CONCESIONES

LA URGENCIA DE AVANZAR

Editoras:
Ximena Acevedo R.
Marcela Allué N.

Prólogo:
Luis Larraín A.

Autores:
Alejandro Alaluf B.
Enrique Alcalde R.
Pablo Allard S.
Rodrigo Álvarez Z.
Javiera Blanco S.
Marco Carmach B.
Carlos Cruz L.
Leonardo Daneri J.
Louis de Grange C.
David Duarte A.
Carlos Fuenzalida I.
José Francisco García G.
Francisco Ghisolfo O.
María Cecilia Godoy C.
Javier Hurtado C.
Alfonso Lacámara S.
Andrés Lagos Ch.
Juan Carlos Latorre C.
Marcos Lizana B.
Cristián Melero A.
Juan Pedro Pinochet B.
Diego Savino
María Loreto Silva R.
Sebastián Valenzuela A.

LIBERTAD Y DESARROLLO

COPSA
Infraestructura para las personas

Libertad y Desarrollo

Registro de Propiedad Intelectual
Inscripción Nº
ISBN

Impreso en Chile / Printed in Chile.
Primera edición.

Editado por: Ediciones LYD.

Coordinación Editorial: Ximena Acevedo R.

Diseño y Diagramación: xxxxxxoooooo xxxxx

Imprenta: Andros Impresores

Se terminó de imprimir en Santiago en julio de 2013.

Todos los derechos reservados.
Prohibida su reproducción parcial o total sin citar la fuente.

CONCESIONES

LA URGENCIA DE AVANZAR

Editoras:
Ximena Acevedo R.
Marcela Allué N.

Prólogo:
Luis Larraín A.

Autores:
Alejandro Alaluf B.
Enrique Alcalde R.
Pablo Allard S.
Rodrigo Álvarez Z.
Javiera Blanco S.
Marco Carmach B.
Carlos Cruz L.
Leonardo Daneri J.
Louis de Grange C.
David Duarte A.
Carlos Fuenzalida I.
José Francisco García G.
Francisco Ghisolfo O.
María Cecilia Godoy C.
Javier Hurtado C.
Alfonso Lacámara S.
Andrés Lagos Ch.
Juan Carlos Latorre C.
Marcos Lizana B.
Cristián Melero A.
Juan Pedro Pinochet B.
Diego Savino
María Loreto Silva R.
Sebastián Valenzuela A.

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

Indice

Prólogo 9
Luis Larraín A.

Introducción 15
Rodrigo Álvarez Z.

La visión del Ministerio de Obras Públicas 25
María Loreto Silva R.

PANEL 1: A 20 AÑOS DEL SISTEMA DE CONCESIONES 33
1 Desafíos para los próximos 20 años:
Confiar, innovar, avanzar 35
Pablo Allard S.
2 Autopistas urbanas en Chile:
Historia de un éxito 51
Diego Savino
3 Concesiones Aeroportuarias:
A 20 años del sistema de concesiones 63
Alfonso Lacámara S.
4 La infraestructura pública en 20 años 75
Carlos Fuenzalida I.

PANEL 2: CONSTRUYENDO LA NUEVA CARTERA DE PROYECTOS 87
5 Potenciando la nueva cartera de proyectos 89
Andrés Lagos Ch.
6 La infraestructura que necesitamos
para ser desarrollados 103
Javier Hurtado C.
7 ¿Tarificación vial o concesión de calles? 117
Louis de Grange C.

Libertad y Desarrollo

PANEL 3: TEMAS JURÍDICOS ACTUALES
DE LOS CONTRATOS DE CONCESIÓN 133

8 Evaluación de la Ley N° 20.410
y nuevas complejidades del sector 135
José Francisco García G.

9 Propuesta de modificaciones al reglamento
de concesiones en iniciativas privadas 147
Cristián Melero A.

10 La responsabilidad civil
de las concesionarias de autopistas 159
Enrique Alcalde R.

PANEL 4: IMAGEN Y PERCEPCION DE LAS CONCESIONARIAS 187

11 Percepciones sobre el sistema de concesiones
de obras públicas en Chile 189
Juan Carlos Latorre C.

12 Concesiones: invisibles, flexibles e infalibles.
Táctica y estrategia 201
Leonardo Daneri J.

13 Imagen y percepción de las concesionarias
en redes sociales 211
Alejandro Alaluf B.

14 Hacia un desarrollo sostenible 223
Juan Pedro Pinochet B.

PANEL 5: PLANIFICACIÓN DE INVERSIONES 231

15 Planificación fiscal y el sistema de concesiones 233
David Duarte A.

16 La planificación en el Ministerio de Transporte 241
María Cecilia Godoy C.

17 Ideas para revitalizar el sector 255
Francisco Ghisolfo O.

18 El rol del sector privado en el Chile de hoy 263
Carlos Cruz L.

Libertad y Desarrollo

PANEL 6: CONCESIONES PENITENCIARIAS 277

19 Debilidades y desafíos para el sistema penitenciario concesionado 279
Javiera Blanco S.

20 La reinserción social en el sistema penitenciario chileno 299
Sebastián Valenzuela A.

21 Revitalizando el modelo de concesiones 313
Marco Carmach B.

22 Las concesiones penitenciarias y la participación público/privada 327
Marcos Lizana B.

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

PRÓLOGO

Luis Larraín A.*

Libertad y Desarrollo

* Ingeniero comercial y licenciado en Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Se ha desempeñado a lo largo de su carrera como profesor universitario en cátedras de economía en diferentes universidades. Fue asesor del ministro del Trabajo y Previsión Social y miembro del Comité de Estudios de la Reforma Previsional, superintendente de Seguridad Social, subdirector y ministro director de la Oficina de Planificación Nacional. Actualmente es director ejecutivo de Libertad y Desarrollo. Es, además, columnista del diario El Mercurio, del Diario Financiero y de la revista Capital.

Chile mira hoy al futuro con optimismo. Esta generación se encuentra ad portas de entrar al selecto club de los países desarrollados. No se trata solo de contar con buenas cifras macroeconómicas, sino con buenos indicadores en diversas materias: sociales, de acceso a bienes y servicios en general, tecnología, cultura, que impactan positivamente el diario vivir de millones de chilenos. Sobre todo, esta generación podrá decirle al mundo, si todo marcha igual, que fue capaz de superar la extrema pobreza en un periodo relativamente corto.

Todo lo anterior no es fruto de la casualidad o del azar; tampoco monopolio de un sector privado dinámico o de un Estado que se ha modernizado. Ha sido precisamente la cooperación y la asociatividad público/privada, y políticas públicas que la han promovido, las que han permitido en las últimas décadas pavimentar en diversos sectores del quehacer nacional, incremental pero vigorosamente, el camino de Chile al desarrollo.

Y el sector infraestructura no puede ser un mejor ejemplo de lo anterior. El programa de concesiones de obras públicas ha sido un pilar fundamental para permitir que Chile no solo sea reconocido internacionalmente en esta materia, sino por la capacidad para renovar su infraestructura en ámbitos tan diversos como autopistas o cárceles, impactando y mejorando la vida de los chilenos.

Es por eso que "Concesiones: La Urgencia de Avanzar" que hoy presentamos y que recoge las presentaciones llevadas a cabo durante el Segundo Congreso Nacional de Concesiones organizado por COPSA a fines del año pasado, resume bien el estado de ánimo del sector: existe una necesidad imperiosa de robustecer la confianza en un modelo a todas luces exitoso pero que, lamentablemente, ha comenzado a perder dinamismo.

En efecto, y tal como podrán apreciar en las intervenciones de la Ministra de Obras Públicas y el presidente de COPSA que introducen la obra, el sentido de urgencia de avanzar es compartido, y es la base que nos permite ser optimistas respecto del futuro del sector. Sin cooperación,

Libertad y Desarrollo

lealtad y reglas del juego claras, no es posible avanzar con la urgencia que se requiere.

"Concesiones: La Urgencia de Avanzar" está estructurado sobre la base de los paneles realizados en el seminario ya referido.

Así, en primer lugar, encontramos los capítulos relativos a evaluar el sistema de concesiones en sus 20 años cumplidos en nuestro país. En efecto, Diego Savino se refiere a las autopistas urbanas como una "historia de éxito"; Alfonso Lacámara analiza la evolución de las concesiones aeroportuarias en este periodo; Carlos Fuenzalida evalúa la visión existente sobre el periodo desde la rama infraestructura de COPSA, que reúne a la mayoría de las concesiones que no son ni autopistas ni aeropuertos; y Pablo Allard utiliza los conceptos confiar, innovar y avanzar para calificar los que, a su juicio, son los desafíos para los próximos 20 años del sector.

En segundo lugar, encontramos los capítulos que buscan hacerse cargo de pensar una nueva cartera de proyectos. Andrés Lagos entrega la visión desde el MOP, extendiendo una invitación amplia al sector privado a participar activamente en el diseño y la conformación de nuevos proyectos; Javier Hurtado centra su preocupación en la infraestructura que necesita Chile para alcanzar el desarrollo; y Louis de Grange se refiere a la planificación vial, evaluando la conveniencia de implementar un sistema de concesiones de calles en reemplazo de la tarifación vial.

