experiencia internacional nos muestra que la industria de concesiones es un ámbito de inversión pública de alto riesgo.

VII. BIBLIOGRAFIA

Araya, J. P. (2012). Alianzas público-privadas y participación: un análisis desde la teoría. Colombia. Recuperado a partir de <http://www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cladxvii/arayajua.pdf>

Atienza, M & Ruiz Manero, J (2000). Ilícitos atípicos sobre el abuso del Derecho, el fraude de ley y la desviación de poder. Editorial Trotta. Madrid. España.

Ballesteros, S., & Eréndira, I. (2016). Corrupción y desafíos organizacionales en un mundo de asociaciones, (52), 365–413.

BID. (2015). Programa de Apoyo a la Agenda de Probidad y Transparencia de Chile. CH-L1110. Recuperado a partir de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=39908544>

BID. (2016). Evaluación de Asociaciones Público-Privadas en Infraestructura Documento de Enfoque. Recuperado a partir de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8059/Documento-de-Enfoque-Evaluacion-de-Asociaciones-Publico-Privadas-en-Infraestructura.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

Bitran, E., & Villena, M. (2010). El nuevo desafío de las concesiones de obras públicas en Chile. Hacia una mayor eficiencia y desarrollo institucional. Estudios Públicos, 175–217. Recuperado a partir de https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304095212/rev117_bitran.pdf

Boehm, F. (2005). Corrupción y captura en la regulación de los servicios públicos. Revista de economía institucional, 7(13), 245–263. Recuperado a partir de <http://www.scielo.org.co/pdf/rei/v7n13/v7n13a10.pdf>

Boehm, F., & Lambsdorff, J. G. (2009). Corrupción y anticorrupción: una perspectiva neo-institucional. Revista de Economía Institucional, II, No 21(2007), 45–72.

Cepeda, J. T. (2009). Experiencia Chilena en Concesiones y Asociaciones Público-Privadas para el desarrollo de infraestructura y la provisión de Servicios Públicos Informe Final. Documento. Santiago de Chile.

Contraloría General de la República (2017). Recuperado a partir de <https://www.contraloria.cl/web/cgr/que-hacemos>. Extraído: el 25 de septiembre de 2017.

Convoca (2017). Lava Jato en América Latina. Recuperado a partir de <http://lavajatoamericalatina.com> Extraído: el 26 de septiembre de 2017.

Cunill-Grau, N., Leyton, C., & Simon, J. (2015). Caracterización, diagnóstico y estrategias de cooperación público-privada (No. 1). Santiago de Chile.

El País (2017). Qué es el caso Odebrecht y cómo afecta a cada país de América Latina. Recuperado a partir de https://elpais.com/internacional/2017/04/13/actualidad/1492099171_779545.html
Extraído: el 25 de septiembre de 2017.

Engel, E., Fischer, R., & Galetovic, A. (2001). El Programa Chileno de Concesiones de Infraestructura: Evaluación, Experiencias y Perspectivas. Centro de Estudios Públicos, 7, 202–245. Recuperado a partir de http://www.cepchile.cl/dms/archivo_3260_1613/06_engel_fischer_galetovic.pdf

Engel, E., Fischer, R., & Hermosilla, M. (2008). Renegociación de concesiones en Chile. Estudios Públicos, (113), 151–205. Recuperado a partir de http://www.cepchile.cl/dms/archivo_4342_2434/rev113_engel_otros.pdf

Engel, E.M., R.D. Fischer y A. Galetovic. 2014. Economía de las asociaciones público-privadas: Una guía básica. Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

Espacio Público (2017). Observatorio Anticorrupción. Recuperado a partir de <https://observatorioanticorruptcion.cl>. Extraído: 13 de septiembre de 2017.

Fiscalía a (2017). Carta de respuesta por solicitud de transparencia. Carta DEN/LT N°434/2017. Ministerio Público.

Fiscalía b (2017). Áreas de persecución Fiscalía Chile. Recuperado a partir de <http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/areas/cor-delitos.jsp>. Extraído: 25 de septiembre, 2017.

Gobierno de Chile. (2015). Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción. Santiago de Chile.