En tercer lugar encontramos los temas jurídicos actuales en los contratos de concesión. Cristián Melero entrega la propuesta del MOP sobre modificaciones al reglamento de concesiones en iniciativas privadas; José Francisco García evalúa la Ley N° 20.410 y analiza las nuevas complejidades regulatorias y jurisprudenciales que enfrenta el sector; y Enrique Alcalde se refiere a la responsabilidad civil de las concesionarias de autopistas a la luz de la jurisprudencia reciente.

En cuarto lugar, desde la perspectiva de la imagen y la percepción pública de las concesionarias encontramos los trabajos del diputado Juan

Libertad y Desarrollo

Carlos Latorre, Leonardo Daneri, Juan Pedro Pinochet y Alejandro Alaluf, quienes, desde diversas ópticas, se refieren a los desafíos en este ámbito y promueven estrategias para fortalecer la reputación y la confianza en este modelo.

En quinto lugar se presentan diversos trabajos asociados a la planificación de inversiones. En este sentido, María Cecilia Godoy se refiere a la planificación en el Ministerio de Transporte; David Duarte analiza la planificación fiscal y el sistema de concesiones; Francisco Ghisolfo plantea una serie de ideas para revitalizar el sector en este ámbito; y Carlos Cruz se refiere al rol del sector privado en el Chile de hoy.

Finalmente, encontramos los trabajos vinculados a los desafíos en el sector de concesiones carcelarias. Javiera Blanco analiza las debilidades y desafíos para el sistema penitenciario, sosteniendo que existe un desajuste entre las expectativas planteadas por el modelo y la información disponible, lo que genera resquemores en relación con la participación de los privados en esta área; Marco Carmach se refiere a los fundamentos del modelo, las expectativas generadas y los resultados del mismo y las posibles mejoras; Marcos Lizana destaca los resultados del modelo de concesiones carcelarias y propone diversas reformas para fortalecerlo, por ejemplo, respecto del marco regulatorio y los contratos; y Sebastián Valenzuela, entrega la perspectiva desde el Ministerio de Justicia en torno a la reinserción social en el sistema penitenciario chileno y algunos desafíos del sistema concesionado en particular.

Libertad y Desarrollo

"Concesiones: La Urgencia de Avanzar" aparece en un momento particularmente oportuno. En efecto, hoy, cuando Chile vuelve a reflexionar en torno al futuro y a los líderes políticos que los representarán en el gobierno y el Congreso, resulta imperativo poner a disposición de quienes están debatiendo las políticas públicas del futuro, los diagnósticos, desafíos, inquietudes y propuestas de reforma en un área tan crucial para alcanzar el desarrollo como lo es el de la infraestructura. En particular, consolidar y vigorizar un modelo, el de concesiones de obras públicas, que ha sido extraordinariamente exitoso en cumplir con dos objetivos claves que se tuvieron a la vista cuando se impulsó hace más de dos décadas: cambiarle

la cara a la infraestructura del país, poniéndola al servicio de todos los chilenos, y sentar bases sólidas de confianza y lealtad entre el sector público y privado para lograr el objetivo anterior.

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

INTRODUCCIÓN

Rodrigo Álvarez Z.*

Libertad y Desarrollo

* Abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile, doctor en Derecho de la Universidad de Navarra y master en Derecho Universidad de Harvard. Actualmente es profesor de Derecho Económico y Comercial de la Universidad Católica. También se ha desempeñado como académico en las Facultades de Derecho de las universidades Austral, Atacama, Alonso Ovalle, Universidad del Desarrollo, Andrés Bello y Finis Terrae. Con una larga trayectoria en la vida política del país, fue elegido diputado en las elecciones de 1997 y reelegido dos veces, el 2001 y 2005. Posteriormente es designado por el Presidente Sebastián Piñera en la Subsecretaría de Hacienda y luego como Ministro de Energía. En la actualidad es presidente de COPSA.

En primer lugar, quiero extender en nombre de COPSA, nuestras más calurosas felicitaciones a la nueva Ministra de Obras Públicas, Loreto Silva.

Me correspondió trabajar junto a Loreto, como subsecretarios, durante un año y medio, por lo que puedo dar fe del magnífico trabajo que hizo como subsecretaria de Obras Públicas y no me cabe duda del notable trabajo que desarrollará como la primera mujer a cargo del Ministerio de Obras Públicas, como ha sido, además, su característica profesional.

El segundo saludo, por supuesto, para todos ustedes que nos acompañan, para el senador Hosain Sabag, para el diputado Juan Carlos Latorre, para los señores embajadores, para cada uno de los directores, gerentes, ejecutivos y trabajadores de COPSA, para los anteriores presidentes de COPSA, que también hoy día están con nosotros, Claudio Hohmann y Clemente Pérez, y por supuesto, para cada uno de quienes han querido compartir esta importante jornada para la industria y, claramente, para el país y el futuro de las concesiones.

A veces, cuando hacemos recuerdos, nos damos cuenta que la memoria puede jugarnos algunos trucos u olvidos. Si pensamos en el Chile de hace algunos años, —por ejemplo, en nuestro país de 1990—, en el ámbito de su infraestructura, recordaremos que todavía usábamos un billete de quinientos pesos, que contaba, además, con un importante poder adquisitivo; que recorríamos nuestro país, a través de la Ruta 5 con una vía por sentido; y pocos años antes, que cuando íbamos al aeropuerto nos despedíamos y recibíamos a los viajeros desde una terraza. Una imagen de nuestro país que era diametralmente distinta a la de hoy.

Un estudio de la época de la Cámara Chilena de la Construcción (CCHC), señalaba que el déficit de inversión, es decir lo que requería Chile en materia de carreteras, caminos, vialidad, aeropuertos, era cercano a los once mil millones de dólares.

El problema se empieza a enfrentar, a partir del año 1993, con este notable Sistema de Concesiones, herramienta creada para la construcción

Libertad y Desarrollo

y gestión de toda la infraestructura que debía desarrollarse en nuestro país. En siete años, se iniciaron dieciséis concesiones, con una inversión de US$ 3.000 millones, más de 1.600 kms. de doble vía, 3 aeropuertos y otras obras civiles de importancia. Esas inversiones constituyeron parte de la imagen del Chile de hoy. Sin duda alguna, son características de la nueva cara de Chile, distinta de la que podíamos apreciar, desde el punto de vista de la infraestructura vial, de los aeropuertos, de las cárceles o de los hospitales, cuando hacemos un salto histórico de un par de décadas hacia el pasado. Todas ellas cambiaron la forma cómo se ve nuestro país, tanto nacional, como internacionalmente.

Así como hemos hecho este salto hacia la historia, nos debemos dar cuenta que los desafíos son cada vez mayores; sobre todo aquellos que deberemos enfrentar en los próximos años, para dotar a nuestro país y compatriotas de una mejor infraestructura y con ello de mejores condiciones de vida. Basta pensar en algunas cifras: entre 1993 y 2011, el comercio exterior chileno se multiplicó por ocho, en cuanto a montos transados; en el mismo período, nuestro PIB experimentó un crecimiento sobre 6% en términos reales y casi se triplicó el PIB per cápita.

Libertad y Desarrollo

En el sector de infraestructura, entre 2001 y 2011, se concretaron más de 30 nuevas concesiones de obras de infraestructura pública, permitiendo duplicar los kilómetros de doble vía del período anterior.

Pero Chile tiene cada día más desafíos que asumir al compararlo internacionalmente. Al observar la realidad de nuestro país respecto de otros países de Latinoamérica, podemos ver que en términos absolutos somos un país bastante chico. No obstante, presenta hoy día notables condiciones para la inversión. El Comité de Inversión Extranjera tiene aprobadas inversiones por cerca de cincuenta y cinco mil millones de dólares, las que se irán concretando en las próximas décadas, en los distintos sectores de nuestra economía. Asimismo, en la industria de obras públicas hay un espacio gigantesco para el crecimiento de inversiones extranjeras.

En 18 años, Chile creció enormemente. Sin embargo, durante ese período hay un momento durante el cual tanto la inversión como el crecimiento en infraestructura, se fueron deteniendo, pese al éxito en otras líneas. Recordemos esa imagen entregada el año pasado aquí por Laurence Golborne, que mostraba, por ejemplo, como Chile había hecho un salto importantísimo en los últimos años en materia de innovación y en materia de tecnología, pero como eso no se acompañó adecuadamente en cuanto al crecimiento que requeríamos en infraestructura, aun cuando los números generales iban aumentando. Por ejemplo, respecto del número de kilómetros concesionados disponibles, que aumentan en un 50% en ese período o la enorme demanda que producirá el crecimiento del parque automototriz, del que solo pueden preverse aumentos sustanciales en la próxima década, y que en el período 2003-2011 se incrementó en cerca de un 65%.

Todo esto representa una tendencia; la evolución de la demanda en infraestructura es creciente, con un 40% de aumento en el flujo en las vías interurbanas, creciente número de pasajeros y carga gestionada por los aeropuertos y en general en todas las actividades económicas. Esta alza en el dinamismo se ha desarrollado en conjunto con consecuencias extraordinariamente positivas gracias a la gestión privada de la administración de las vías, como es la seguridad vial, donde en igual lapso la tasa de mortalidad por cada 10 mil vehículos cayó de más de 11 a 4,6.

Con todo, estas señales de crecimiento, las señales de demanda, no deben hacernos olvidar que existen, sin duda alguna, ciertos problemas y que la falta de inversión hace urgente la necesidad de mejorar y ampliar la infraestructura pública disponible.