Hernández S., R.; Fernández C., C. y Baptista L., P. (2006), Metodología de la investigación (4a. ed.),. México, McGraw-Hill Interamericana.

Ibarra-Coronado, R. (2011). La ley de concesiones de obras públicas Chilena en el tiempo. Revista Colombiana de Derecho Internacional, 19, 183–222.

International, T. (2009). Informe global de la corrupción. (Z. Dieter, R. Dobson, & D. Krina, Eds.). Reino Unido en University Press, Cambridge La.

Lindstedt, C., & Naurin, D. (2010). Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption. International Political Science

Review / Revue internationale de science politique, 31(3), 301–322. Recuperado a partir de <https://doi.org/10.2307/25703868>

Martini, M. (2015). *Combatir la Corrupción a gran escala: desafíos y éxitos* (Anti-Corrupción Helpdesk). Recuperado a partir de https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Fighting_grand_corruption_challenges_and_successes_2015_SP.pdf

Ministerio de Obras Públicas, C. (2016). *Concesiones de Obras Públicas en Chile. 20 Años.* (R. Dresdner, Ed.) (1a). Santiago de Chile.

Nellis, J. (2009). Donde lo público y lo privado convergen: privatización y corrupción. En Transparency International (Ed.), *Informe Global de la Corrupción 2009* (pp. 86–91). Recuperado a partir de <http://www.bib.ufro.cl/portaltv3/files/informe-global-de-la-corrupcion.pdf>

OCDE, UNODC, & Banco Mundial. (2013). *Ética Anticorrupción y Elementos de Cumplimiento Manual para Empresas.* Recuperado a partir de <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Etica-Anticorrupcion-Elementos-Cumplimiento.pdf>

OECD. (2008). *Corruption a glossary of international standards in criminal law.* Organisation for economic co-operation and development (OECD).

Pliscoff, C., & Araya, J. P. (2012). Las alianzas público-privadas como gatilladoras de innovación en las organizaciones públicas: Reflexiones a partir de la situación chilena, 173–198. Recuperado a partir de <http://www.revistaderechoambiental.uchile.cl/index.php/REGP/article/viewFile/21180/22845>

Rajevic, E. (2009). *Las agendas de probidad de los gobiernos de la Concertación: entre la realidad y el deseo.* Santiago de Chile. Recuperado a partir de <http://www.derecho.uahurtado.cl/documentos/Cap. Rajevic.pdf>

Rehren, A. (2008). *La evolución de la agenda de transparencia en los gobiernos de la concertación* (Temas de la Agenda Pública No. 18). Santiago de Chile. Recuperado a partir de <http://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2015/02/la-evolucion-de-la-agenda-de-transparencia-en-los-gobiernos-de-la-concertacion.pdf>

Rufian Lizana, D. M. (2002). *Políticas de concesión vial: análisis de las experiencias de Chile, Colombia y Perú.* (N. Unidas, Ed.), CEPAL - SERIE Gestión Pública. Santiago de Chile.

Salas, A. (2016) Un análisis de la corrupción en América Latina. Revista internacional Transparencia e Integridad. R.I.T.I. nº 2 Septiembre-Diciembre 2016. 1–5. Extraído: el 09 de enero de 2018.

Transparencia Internacional (2009) Corrupción y sector privado. In: Transparency International (Ed.), Informe Global de la Corrupción 2009. Cambridge: Cambridge University Press. Recuperado a partir de https://www.transparency.org/whatwedo/publication/informe_global_de_la_corrupcion_2009_corrupcion_y_sector_privado Extraído: el 09 de enero de 2018.

Transparencia Internacional (2011). Bribe Payers Index 2011. Recuperado a partir https://www.transparency.org/whatwedo/publication/bpi_2011. Extraído: el 09 de enero de 2018.

Transparencia Internacional (2017). Barómetro Global de la corrupción: Las Personas y la Corrupción: América Latina y el Caribe. Autora: Coralie Pring, coordinadora de investigaciones, Encuestas Mundiales. Recuperado de https://www.transparency.org/whatwedo/publication/las_personas_y_la_corrupcion_america_latina_y_el_caribe Extraído: el 09 de enero de 2018.