Por supuesto que Chile, hoy día, tiene la opción de ser más rico, más grande y con notables posibilidades, desde el punto de vista del desarrollo; pero también tiene dificultades desde el punto de vista de la congestión, el atochamiento y las dificultades que presenta el no contar con algunas vías que permitan, por ejemplo, el tránsito expedito hacia los puertos. Ello es parte de las paradojas del crecimiento; es parte también de aquellos signos propios de los países de ingresos medios o que están cerca

Libertad y Desarrollo

de dar el gran salto del desarrollo. Chile es un país más grande, un país más rico, pero un país que enfrenta también problemas en infraestructura y finalmente, problemas de capacidad. Además, hoy sin duda alguna la ciudadanía requiere y exige, —en distintos campos, desde la educación, pasando por energía, y hasta demandas regionales—, una mejor calidad de servicio, y respuestas a muchos de los problemas que la aquejan, sea a nivel regional o a nivel local como parte de su realidad habitual.

Como industria, sabemos que estos problemas deben ser enfrentados para dotar a nuestros usuarios de una mejor calidad y por supuesto, de mejor condiciones de vida. Por eso, vamos a hacer esfuerzos permanentes por mejorar todo lo que hoy día se dispone, coordinando nuestro trabajo con los ministerios. Adicionalmente, los esfuerzos se orientarán a informar, cada vez de mejor manera, las condiciones de la infraestructura existente a nuestros usuarios. En particular, cuando se producen situaciones de excepción, como las que vivimos el fin de semana de Fiestas Patrias del año pasado, durante el cual salieron de Santiago cerca de 350 mil vehículos, haciendo uso de una capacidad de no más de 13.700 vehículos hora.

Debemos buscar soluciones para esas situaciones, soluciones de corto plazo, como las que se adoptaron en octubre y principios de noviembre, en las que gracias a la coordinación con el MOP, las autoridades y las empresas concesionarias, se generaron soluciones innovadoras y creativas para paliar y aminorar algunos efectos no deseados en períodos de alta demanda o flujo vehicular. Quiero aprovechar esta ocasión para reconocer el esfuerzo realizado por las autoridades y por cada una de las empresas concesionarias, en orden a entregar una mejor atención, mejores condiciones y a responder de mejor forma ante situaciones de emergencias.

Conjuntamente con este trabajo de coordinación e información para enfrentar el día a día, se deben realizar los debidos esfuerzos para planificar la solución de largo plazo, para lo cual debemos repetir lo que tuvimos el quinquenio 1996 – 2001 en cuanto a inversión pública y crecimiento en infraestructura pública para el desarrollo. Esta es la solución que permitirá

Libertad y Desarrollo

superar los problemas que los usuarios reclaman y que las situaciones de contingencia demuestran.

Necesitamos una infraestructura para el desarrollo del país; requerimos aumentar el porcentaje de vías pavimentadas y con eso acompañar ese desafío nacional, establecido ya hace una década, de ser el primer país latinoamericano en alcanzar el estándar de un país desarrollado con una infraestructura ad hoc para ese nivel de desarrollo. Estudios entregados por la CCHC demuestran que requerimos de una inversión cercana a cuarenta y siete mil millones de dólares, en recintos penitenciarios, en energía, en recursos hídricos, en caminos y carreteras, en vialidad, de cara a aportar el pilar para avanzar por la ruta hacia el desarrollo. Pero en esa ruta hacia el desarrollo no debemos olvidar que no se trata de meras cifras o de alcanzar alguna nota en un libro de economía; sino que es, fundamentalmente, para permitir a cada chileno mejores condiciones de vida y permitir a cada habitante de nuestra patria un futuro mejor. Por eso es tan relevante este segundo Congreso Nacional de COPSA, y la presencia de cada uno de ustedes, de nuestros auspiciadores y, en particular, de quienes intervendrán en cada uno de los bloques de discusión.

Como industria, debe haber un punto de inflexión. Lo hemos visto a través de las claras señales dadas por el Ministerio de Obras Públicas, en cuanto a los nuevos planes de obras y los planes de inversión para los próximos años, que serán licitados en los próximos meses. Queremos que este segundo Congreso nos sirva para reflexionar sobre esa posibilidad que tiene nuestra industria de responder a los desafíos que nos impone el Ministerio de Obras Públicas y finalmente, los desafíos que nos impone la tarea del desarrollo.

Por eso, y en el marco de “La Urgencia de Avanzar” escucharemos hoy día, a la Ministra Loreto Silva, quien, además, se encuentra en representación del Presidente de la República, don Sebastián Piñera; y posteriormente, tendremos distintos paneles, cuyos aportes nos parecen indispensables para enfrentar el trabajo hacia el futuro.

Libertad y Desarrollo

El primer panel analizará el balance a veinte años del sistema de concesiones. En el segundo panel se estudiarán cuáles son esos nuevos proyectos, la nueva cartera de iniciativas que requiere nuestro país en la cual la industria está plenamente disponible a colaborar; y tendremos un tercer panel con los temas jurídicos de los actuales contratos de concesión, materia que nos preocupa y que, sin duda, debe ser analizada en detalle.

En otra ronda de unidades de análisis, se tratarán materias como la imagen y percepción de las concesionarias, tarea a mi modo de ver central, particularmente, cuando tenemos una sociedad cada vez más fortalecida.

Tendremos también un panel sobre planificación de inversiones y sobre las condiciones especiales con que cuenta nuestro país para aportar al modelo de financiamiento y responder adecuadamente a las necesidades financieras que se determinarán para concretar este esfuerzo de inversiones. Asimismo se incluirá un análisis del sistema penitenciario concesionado.

¿Por qué decidimos denominar este Congreso "La Urgencia de Avanzar"? Porque claramente todo desarrollo en infraestructura es un proceso lento; porque, es evidente que tenemos un déficit y que las características de las personas y de la sociedad hacen que esa necesidad de avanzar cada vez sea más imperiosa. Porque todos los actores involucrados en esta industria debemos trabajar con ahínco y fuerza, para elaborar las mejores soluciones. Porque las concesionarias y toda la industria tienen la absoluta disponibilidad y la decisión de hacerlo.

Por eso celebramos con tanta alegría los anuncios entregados por el MOP, de un nuevo e importantísimo plan de inversión. Nos parece que estos anuncios, conjuntamente con las obras complementarias, que constituyen una cifra cercana a los diez mil millones de dólares, son la señal correcta que necesita nuestro país para reforzar la decisión absoluta de profundizar un modelo que ha sido exitoso. Un modelo que no solo servirá para dotar de nueva infraestructura al país, para cumplir una tarea muy propia del Ministerio de Obras Públicas o para

Libertad y Desarrollo

desarrollar una válida y legítima actividad, como industria concesionaria, sino que fundamentalmente —y eso es algo que todos los integrantes de esta industria tienen claro—, porque todo tipo de inversión no es solo para alcanzar una meta de crecimiento y desarrollo, sino que, fundamentalmente, lo es para dotar a cada una de las familias, a cada uno de nuestros compatriotas, a cada uno de los chilenos, de mejores condiciones de vida y de un futuro mejor.

Por eso, querida Ministra, tenga claro que COPSA y por supuesto, todas sus empresas asociadas están plenamente disponibles para responder al desafío que ustedes nos han colocado, de dotar a nuestro país de la mejor infraestructura, para la próxima década.

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

LA VISIÓN
DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS

María Loreto Silva R.*

Libertad y Desarrollo

* Abogada de la Universidad de Chile. Asumió la cabeza del Ministerio de Obras Públicas el pasado 5 de noviembre, luego de desempeñarse como subsecretaria de esta cartera durante más de dos años. Su experiencia laboral la ha desarrollado en áreas ligadas a la industria de construcción y concesiones.

Sin lugar a dudas la presentación que me precedió es muy sólida, de importante contenido y en la línea de lo que hemos venido trabajando como Ministerio de Obras Públicas. Tenemos que avanzar en la construcción de infraestructura, que es necesaria para el desarrollo de nuestro país y para el desarrollo de nuestra gente, que es lo más importante.

Este evento es uno de los espacios más relevantes para analizar las obras públicas en profundidad, desde los sectores público y privado, y compartir nuestra visión sobre el desarrollo de Chile, en su conjunto, para el corto, mediano y largo plazo.

Desde que iniciamos nuestro trabajo en el gobierno del Presidente Sebastián Piñera, nos hemos planteado el objetivo de trabajar con mucha fuerza en el desarrollo de proyectos, que buscan una equidad territorial y bienestar social, a través de la infraestructura.

Mirando hacia atrás, es evidente que, en estos casi tres años, hemos avanzado muchísimo. Si bien no dedicaré mis palabras a repasar nuestros logros, no puedo dejar de mencionar algunos de ellos. Hemos concretado licitaciones de obras muy relevantes para nuestras regiones, donde destaca la ruta D-43, La Serena / Ovalle, el Hospital de Antofagasta, el Aeropuerto Diego Aracena de Iquique, el Aeropuerto de La Florida, la Ruta del Loa y la Ruta G-21, Camino a Farellones.