VIII. ANEXOS

Anexo I: Solicitudes de información ley de transparencia y audiencias ley del lobby

FUENTE	INSTITUCIÓN	SOLICITUD/MOTIVO
SOLICITUD INFORMACIÓN LEY TRANSPARENCIA	CONTRALORÍA	Mecanismos CGR para acciones de control, auditoría e inspección de OP en proyectos concesionados de infraestructura vial. (indicadores asociados, protocolos o procedimientos asociados, sistemas de monitoreo, mecanismos de control, mecanismos de sanción).
	CCO	Medidas anticorrupción implementadas actualmente en proyectos concesionados de infraestructura vial. (indicadores asociados, medidas de mitigación, protocolos o procedimiento asociados, sistemas de monitoreo, mecanismos de transparencia, mecanismos de control, clausulas de penalización en los contratos, sanciones).
	FISCALÍA NACIONAL	Información ámbitos de acción de fiscalía relativa a investigaciones de delitos de corrupción asociados a proyectos concesionados de obras viales en Chile. Principales delitos asociados a este ámbito de inversión en infraestructura pública.
SOLICITUD AUDICENCIA LEY LOBBY	SUB- CONTRALORA JEFE DEPARTAMENTO DE CONESIONES	<ol style="list-style-type: none"> 1. Conocer rol de CGR en ámbito de control y auditoría 2. Conocer cómo observa a la CCO en materia de prevención

Anexo II: Pauta de entrevistas

Tema a investigar: Facilitadores y Obstaculizadores de la implementación de medidas anticorrupción en proyectos concesionados de infraestructura vial en Chile.

Tabla X: Pauta entrevista actores de Coordinación de Concesiones (CCO)

Dimensiones	Preguntas
Identificación del entrevistas	<p>Nombre:</p> <p>Sexo:</p> <p>Profesión:</p>

	<p>Años de experiencia laboral en el área:</p> <p>Cargo en la institución:</p>
<p>Indagación relación Asociación Público-Privada</p>	<p>¿Cuál fue su primer acercamiento con las asociaciones público-privadas en proyectos concesionados de infraestructura vial en Chile?</p> <p>¿Cuáles son los actores intervinientes y los roles que desempeñan?</p> <p>¿Cuáles son los mecanismos de financiamiento?</p> <p>¿Cuáles son los mecanismos de actualización de contrato?</p> <p>¿Cuáles son los mecanismos de coordinación entre las entidades públicas y privadas que participan en proyectos concesionados de infraestructura vial?</p>
<p>Enfoque anticorrupción en proyectos concesionados de infraestructura vial</p>	<p>¿La CCO tiene un enfoque claro de prevención de corrupción?</p> <p>¿Cuáles son los instrumentos más utilizados para estos fines?</p> <p>¿Qué opinión tiene respecto de la efectividad de reglamentos de procesos y mecanismos de control en anticorrupción implementados por la CCO?</p> <p>¿Qué opinión tiene respecto del Impacto de las medidas de control en el buen funcionamiento de la CCO?</p> <p>¿Percibe algún efecto entre introducción de controles y el cumplimiento de normas en los actores involucrados en los proyectos concesionados de infraestructura vial?</p>
<p>Medidas Anticorrupción</p> <p>Consejo Presidencial</p>	<p>En cuanto a las renegociaciones ¿Qué opinión tiene de la publicación de contratos de concesiones por motivo de renegociaciones como medida de prevención de corrupción ?</p> <p>En relación a la publicación de contratos por renegociación ¿Cómo percibe la publicación de montos de los contratos como medida de prevención?</p> <p>En cuanto a los convenios complementarios ¿Considera una medida efectiva la reducción del umbral de un 25% del monto de la inversión original a un 10% para que convenios complementarios pasen por panel de expertos? ¿Qué opinión tiene generar restricciones para evitar la elusión del umbral mediante fraccionamiento de convenios?</p> <p>En cuanto a la nueva institucionalidad ¿Considera que la actual institucionalidad de la CCO enfrenta riesgos de captura? ¿Cómo percibe el proyecto de ley que crea la Dirección General de Concesiones? ¿Qué opinión tiene como medida de prevención de corrupción?</p>