Asimismo, este año hemos impulsado, de manera decidida, una reforma inédita para nuestra ciudad capital: “El Plan Santiago Centro Oriente”, que comprende ocho grandes obras que permitirán aliviar la congestión de la ciudad, a través de mejoras y modernización de los principales accesos y enlaces del sector oriente.

A ello, se suman las nuevas inversiones en obras de mejoramiento a las concesiones viales actuales en operación, donde destaca la conversión a estándar urbano del tramo Américo Vespucio / Lampa; las mejoras en la seguridad de la cuesta Las Chilcas; los nuevos puentes sobre el Río Maipo y las terceras pistas de la Ruta 5 Santiago / Talca.

Libertad y Desarrollo

También impulsamos un plan de mejoras y de ampliación para el Aeropuerto Internacional de Santiago, lo que permitirá hacer frente a la demanda actual, pero siempre pensando en lo que debemos construir, como infraestructura a futuro, para permitir el desarrollo de nuestro país.

Sin duda hemos avanzado en estos tres años, donde junto con reconstruir parte de nuestro país, tras el terremoto de febrero de 2010, fuimos capaces de reimpulsar los proyectos de la cartera.

Las obras públicas pueden evaluarse superficialmente, como proyectos inanimados y estructuras de materias pesadas inertes, que no tienen un impacto significativo en nuestra vida diaria. Pero, tanto ustedes como yo, sabemos que esta apreciación simplista está lejos de ser lo que a diario vemos y sentimos. Sabemos que no es lo mismo transitar por un camino de tierra, embarrados hasta las rodillas en invierno o ahogados de polvo en el verano, que contar con una carretera que no solo acorta los tiempos de viajes, sino que brinda más oportunidades de desarrollo y comodidades. Tampoco es lo mismo demorarnos una hora de viaje que quince minutos y, definitivamente, no es lo mismo un indicador de mensajería variable, que informe sobre un accidente en la vía, que exponer la vida por no anticipar el riesgo de la ruta.

Libertad y Desarrollo

Nuestro rol se fundamenta en personas y sus necesidades. Es, en este punto, donde me quiero detener y hacer una petición a la industria, la cual juega un papel fundamental en nuestra nueva mirada. Desde el inicio de nuestro trabajo, hemos tenido la fuerte convicción e interés de escuchar a las personas y cambiar el paradigma de ser constructores de obras, para convertirnos en prestadores de servicios de infraestructura, enfocados en todos los chilenos. Jamás puede volver a ocurrir lo sucedido en septiembre pasado, cuando miles de personas intentaban, sin éxito, salir de Santiago para un fin de semana de descanso, demorando horas en ese trayecto.

Es cierto que debemos avanzar en la mejora de la infraestructura vial, pero tanto o más importante es la existencia de una firme convicción de quienes construyen las obras y de quienes las

fiscalizan, como es el Ministerio de Obras Públicas, de la necesidad de preocuparse de las personas que las utilizan. Esto se vio reflejado el fin de semana subsiguiente, cuando demostramos que, con una buena coordinación y gestión, podíamos resolver en el corto plazo los problemas actuales. Además, debemos sacar adelante las obras pendientes a favor de una infraestructura que permita absorber una demanda cada vez más creciente, tal como lo indicaba anteriormente el presidente de COPSA.

Las empresas concesionarias deben internalizar este nuevo rol; no es suficiente cumplir al pie de la letra los contratos, sino que debe haber un compromiso irrestricto con la prestación de un buen servicio a los usuarios, con nuestra sociedad en su conjunto y su adecuado desarrollo. Por eso me sorprendo cuando se dice que el tag interurbano no es demasiado relevante o que diez minutos de espera no es mucho tiempo. Cada segundo de los chilenos vale su seguridad y su comodidad, por lo que tenemos que trabajar para ir satisfaciendo las nuevas necesidades que acompañan al desarrollo.

Estoy consciente de que la industria ha hecho grandes esfuerzos para responder a las demandas de sus usuarios. Por ejemplo, en materia de mensajería variable, el llamado es a no descansar en este esfuerzo, poner empeño y creatividad en mejorar en forma continua y permanente la infraestructura y la gestión de la misma.

Nuestra misión en el Ministerio de Obras Públicas apunta a acelerar la construcción de una infraestructura que mejore la vida de las personas, pero que también sea acorde a las necesidades actuales de Chile, con un mayor nivel de desarrollo, usuarios más conscientes y empoderados, y un aumento sostenido del parque vehicular, que también es fruto del crecimiento que hemos venido experimentando como país.

En este trabajo, las concesiones cumplen y han cumplido un importante rol para el desarrollo. Sin duda hemos impulsado una importante cartera de obras, pero tan importantes como estos proyectos

Libertad y Desarrollo

es el trabajo que hemos realizado con energía y mucha dedicación, para introducir importantes cambios en la gestión.

Así, hemos impulsado cambios en temas tan significativos como la servicialidad; hemos incorporado estándares de servicios en los nuevos contratos y estamos trabajando con las empresas, con los contratos antiguos, para asimilar lo más posible los servicios entregados a los nuevos contratos. En esto les pido una especial colaboración.

En pro de una mayor y mejor transparencia, comenzamos a exigir a las concesionarias que liciten las obras adicionales y fortalecimos los equipos judiciales para defender los intereses del fisco, lo que se ha traducido en fallos importantes a favor del Estado en el último tiempo.

Otro avance notable que les puedo anunciar es que hoy estamos publicando las nóminas de quiénes integrarán las comisiones arbitrales, según la nueva Ley de Concesiones.

Estamos convencidos de que los chilenos se benefician de obras hechas bien, rápido y a tiempo. Para ello, tanto el Ministerio de Obras Públicas, como la Coordinación de Concesiones, deben estar en constante modernización. Es un hecho que, pese a contar con excelentes profesionales, la Coordinación tiene una debilidad institucional, que le hace difícil cumplir a cabalidad su rol, de fiscalizar y actualizar la infraestructura del país a las nuevas demandas de los ciudadanos. Abordar los desafíos de la Coordinación de Concesiones requiere de una mirada a largo plazo, perfeccionando el sistema desde su origen, desde la creación de los proyectos. Esto permitirá realizar una planificación estratégica, anticipar los estudios de los proyectos o ampliaciones de los existentes o mejorar la forma en que se fiscalizan los contratos.

Asimismo, se podrá entregar cada vez un mejor servicio a la industria, fortaleciendo la alianza público/privada, que tantos frutos le ha dado a este país. Por eso, el gobierno ha tomado la decisión de abordar con profundidad la institucionalidad que se requiere para

Libertad y Desarrollo

proyectar ese sistema de concesiones hacia el futuro, de manera más moderna, empoderada y orientada a los usuarios. Así, fortaleceremos el rol de la Coordinación dentro del Ministerio de Obras Públicas, mejorando su posición frente a las empresas concesionarias, en beneficio de los usuarios y permitiendo exigir mayores estándares de servicios, protegiendo los intereses del Estado.

Lo anterior se traducirá en una dirección capaz de detectar antes de tiempo cuando una carretera, autopista o aeropuerto superarán sus capacidades y contar con las herramientas y facultades para iniciar con mayor autonomía las soluciones y así enfrentar los problemas que hoy existen. Esperamos, entonces, no demorar diez años para construir una pista adicional en una carretera que ya está colapsada.

Esta modernización nos permitirá avanzar en una nueva era de las concesiones. Los nuevos tiempos exigen mejoras profundas para adaptar la infraestructura a las necesidades ciudadanas y creemos que es ahora el tiempo de hacerlas.

Quiero hacer un llamado para que todos participemos de esta reforma, que no sea solo la autoridad la que lidere los cambios, sino también ustedes, como industria, aportando su conocimiento y experiencia. Hoy queremos establecer una nueva relación entre las concesionarias, la autoridad y las personas; queremos establecer una relación de confianza, a través de lazos transparentes, directos, dialogantes y permanentes. Ejemplo de esto fue el desarrollo de la primera consulta ciudadana de Obras Públicas, que es la primera de este tipo en el país, que nos permitió incorporar la opinión de más de cuarenta y dos mil personas, a lo largo y ancho de todo nuestro país. Estas visiones fueron incorporadas en la conformación de nuestros quince planes regionales de infraestructura y gestión del recurso hídrico, que son una carta de navegación respecto de las necesidades de infraestructura que tiene cada una de las regiones y que incorpora a las concesiones, como una herramienta, para concretar los anhelos de todos los chilenos y chilenas.

Libertad y Desarrollo

Hoy navegamos con una nueva hoja de ruta y tenemos la urgencia, tal como lo dice el eslogan de este seminario, la urgencia de avanzar hacia nuevas formas de relacionarnos como sociedad, como empresas y como personas. Ahora debemos pensar en cómo podremos establecer relaciones correlativas entre los distintos actores de nuestra sociedad.

Los llamo a entregar no solo en estructura, caminos, puentes, hospitales y embalses; los llamo hoy a entregar una experiencia integral al servicio de todos los chilenos.

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

PANEL 1

A 20 AÑOS DEL SISTEMA DE CONCESIONES

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

1

DESAFÍOS PARA LOS PRÓXIMOS 20 AÑOS: **CONFIAR, INNOVAR, AVANZAR**

Pablo Allard S.*

Libertad y Desarrollo

* Arquitecto y magíster en arquitectura de la Pontificia Universidad Católica de Chile, máster y doctor en Diseño Urbano de la Universidad de Harvard. Actualmente es Decano de la Facutad de Arquitectura y Arte de la Universidad del Desarrollo. Es socio principal de Urbánica consultores en inteligencia urbana y Nueva Vía consultores, con quienes ha desarrollado las inciativas privadas de la Autopista Santiago Lampa y el Teleférico Bicentenario, también fue socio fundador del *do-tank* Elemental. Fue el único arquitecto miembro de la comisión de expertos para resolver la crisis del Transantiago, participó en el proceso de reconstrucción de Chaitén y luego del terremoto del 27 de febrero de 2010 se desempeñó como Coordinador Nacional de Reconstrucción Urbana del MINVU. Actualmente es miembro de la Comisión Presidencial para la Nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano, y miembro del Directorio Nacional del Consejo de la Cultura y las Artes.

Comparto este ensayo desde la libertad de considerarme una persona externa a la industria de las concesiones; no obstante, participo en dos iniciativas privadas que espero algún día me permitan incorporarme al gremio: la autopista G-16 Santiago-Lampa y el Teleférico Bicentenario. Esta posición me da licencias para ser políticamente incorrecto en algunos análisis y generar un llamado de atención o arenga a la industria.

El tema que quisiera levantar es, por un lado, la urgencia de avanzar a 20 años de establecido el sistema de concesiones, y por otro plantear cuáles serán los desafíos para los próximos 20 años. Efectivamente, no sacamos nada con seguir mirando para atrás, no podemos avanzar mirando por el espejo retrovisor, sino más bien avanzar poniendo la vista en lo que hay más allá del parabrisas. Para ello, propongo profundizar en tres temas clave: reconstruir la confianza en las alianzas público/privadas; volver a innovar y por sobre todo, avanzar, avanzar y avanzar.

Libertad y Desarrollo

La situación actual de la industria me recuerda una caricatura de Quino, que mostraba a un elegante caballero junto a su maleta esperando a que pase un tren frente a una línea que estaba cortada en sus dos extremos. Al igual que el personaje de Quino, estamos esperando que algo pase, esperando ese tren... Mejor ni hablar de concesiones de trenes, —ojalá pudiéramos—, pero claramente algo extraño pasa, estamos ansiosos y listos para abordar ese tren que no pasa, pero esperamos sin actuar. No voy a redondear mucho en la historia, pero claramente en estos 20 años Chile logró revertir su déficit de infraestructura gracias a lo que planificaron el ex Presidente Aylwin y el Ministro Carlos Hurtado al sacar la Ley de Concesiones. Hace precisamente cerca de 20 años que se adjudicó la primera concesión de Obras Públicas: el túnel El Melón. Aquellos que conocen la historia recordarán los riesgos y pérdidas que asumió el grupo ENDESA, pero debemos agradecerles haber abierto el camino.

Las concesiones entablaron en Chile un escenario en la relación público/privada sin precedentes, en un contexto de transición hacia la democracia, con una alta presión política y económica para suplir ese déficit de infraestructura de 20 años que tenía el país. Por otro lado,

la alta visibilidad política de la cartera de Obras Públcias catapultó la figura del entonces Ministro Ricardo Lagos como un hacedor que creía en la colaboración público/privada. Pero al mismo tiempo había visiones divergentes respecto al desarrollo urbano entre agencias de un mismo gobierno. Hay que recordar cuando se llamó a la primera licitación de Costanera Norte, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo decide anunciar que va a construir Costanera Sur totalmente gratuita. Mientras el MOP expandía el territorio de Santiago a partir de la infraestructura de autopistas urbanas e interurbanas hacia el desarrollo de la Macro Zona Central, el Ministerio de Vivienda establecía un límite de crecimiento a Santiago con el Plan Regulador Metropolitano de 1994, creyendo que con eso que se podía controlar el crecimiento de la mancha urbana y tener una ciudad más sustentable. La realidad dijo lo contrario, ya que uno puede regular muchas cosas, pero no los estilos de vida, los suburbios siguieron creciendo igual bajo el subterfugio legal de las parcelaciones de agrado, y el propio MINVU evadió el límite con los condominios sociales y villorrios agrícolas atendiendo a la escasez de suelo para vivienda social que produjo el alza de precios del propio límite urbano.

Por último, lo más complejo para las concesiones eran las dificultades físicas para el alineamiento y diseño de parte importante de estas autopistas, la resistencia de vecinos a las cárceles y otras infraestructuras como plantas de tratamiento de aguas, transferencia de residuos sólidos, etc.

Pese a estas complejas variables las concesiones lograron, en estos 20 años, mejorar el estándar de la infraestructura pública con grandes innovaciones y beneficios sociales. Pero no podemos olvidar que el éxito de los primeros años se vio empañado por circunstancias no previstas, representadas por los desórdenes administrativos del llamado caso MOP-GATE, el tiro de gracia que marca un antes y un después en esta historia. Al respecto quiero declarar que, dada la precariedad institucional que tenía la Coordinadora General de Concesiones del MOP en ese entonces, hay que reconocer los méritos del ex Ministro y ex director de Concesiones Carlos Cruz de convocar a un equipo profesional

Libertad y Desarrollo

de primer nivel, y ser capaces de gestionar la cantidad de proyectos que llevaron adelante. Si bien el fin no justifica los medios, el triste desenlace del caso MOP-GATE, da cuenta de lo ingrata que ha sido la industria con uno de los hombres clave en su historia.

MOP-GATE fue solo el comienzo; las excesivas renegociaciones y escasa claridad de los convenios complementarios cimentaron la pérdida de credibilidad en el sistema, que luego fue acicalada por conflictos urbanos. La autopista Costanera Norte resolvió bien sus conflictos con los vecinos, presentando un proyecto totalmente nuevo que para algunos expertos ameritó una relicitación, pero otros proyectos de autopistas urbanas como Acceso Sur corrieron peor suerte, con las obras detenidas y tomadas por los vecinos por más de ocho años.

Por otro lado, un tema que si bien no toca directamente a la industria, pero le hizo mucho daño era la sombra de la captura regulatoria. Ya advertida por Engel, Galetovic y Fischer, finalmente se hizo presente en Transantiago, dando cuenta de la importancia de los contratos y del daño que pueden generar los malos contratos cuando el regulador no cumple con las condiciones. En ese sentido, celebro que la Ministra Loreto Silva sea abogada y especialista en regulación, porque retrospectivamente, buenos contratos podrían haber salvado en parte importante la gran catástrofe que fue Transantiago y algunos proyectos de concesiones que cayeron en excesiva litigación.

Libertad y Desarrollo

Otro problema vivido por la industria luego de MOP-GATE fue la sucesión de Ministros de Obras Públcias con visiones y prioridades totalmente opuestas. Por un lado Etcheverry trató infructuosamente de modernizar la cartera, luego Estévez se limitó a hacer contención de daños; los sucede Bitrán pretendiendo perfeccionar el sistema de concesiones a costa de congelar su desarrollo, y finalmente Bitar quien lamentablemente no contó con tiempo suficiente para reimpulsar la industria. Estos vaivenes, casi pendulares en el liderazgo del MOP no mejoraron durante el primer gobierno de la Alianza, si bien De Solminhiac abrió las esperanzas comprometiendo una cartera de 8 mil millones de dólares, su reemplazo por el entonces ministro-candidato Golborne postergó los temas esenciales

por una agenda que privilegió lo mediático con anuncios como el Puente Chacao, Santiago Centro Oriente o Américo Vespucio Oriente por sobre un relanzamiento de la cartera de concesiones con una visión a futuro. Agreguemos la decisión iluminada de haber cambiado la duración de los gobiernos a 4 años, con plazos políticos muy estrechos. Esta decisión es tremendamente dañina para los grandes proyectos, ya que los tiempos de estos, la ciudad y la infraestructura no coinciden con los plazos electorales, donde se privilegia el *power point* y el corte de cinta por sobre el mediano y largo plazo.

Por último, el agotamiento de los proyectos de primera generación y la necesidad de entrar en las complejidades de segunda y tercera generación requieren redoblar los esfuerzos y el apoyo político. Estas situaciones derivaron en el desarrollo de proyectos más complejos, con diseños recurrentemente modificados, fuertes desincentivos a la innovación y a las iniciativas privadas y una aversión total al buen diseño de obras. El Estado dejó de priorizar la inversión en buenos diseños, delegando su responsabilidad y costos a los proponentes, derivando en diseños que privilegian la rentabilidad privada por sobre la social, y la visión funcional por sobre una aproximación más integral y holística de los proyectos.

El estancamiento de la planificación y el incremento de la litigación, la desconfianza y el debilitamiento de las capacidades de gestión del Estado, obviamente, derivan hacia el cambio de milenio en una sequía de proyectos y una dramática baja en la inversión de concesiones. Hoy en día son pocos los proyectos nuevos; la mayoría de los que actualmente se están presentando son proyectos antiguos, y es de esperar que hacia finales de este gobierno, al menos lleguemos con parte importante de esa cartera licitada.