	En relación a la iniciativas privadas ¿Cómo percibe la supervisión del panel de expertos para asegurar la correcta justificación de iniciativas privadas como una medida de prevención?
Pertinencia	Desde su punto de vista ¿Son coherentes las medidas preventivas propuesta por el Consejo Presidencial y las necesidades de prevención en proyectos concesionados de infraestructura vial?
Factores Facilitadores	<p>¿Qué elementos considera que facilitan la implementación de medidas anticorrupción en proyectos concesionados de infraestructura vial en Chile?</p> <p>¿Qué estrategias o mecanismos podrían ser introducidos para facilitar la implementación de medidas anticorrupción?</p> <p>¿Cuáles considera que son los beneficios o impactos positivos que generar la implementación de medidas anticorrupción?</p>
Factores Obstaculizadores	<p>¿Percibe usted ciertos niveles de vacíos respecto de la forma en que la CCO regula y fiscaliza la relación público-privada en proyectos concesionados de infraestructura vial?</p> <p>¿Qué elementos considera que son los principales obstáculos para la implementación de medidas anticorrupción en proyectos concesionados de infraestructura vial en Chile?</p> <p>¿Qué problemas puede generar la implementación de medidas anticorrupción?</p>
Superación de obstáculos	<p>¿Cuáles considera que son los aspectos a mejorar en la implementación de medidas anticorrupción en proyectos concesionados de infraestructura vial en Chile?</p> <p>¿Cuál debería ser el rol de la CCO o nueva institucionalidad en cuanto a la prevención de corrupción?</p> <p>¿Cuán importante es la relación con otros organismos del Estado para llevar adelante el procesos de implementación de medida anticorrupción en proyectos concesionados de infraestructura vial?</p> <p>¿Que actores (políticos-técnicos-institucionales) deberían intervenir en el proceso de implementación de medidas anticorrupción?</p> <p>¿Qué recomendaciones haría para mejorar el proceso de implementación de medidas anticorrupción?</p>

Tabla X: Pauta entrevistas Contraloría y Ministerio Público

Dimensiones	Preguntas
Identificación del entrevistas	Nombre:

	<p>Sexo:</p> <p>Profesión:</p> <p>Años de experiencia laboral en el área:</p> <p>Cargo en la institución:</p>
<p>Indagación relación Contraloría-CCO</p> <p>M. Público-CCO</p>	<p>¿Cuál fue su primer acercamiento con las asociaciones público-privadas en proyectos concesionados de infraestructura vial en Chile?</p> <p>¿Cuál es el rol que ha jugado la Contraloría en los proyectos de infraestructura vial concesionada?</p> <p>¿Cuáles son los mecanismos de control o auditoría?</p> <p>¿Están asociados indicadores?</p>
<p>Enfoque anticorrupción en proyectos concesionados de infraestructura vial</p>	<p>A nivel institucional ¿Considera que la CCO tiene un enfoque claro de prevención de corrupción?</p> <p>¿Qué opinión tiene respecto de la efectividad de reglamentos de procesos y mecanismos de control en anticorrupción implementados por la CCO?</p> <p>¿Cuál ha sido el Impacto de las medidas de control en el buen funcionamiento de la CCO?</p> <p>¿Percibe algún efecto entre introducción de controles y el cumplimiento de normas en los actores involucrados en los contratos de concesiones?</p> <p>¿Cómo evalúa la relación entre el aumento de sanciones (anulación de contrato, listas negras, penalización monetaria) y los incentivos para cometer delitos (soborno)?</p>
<p>Medidas Anticorrupción Consejo Presidencial</p>	<p>En cuanto a las renegociaciones ¿Qué opinión tiene de la publicación de contratos de concesiones por motivo de renegociaciones como medida de prevención de corrupción ?</p> <p>En relación a la publicación de contratos por renegociación ¿Cómo percibe la publicación de montos de los contratos como medida de prevención?</p> <p>En cuanto a los convenios complementarios ¿Considera una medida efectiva la reducción del umbral de un 25% del monto de la inversión original a un 10% para que convenios complementarios pasen por panel de expertos? ¿Qué opinión tiene generar restricciones para evitar la elusión del umbral mediante fraccionamiento de convenios?</p> <p>En cuanto a la nueva institucionalidad ¿Considera que la actual institucionalidad de la CCO enfrenta riesgos de captura? ¿Cómo</p>

	<p>percibe el proyecto de ley que crea la Dirección General de Concesiones? ¿Qué opinión tiene como medida de prevención de corrupción?</p> <p>En relación a la iniciativas privadas ¿Cómo percibe la supervisión del panel de expertos para asegurar la correcta justificación de iniciativas privadas como una medida de prevención?</p>
Pertinencia	Desde su punto de vista ¿Son coherentes las medidas preventivas propuesta por el Consejo Presidencial y las necesidades de prevención en proyectos concesionados de infraestructura vial?
Facilitadores	<p>¿Qué elementos considera que facilitan la implementación de medidas anticorrupción en proyectos concesionados de infraestructura vial en Chile?</p> <p>¿Qué estrategias o mecanismos podrían ser introducidos para facilitar la implementación de medidas anticorrupción?</p> <p>¿Cuáles considera que son los beneficios o impactos positivos que generar la implementación de medidas anticorrupción?</p>
Obstaculizadores	<p>¿Percibe usted ciertos niveles de vacíos respecto de la forma en que la CCO regula y fiscaliza la relación público-privada en proyectos concesionados de infraestructura vial?</p> <p>¿Qué elementos considera que son los principales obstáculos para la implementación de medidas anticorrupción en proyectos concesionados de infraestructura vial en Chile?</p> <p>¿Qué problemas no previstos podría generar la implementación de medidas anticorrupción?</p>
Superación de obstáculos	<p>¿Cuáles considera que son los aspectos a mejorar en la implementación de medidas anticorrupción en proyectos concesionados de infraestructura vial en Chile?</p> <p>¿Cuál debería ser el rol de la CCO o nueva institucionalidad en cuanto a la prevención de corrupción?</p> <p>¿Cuán importante es la relación con otros organismos del Estado para llevar adelante el procesos de implementación de medida anticorrupción en proyectos concesionados de infraestructura vial?</p> <p>¿Que actores (políticos-técnicos-institucionales) deberían intervenir en el proceso de implementación de medidas anticorrupción?</p> <p>¿Qué recomendaciones haría para mejorar el proceso de implementación de medidas anticorrupción?</p>

Tabla X: Pauta de entrevistas Expertos

Dimensiones	Preguntas
Identificación del entrevistas	<p>Nombre:</p> <p>Sexo:</p> <p>Profesión:</p> <p>Años de experiencia laboral en el área:</p> <p>Cargo en la institución:</p>
Indagación relación Asociación Público-Privada	<p>¿Cuál fue su primer acercamiento con las asociaciones público-privadas en proyectos concesionados de infraestructura vial en Chile?</p> <p>¿Cuáles son los actores intervinientes y los roles que desempeñan?</p> <p>¿Percibe usted ciertos niveles de vacíos respecto de la forma en que la CCO regula y fiscaliza la relación público privada en proyectos concesionados de infraestructura vial en?</p>
Enfoque anticorrupción en proyectos concesionados de infraestructura vial	<p>¿La CCO tiene un enfoque claro de prevención de corrupción?</p> <p>¿Destacaría algún instrumento utilizado para estos fines?</p> <p>¿Qué opinión tiene respecto de la efectividad de reglamentos de procesos y mecanismos de control en anticorrupción implementados en proyectos concesionados de infraestructura vial?</p> <p>¿Qué opinión tiene respecto del Impacto de las medidas de control en el buen funcionamiento de los contratos concesionados de infraestructura vial?</p> <p>¿Percibe algún efecto entre introducción de controles y el cumplimiento de normas en los actores involucrados en los proyectos concesionados de infraestructura vial?</p>
Medidas Anticorrupción Consejo Presidencial	<p>En cuanto a las renegociaciones ¿Qué opinión tiene de la publicación de contratos de concesiones por motivo de renegociaciones como medida de prevención de corrupción ?</p> <p>En relación a la publicación de contratos por renegociación ¿Cómo percibe la publicación de montos de los contratos como medida de prevención?</p> <p>En cuanto a los convenios complementarios ¿Considera una medida efectiva la reducción del umbral de un 25% del monto de la inversión original a un 10% para que convenios complementarios pasen por panel de expertos? ¿Qué opinión tiene generar restricciones para evitar la elusión del umbral mediante fraccionamiento de convenios?</p> <p>En cuanto a la nueva institucionalidad ¿Considera que la actual institucionalidad de la CCO enfrenta riesgos de captura? ¿Cómo percibe el proyecto de ley que crea la Dirección General de</p>