A todas estas complejidades internas, debemos sumar un cambio dramático en el contexto de la demanda, con aumentos explosivos en el número de usuarios en el aeropuerto, el crecimiento sin precedentes del parque automotriz y la expansión urbana, pese a los límites que había puesto el MINVU. A modo de ejemplo, recomiendo visitar la ruta 68 en

Libertad y Desarrollo

su tramo entre Las Rejas y Américo Vespucio, lo que se construyó como una autopista interurbana, en pocos años ha sido rodeada de ciudad, generando una fricción muy compleja, teniendo que lidiar por un lado con las demandas por aumento de capacidad, terceras y cuartas pistas, y por otro con niños corriendo detrás de pelotas, carretones y colectivos que paran a tomar pasajeros en forma ilegal en las bermas. Mientras crecen las demandas por mejorar la calidad de servicio, la opinión pública culpa a los operadores de concesiones por el vandalismo y piedrazos, por los tacos, por las colas en el aeropuerto, cuando claramente, no son responsabilidad única de los operadores.

En la situación actual existe un excesivo celo y *accountability* en las autoridades, lo que es bueno, pero deriva en un "terror a la firma" en los bandos medios del gobierno. Es obvio que los tiempos han cambiado para mejor, con mayor transparencia y responsabilidad pública. Hoy día hay que hacerse responsable de lo que se firma, pero eso lleva a que, prácticamente, el paseo por Concesiones para tratar de encontrar una firma o alguien que esté dispuesto a jugársela por un proyecto, incluso contando con el apoyo de las autoridades superiores, sea prácticamente interminable.

El desgaste y el cambio de gobierno han derivado también en un debilitamiento del capital humano del regulador. No quiero hacer una crítica a la savia joven; la incorporación de nuevas capacidades y energía en los equipos es de gran importancia, pero es vital mantener a aquellos profesionales más experimentados, que conocen la historia de las concesiones y tuvieron que resolver grandes desafíos. Lamentablemente, ya sea por razones políticas o administrativas, muchos de estos técnicos más experimentados ya no están en Concesiones, justo en el momento en que la industria tiene que dar un salto en complejidad.

La situación actual de la cartera es crítca, y requerirá de esfuerzos y generosidad de todos para revertir la carencia de proyectos nuevos, aversión a la innovación tanto en el regulador como en la industria y una desconfianza generalizada hacia el sector privado. Esta sensación terrible en la opinión pública, de que el Estado vive una bonanza gigantesca y que todo tiene que ser gratuito, no solo afecta a áreas como la educación, sino

Libertad y Desarrollo

que eventualmente a las carreteras, con demandas por gratuidad en los peajes los fines de semana largos, los estacionamientos en *malls* y muchos otros servicios.

Lo interesante es que estas propias dinámicas de desarrollo están abriendo oportunidades en regiones: Puerto Montt está empezando a vivir episodios de congestión bastantes altos, la Avenida Montt en Viña del Mar frente a Las Salinas está saturada y la conexión hacia Reñaca está bastante limitada; la congestión en el camino a Chiguayante y a San Pedro de la Paz, en Concepción, ya ha derivado en manifestaciones espontáneas de vecinos que marchan pidiendo una solución, pero conocemos también las complicaciones que ha tenido la Ruta Concepción / Coronel cuando se levantan voces contra el cobro de peaje.

Somos un país de contrastes y de contradicciones: queremos un transporte público de calidad, pero la evasión en Transantiago es monumental; queremos reducir la congestión, pero sin pagar impuestos a la gasolina, ni los estacionamientos en el *mall*; ni que nos sigan poniendo pórticos. Queremos circular libremente, pero no pagar las consecuencias de ello y esperamos que el Estado sea quien tome la iniciativa y asuma todo el riesgo, porque no somos capaces de innovar. En algún momento no vamos a poder seguir aumentando la capacidad de nuestra infraestructura, los vecinos tendrán que cambiar sus estilos de vida para poder satisfacer sus necesidades y evitar los efectos negativos de esa infraestructura que, precisamente, apuntaba a darles calidad de vida.

La buena noticia es que no solo los ciudadanos o usuarios tendrán que cambiar sus estilos de vida, la industria de las concesiones también tiene que ver el futuro pensando "fuera de la caja", innovando, detectando las oportunidades que las nuevas tecnologías y demandas sociales nos plantean. En los años 50, se discutía la posibilidad de fabricar computadores personales, dudándose de su factibilidad por los elevados costos, pero en los ochentas se dio el salto tecnológico que permitió masificarlos a bajo costo para que finalmente llegaran a todos. Hace solo 20 años, cuando la telefonía celular era un lujo con poca cobertura y artefactos gigantescos, Chile sufría un déficit de infraestructura telefónica

Libertad y Desarrollo

análoga enorme, que iba a costar cientos de millones de dólares revertir. Hasta que en los 90 la tecnología celular se hizo más barata y ubicua, apareció el fenómeno "Faúndez" (personaje publicitario que representaba a un maestro de construcción que coordinaba sus trabajos por celular) y hoy ya tenemos más de dos celulares per cápita en Chile. Por lo tanto, no solo el país se ahorró esos cientos de millones de dólares en infraestructura análoga de telefonía, sino que, además, hemos generado una masificación de las telecomunicaciones sin precedentes. Hoy ya no solo hablamos por celular, se puede acceder y enviar información, así como interactuar con otros usuarios en tiempo real para encontrar la mejor ruta en horas punta de congestión, como es el caso de aplicaciones móviles como Waze.

Lo más relevante de esta constatación es que si Chile y la industria han cambiado tanto en estos 20 años desde que se iniciaron las concesiones de infraestructrua, para los próximos 20 se esperan cambios aún más dramáticos. Lo primero es replantearse el paradigma de la tecnología, las concesiones de infraestructura ya no son solo ladrillos y mortero, ya que las tecnologías de la información cambiarán completamente la operación, gestión y calidad del servicio. Hoy es común que los automóviles traigan incorporado de fábrica sistemas de navegación satelital por GPS, para qué hablar de los SmartPhones y la proliferación de las aplicaciones de navegación urbana sobre la base de información de pares como el popular Waze, y mientras esto pasa en Chile, en los Estados Unidos ya hay tres estados donde se ha autorizado el uso del Google Car, un vehículo conducido en forma autómata gracias a la información georreferencial y una serie de sensores. Tenemos que tomar estos avances y anticipar las tendencias, ya que no solo los autos van a cambiar y los aviones van a cambiar, sino también nosotros, los usuarios y la sociedad van a cambiar.

Tenemos que empezar a innovar avanzando en ideas que, usando las nuevas tecnologías, optimicen el uso de nuestras infraestructuras. Ideas tales como la tarificación vial, que a muy bajo costo y utilizando la tecnología del tag, permita emular los exitosos esquemas de gestión de demanda de tráfico como en Estocolmo y

Libertad y Desarrollo

Londres, ordenando y haciendo gestión de tráfico sobre la base de horarios punta, utilizando tecnología ya disponible en nuestro país. De hecho ya existen estacionamientos en centros comerciales donde se cobra vía tag. También deberíamos explorar realidades que ya se aplican en Europa, como la licitación de vehículos públicos eléctricos y tantos otros adelantos que van a surgir con fuerza en los próximos 5 años y que podemos rápidamente incorporar a nuestra operación a muy bajo costo, optimizando la infraestructura existente.

El último desafío a la industria de las concesiones tiene que ver con un tema más sensible y donde podemos hacer un gran aporte al país: el llamado a la equidad y a reparar la deuda urbana que se tiene con gran parte de nuestras ciudades. Este desafío lo grafico con el siguiente ejemplo: mi hijo Antonio de cinco años tiene a dos o tres cuadras de su casa el Parque Bicentenario en Vitacura, un parque maravilloso, con un centro cívico de primer nivel, con juegos y actividades culturales, donde puede conocer los cisnes de cuello negro, una especie en extinción y así cultivar toda una serie de valores cívicos que sin duda serán clave en su desarrollo como ciudadano. Mi hijo goza en promedio de 20 m2 de área verde, pública, bien mantenida y accesible pese a tener casa con jardín y piscina. Sin embargo, al mismo tiempo y en la misma ciudad, hay otro Antonio de cinco años que sobrevive en los guetos de “Bajos de Mena” en Puente Alto, donde no hay equipamiento y que, en lugar de estar preocupado de los cisnes de cuello negro, juega entre ruinas con un perro muerto y su preocupación es que no le llegue una “bala loca” de las pandillas de narcos. Ese Antonio tiene a su disposición solo 2 m2 de área verde, pública y bien mantenida, pese a vivir hacinado en un departamento de 30 m2. Sabemos cuál es el problema: hay una tremenda deuda que tenemos como país, respecto a este tipo de desarrollo, y que está generando severos problemas sociales y económicos producto de las dinámicas de exclusión y segregación urbana.

¿Qué tiene que ver esto con concesiones? La urgencia de avanzar también pasa por redefinir el rol social de las concesiones. En este nuevo escenario podemos y debemos explorar cómo las concesiones pueden convertirse en una herramienta eficaz para recuperar esas periferias, atender

Libertad y Desarrollo

a esas demandas ciudadanas de las que hasta hoy, solo los *malls* se han hecho cargo, y reparar la deuda urbana, participando en un ambicioso plan de desarrollo de infraestructura de centros cívicos, de servicios, deportivos, y ver la forma de incentivar la inversión público/privada en la provisión de equipamiento cultural, tecnológico y social.