	<p>Concesiones? ¿Qué opinión tiene como medida de prevención de corrupción?</p> <p>En relación a la iniciativas privadas ¿Cómo percibe la supervisión del panel de expertos para asegurar la correcta justificación de iniciativas privadas como una medida de prevención?</p>
Pertinencia	Desde su punto de vista ¿Son coherentes las medidas preventivas propuesta por el Consejo Presidencial y las necesidades de prevención en proyectos concesionados de infraestructura vial?
Facilitadores	<p>¿Qué elementos considera que facilitan la implementación de medidas anticorrupción en proyectos concesionados de infraestructura vial en Chile?</p> <p>¿Qué estrategias o mecanismos podrían ser introducidos para facilitar la implementación de medidas anticorrupción?</p> <p>¿Cuáles considera que son los beneficios o impactos positivos que generar la implementación de medidas anticorrupción?</p>
Obstaculizadores	<p>¿Percibe usted ciertos niveles de vacíos respecto de la forma en que la CCO regula y fiscaliza la relación público-privada en proyectos concesionados de infraestructura vial?</p> <p>¿Qué elementos considera que son los principales obstáculos para la implementación de medidas anticorrupción en proyectos concesionados de infraestructura vial en Chile?</p> <p>¿Qué problemas no previstos podría generar la implementación de medidas anticorrupción?</p>
Superación de obstáculos	<p>¿Cuáles considera que son los aspectos a mejorar en la implementación de medidas anticorrupción en proyectos concesionados de infraestructura vial en Chile?</p> <p>¿Cuál debería ser el rol de la CCO o nueva institucionalidad en cuanto a la prevención de corrupción?</p> <p>¿Cuán importante es la relación con otros organismos del Estado para llevar adelante el procesos de implementación de medida anticorrupción en proyectos concesionados de infraestructura vial?</p> <p>¿Que actores (políticos-técnicos-institucionales) deberían intervenir en el proceso de implementación de medidas anticorrupción?</p> <p>¿Qué recomendaciones haría para mejorar el proceso de implementación de medidas anticorrupción?</p>

ⁱ “En agosto de 2000, el frustrado auto robo perpetrado por Sara Oliva, secretaria y persona de confianza de Héctor Peña Véliz (dueño de GATE), destapó el vínculo comercial entre el Ministerio de Obras Públicas (MOP) y la empresa Gestión Ambiental y Territorial (GATE S.A.). Oliva declaró ante los tribunales, que su ex jefe Peña Veliz obtenía licitaciones del MOP para financiar campañas políticas. Así Contraloría comenzó a investigar dos contratos por un total de \$1.440 millones de pesos que el MOP le adjudicó a GATE en 1999 y 2000, lo que correspondería a sobresueldos para cerca de 79 funcionarios. Por “Fraude al fisco” fueron procesados el Ministro Carlos Cruz, Sergio Cortés y Roberto Salinas, porque en representación de la Dirección General de Obras Públicas firmó con consultoras contratos cuyos precios habrían sido abultados... A Sergio Cortés, Contraloría lo acusó de “Falta de Probidad administrativa”. En abril de 2003, Carlos Cruz y otros 3 ex funcionarios de la cartera son encausados por “Fraude” y “Estafa al Fisco”. En agosto de 2006. La ministra Chevesich absuelve al ex ministro Cruz en una de la arista que indagaba “Exacción ilegal”. En julio de 2007, tras incautar correos electrónicos de la Coordinadora General de Concesiones, se condenó al ex funcionario del MOP Julio Toro a 541 días de cárcel remitidos por “Exacción ilegal”. En agosto de 2008, se vuelve a procesar al ex ministro Cruz por “Fraude al Fisco” por \$30 millones de pesos. A raíz del caso MOP, se dieron a conocer diversos casos de corrupción que ameritaron investigación en cuanto a los vínculos con otras empresas o instituciones (ver ficha del caso Coimas). En agosto de 2008 aún continuaban abiertas 4 aristas de las 27, muchas de las cuales ya habían prescrito en diciembre de 2005. Una pericia contable concluyó que el perjuicio fiscal defraudado alcanzó un total de \$1.253.352.295 de pesos, sólo en la causa principal” (Universidad de Chile, 2009, p.19).