El urbanista Iván Poduje ha realizado el año 2012 una propuesta muy polémica, pero ambiciosa que apunta a revertir ese déficit. Propone un plan de integración urbana para Santiago que incorporara subcentros en comunas periféricas, equipamientos e infraestructura deportiva, inversiones en nuevas líneas de metro, trenes de cercanía y otra serie de proyectos de envergadura que requerirían una enorme inversión pública. Estamos hablando de ochenta nuevos kilómetros de metro, ciento cincuenta kilómetros de trenes y tranvías, demolición de cincuenta y cuatro mil *blocks* de vivienda, nuevas áreas verdes y más de cien centros cívicos, con una inversión de más de catorce mil millones de dólares. La pregunta inmediata es ¿de dónde vamos a obtener esos recursos y quién se hará cargo de su diseño, construcción y operación? ¿Los municipios, en su mayoría quebrados y con grandes deficiencias de gestión? Aunque parezca increíble no es un problema de recursos, 14 billones de dólares es una cantidad menor a lo que vamos a terminar gastando por un Transantiago mal implementado, que a la fecha ya se acerca a los dieciséis mil millones de dólares gastados –y no invertidos– en financiar en parte el déficit operativo del sistema para evitar la quiebra de los operadores.

Libertad y Desarrollo

Cuadro Nº 1
Propuesta de integración urbana para Santiago

Inversión (Millones)
80 kms de Metro: U$ 7.196
156 kms trenes y tranvías: U$ 4.950
54.000 blocks demolidos: U$ 1.870
2.541 hás áreas verdes: U$ 173
100 centros cívicos: U$ 641
US$ 14.830 millones

Con esta comparación no quiero estigmatizar más un plan de transportes que era necesario y urgente, pero que nos costó demasiado caro, en parte por la falta de una visión más integral de la ciudad. Si Transantiago se hubiese desarrollado como eje de este plan de regeneración urbana, podríamos haber tenido una ciudad de otro estándar y podemos aún tenerla, aunque los recursos no vengan del fisco. Hay enormes oportunidades para la industria de las concesiones en este nuevo rol social que los invito a asumir.

A modo de ejemplo, la Alcaldía Mayor de Medellín, en Colombia, se aventuró a implementar un ambicioso plan de inversión en infraestructura social, que incluyó el Metrocable, sistema de teleféricos que con una inversión de treinta y cinco millones de dólares, permitió conectar los asentamientos precarios de las montañas alrededor de Medellín con el sistema del metro y el resto de la ciudad. Pero no solo era un plan de inversión en infraestructura de transporte, sino también de infraestructura cívica en las poblaciones, donde no había mayor equipamiento, ni espacios públicos. En torno a las estaciones del teleférico se generaron plazas, equipamiento y espacios de congregación que devolvieron la vida a las calles. Estas acciones fueron deliberadas, y apuntaban a recuperar el espacio público dominado por los carteles y pandillas para los ciudadanos, porque el plan de transformación de Medellín se tomó como un complejo plan de urbanismo social. Al sistema de transporte lo siguió la planificación de infraestructura deportiva, que se hizo tanto en el centro como en la periferia de la ciudad con un estándar de primer mundo, a la que luego se sumó un sistema de bibliotecas públicas y centros cívicos al interior de las barriadas y vinculados a las estaciones terminales del Metrocable. Si bien en Medellín gran parte de la inversión se hizo con fondos municipales, dado que la ciudad es dueña de las principales empresas de servicios, todas estas obras y servicios se financian en parte con la demanda futura, por lo que no podemos esperar a tener un Alcalde Mayor en Santiago para hacerlo. Hoy tenemos un atajo hacia la equidad si abrimos la posibilidad de utilizar las concesiones para estos fines.

En España ya existen concesiones de complejos deportivos de primer nivel en barrios periféricos de escasos recursos. Se trata de

Libertad y Desarrollo

complejos que cuentan con piscinas olímpicas, multi-canchas, gimnasios y otras instalaciones que comprometen inversiones de cerca de siete millones de euros. Estos equipamientos son concesiones a cuarenta años, que han permitido a comunidades de España tener un estándar de servicio, con equipamientos deportivos de primer nivel, que perfectamente podríamos tener hoy a nivel nacional y particularmente, en esas zonas que están desprovistas de equipamiento y en las que hay disposición a pagar. Esa clase media emergente que abunda en nuestras periferias representa una demanda que también merece contar con una cancha de primer estándar en localidades como La Florida, en Puente Alto o Maipú. Bastaría formular un modelo de negocios que con un pequeño subsidio, eventualmente del municipio o de la Dirección Nacional de Deporte y otros fondos públicos, permita prestar servicios de calidad y bajo costo a aquellos vecinos que hoy deben arrendar canchas de mala calidad para jugar sus ligas o hacer deporte.

¿Qué lecciones podemos sacar? El Estado no está ni ha estado antes en condiciones de responder a estas nuevas demandas sociales. Lamentablemente, no podemos esperar a que haya un Alcalde Mayor o a una reforma municipal para actuar. Alguien tiene que hacerlo y las concesiones son un camino certero para innovar y reparar esta gran deuda urbana que se tiene con millones de chilenos, porque no solo es un problema de Santiago, sino de todo el país. Este nuevo foco puede abrir nuevas oportunidades de negocios, que pueden parecer proyectos pequeños comparados con las grandes autopistas o aeropuertos. Pero se trata de un número significativo de proyectos que no solo presentan una gran oportunidad de inversión, sino además pueden ayudar a reconstruir confianza y validar el rol social de la industria de las concesiones.

¿Cómo seguimos entonces? Hay que renovar la Dirección de Concesiones y convertirla en un nuevo referente de servicio público. Para volver a atraer el mejor talento, para tener un cierto equilibrio respecto a las capacidades de las contrapartes privadas y que se vuelva a convertir esa “boutique” técnico-profesional que fue en su momento. Ojalá, esta vez haya más transparencia y se incentive y premie la innovación y la capacidad

Libertad y Desarrollo

de propuesta del sector privado. La sequía de propuestas privadas es enorme, porque hoy no hay ningún incentivo a la innovación y pesa una tremenda aversión al cambio.

Debemos considerar los proyectos de forma integral, multisectorial y participativamente. Ya no se trata simplemente de mitigaciones de impactos o compensaciones a los vecinos, sino ver cómo estos millones de dólares en inversión pueden generar una onda expansiva positiva en su entorno inmediato y no solo los impactos directos, que es lo que siempre aparece en la prensa. Abrir y conquistar espacios de oportunidad en otros ámbitos y áreas de acción, como podrían ser las concesiones municipales de equipamiento ya planteadas, es un camino. Si bien existe hoy la Ley de Financiamiento Urbano Compartido del MINVU todavía presenta problemas que hay que corregir, ya que carece de una garantía fiscal a los ingresos, lo que hace muy riesgoso invertir en infraestructura para municipios que en su mayoría están quebrados. El Estado tiene que abrirse a subsidiar y garantizar los ingresos mínimos para atraer capitales y capacidades. De manera que estas innovaciones y potenciales concesiones de equipamiento deportivo y social se puedan hacer realidad.

Por último, creo que el Estado debe comprometerse a compartir el riesgo de estas concesiones de tercera generación. Probablemente, nos va a salir mucho más barato que un Transantiago, nos va a salir mucho más barato que las cárceles, si el Estado está dispuesto a financiar buenos diseños y a premiar buenas iniciativas innovadoras, compartiendo ese riesgo.

Para terminar, una reflexión final: es vital, para la industria de las concesiones y para el país el volver a reencontrarse con la ciudadanía y reconstruir las confianzas. Tiempo atrás, el grupo artístico Grifo realizó una intervención en los paneles de mensajería variable de las autopistas de Santiago. En lugar de aparecer la tradicional información de tiempos de viaje, por unos minutos los carteles comunicaban frases como “Soy una autopista, también tengo sentimientos”. Más adelante aparecían otros paneles diciendo “¿Lo podría ayudar en algo?”

Libertad y Desarrollo

Sobre esta intervención artística podemos hacer dos alcances: primero, que la ciudadanía entienda que detrás de esos fierros, ladrillos y hormigón, habemos seres humanos y ciudadanos que, al igual que nuestros usuarios, tenemos buenas intenciones y una visión de país. Lo segundo es que podemos ayudar a nuestra sociedad mucho más de lo que creemos. ¿Cómo poder ayudar, precisamente, a construir este mejor país? Aquí el camino ya no necesariamente tiene que ver con competitividad, sino que con lograr la equidad social, avanzando a una nueva etapa, no solo de la industria de las concesiones, sino también de un nuevo país.

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

2

AUTOPISTAS URBANAS EN CHILE: **HISTORIA DE UN ÉXITO**

Diego Savino*

Libertad y Desarrollo

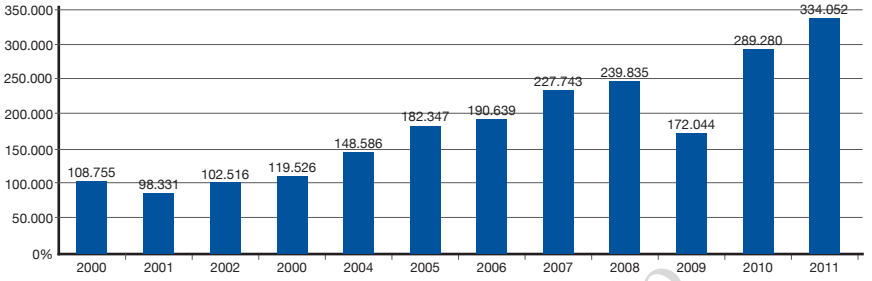
* Economista argentino. Trabaja en el sector hace bastante tiempo, a partir del año 1985 y específicamente, en autopistas, desde 1994. Ha participado activamente tanto en las fases de implementación, construcción y posteriormente, operación de una serie de concesiones. Actualmente, se desempeña como gerente general del Grupo Costanera Norte.