ⁱⁱ Uno de los escándalos políticos más importantes de inicio del milenio. Empresarios que a través de un ex ministro de gobierno habrían pagado 15 millones de pesos al Subsecretario de Transporte, Patricio Tombolini para que presionara al seremi de la Región de O’Higgins y así obtener la concesión de una planta de revisión técnica: <http://www.poderjudicialtv.cl/programas/fallos-historicos/noticiero-judicial-fallo-historico-caso-coimas/>

ⁱⁱⁱ En febrero de 2003 se descubrió que Pamela Andrada, secretaria del entonces presidente del Banco Central, Carlos Massad, filtraba informes reservados al grupo Inverlink. El caso tuvo como principal víctima a CORFO, que perdió cerca de 84 mil millones por sustracción de documentos y operaciones a través de corredoras de entidades bancarias: <http://www.poderjudicialtv.cl/programas/fallos-historicos/noticiero-judicial-fallo-historico-caso-inverlink/>

^{iv} El observatorio anticorrupción es un sitio web creado por las organizaciones de la sociedad civil Espacio Público y Ciudadano Inteligente con el propósito de monitorear el avance y discusión de las medidas propuestas por el Consejo Asesor Presidencial del año 2015: <https://observatorioanticorruption.cl>

^v Un soborno pequeño puede arruinar a una empresa que depende de contratos del Estado o que se encuentra en monopsonio con una empresa privada, mientras que excluir a una empresa por un soborno substancial puede ser irrelevante cuando no aspira a contratos futuros con el gobierno (Boehm y Lambsdorff, 2009, p. 64)

^{vi} Ahora, ¿quién recibe el dinero de la sanción? A menudo, el departamento de

contratación y compras públicas. Pero esto implica un incentivo adverso pues el departamento se beneficia de sus propios dictámenes. Sería mejor destinar el dinero de la sanción a usos benéficos, a indemnizar a los competidores o a un fondo para pagar a los denunciantes. (Boehm y Lambsdorff, 2009, p. 66).

^{vii} Puesto que en un acuerdo corrupto existen el lado de la oferta, el lado de la demanda y una sucesión temporal (primero se ofrece un soborno, de la índole que sea, y luego se entrega el *quid pro quo*), se deben aplicar sanciones leves al funcionario que acepta sobornos pero no cumple su promesa corrupta, y sanciones severas si la cumple. (Boehm y Lambsdorff, 2009, p. 66).

^{viii} Primero, porque denunciar actos de corrupción puede poner en riesgo acuerdos de colusión entre las empresas; estos carteles pueden ser mucho más rentables, a largo plazo, que la pérdida de un contrato. Segundo, cuanto más eficiente es la empresa corrupta tanto menor es el incentivo para hacer la denuncia. Tercero, una empresa no tiene ningún incentivo para hacer una denuncia si existen conexiones entre políticos y empresas en el mercado en cuestión, ya que la denuncia podría implicar su “exclusión” informal de contratos futuros. (Boehm y Lambsdorff, 2009, p. 67).

^{ix} Coordinación de Concesiones.