Muchas gracias por asistir a nuestro Congreso y por la oportunidad de exponer ante ustedes sobre los 20 años del Sistema de Concesiones en Chile. Aunque puede parecer pomposo el título, lo llamamos "Historia de un Éxito", porque creemos que sumando y restando, han sido más los éxitos que los errores que hemos tenido en este proceso. Y como bien decía la Ministra, debemos empezar a trabajar en una segunda etapa que será re-encantar a la ciudadanía y comenzar nuevamente con un proceso de modernización de nuestro sistema.

En Santiago, en los años 90, las principales vías de conexión y de salida de la ciudad, estaban congestionadas, al igual que las rutas interurbanas, que eran vías simples, de un carril por sentido. A partir de ese momento, se comienza a trabajar y a doce años del debut del Sistema de Concesiones e Infraestructura Vial la ciudad de Santiago cambió. Hoy, todos los habitantes de la ciudad se movilizan de una manera ágil y se desplazan como en las mayores urbes del mundo, con un buen estándar de seguridad. Solo entre los años 2000 y 2011 el parque motorizado en Chile creció en un 60% y en la Región Metropolitana aumentó en un 50%. El incremento en las ventas de autos en el país ha sido realmente extraordinario: de 108.000 vehículos que se vendían en el año 2000, llegamos a tener en 2011 una venta de 334.000 vehículos. Esto demuestra el crecimiento que está teniendo el país y, en particular, la ciudad de Santiago, porque no solo aumentan los automóviles, sino que también crecen los proyectos inmobiliarios. En el sector de "Sanhattan" se han construido más de 26.000 metros cuadrados de nuevos edificios y más de 5.400 estacionamientos, para dar cabida a ese crecimiento inmobiliario.

Libertad y Desarrollo

Gráfico Nº 1
Total venta vehículos por año



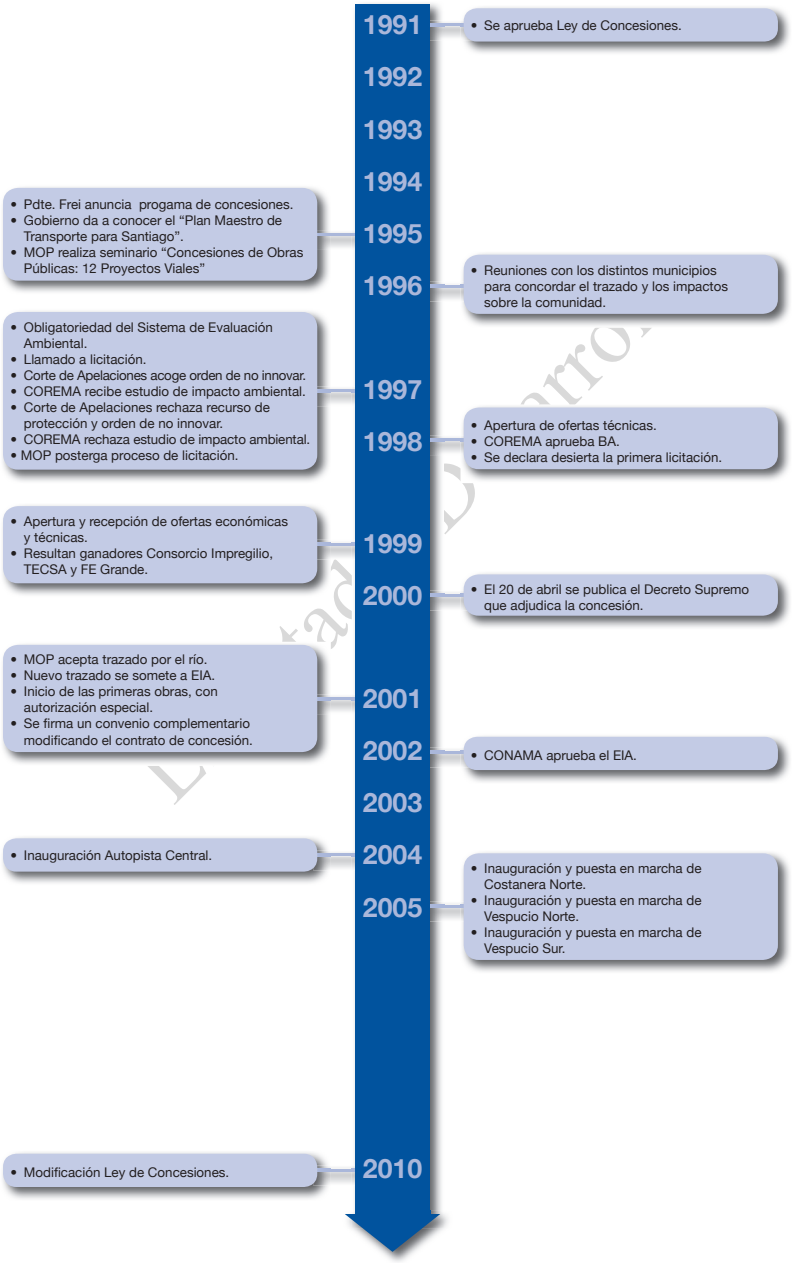
Cuando comenzamos la etapa de las autopistas urbanas, tuvimos un gran rechazo de parte de la ciudadanía; hubo suspicacia y resistencia en algunos sectores de la población que, incluso, nos obligaron a trabajar con el Ministerio de Obras Públicas del momento para cambiar proyectos y hacer modificaciones que, de alguna manera, permitirían escuchar a la ciudadanía y hacer avances importantes en este sentido.

Debo recordar que, en el caso de Costanera Norte, originalmente, el trazado iba al pie del Parque Metropolitano y bajo la calle Bellavista; y luego de varias conversaciones con los vecinos de Pedro de Valdivia Norte y diversos actores sociales, se decidió cambiar el proyecto para ir por debajo del río Mapocho, generando una integración urbanísticamente más amigable de lo que era el proyecto original.

¿Qué marco legal nos entregó el Ministerio de Obras Públicas para enfrentar este proceso? Creó un marco que permitió la existencia de una asociación público/privada, a través del Sistema de Concesiones, sin el cual no hubiera sido posible construir y transformar la ciudad de Santiago, como se logró hacer.

Libertad y Desarrollo

Cuadro N° 1
Historia del Sistema de Concesiones



En el Cuadro N° 1 se puede apreciar la historia o la evolución del sistema, desde el año 1991, cuando se dictó la primera Ley de Concesiones y se licita el primer proyecto que fue el túnel El Melón. A partir de entonces, hubo una serie de cambios que permitieron ir modificando la ley, como también el sistema de asociación público/privada. En este proceso, las autopistas urbanas comienzan en 1996, con acuerdos con los diferentes municipios, y en 1999 se licita el primero de los proyectos urbanos, que fue Costanera Norte, adjudicado el año 2000.

En 2004 se inaugura el primer proyecto urbano, la Autopista Central; luego serán Costanera Norte, Vespucio Norte y Vespucio Sur, que fue la última en entrar en operaciones.

Las dificultades que tuvimos, en la partida, no fueron menores: enfrentar todo este sistema de construcción en una ciudad, con estudios de impacto ambiental, implementando una nueva tecnología como lo era el *"free flow"*, que exigió que fuéramos muy creativos, tanto desde el punto de vista del Estado, como de los privados, para poder hacer realidad estos proyectos.

Santiago fue, en la práctica, la primera ciudad del mundo que implementó un sistema interoperable a partir del tag. En ese momento, solo existían dos concesiones en el mundo que habían utilizado el tag, una en Melbourne, Cityville, en la Provincia de Victoria, Australia y el otro, la 407 en Canadá. No existía otro proyecto en el mundo que tuviera una utilización de un sistema de tag y ninguno que lo tuviera interoperable en todas las concesiones.

Ese es uno de los grandes desafíos que tuvimos que enfrentar y de los grandes riesgos que normalmente los financistas levantaban al momento de ver estos proyectos: debíamos demostrar si éramos capaces, como sociedad, de implementar este sistema, si el Estado nos iba a dar las herramientas para hacer la gestión de cobro ante los usuarios y si el sistema iba a poder funcionar como interoperable.

Libertad y Desarrollo

Después de 7 años del debut de la autopista urbana, podemos decir que el sistema funciona, toda la gente lo conoce como mecanismo y al contrario de lo que se pensó inicialmente, queremos implementar este sistema a otros servicios.

¿Cuáles son los principales logros que hemos cumplido? Básicamente, permitir que estos modelos fueran exitosos y dotar al país de la infraestructura que estaba rezagada, desde la década de los 90. La economía chilena tenía 11.000 millones de dólares de retraso en inversiones de infraestructura que, a través de estos mecanismos, debíamos implementar y llevar adelante, con la posibilidad de que el Estado chileno pudiera redireccionar sus recursos a otros sectores que tuvieran mayor necesidad de financiamiento público.

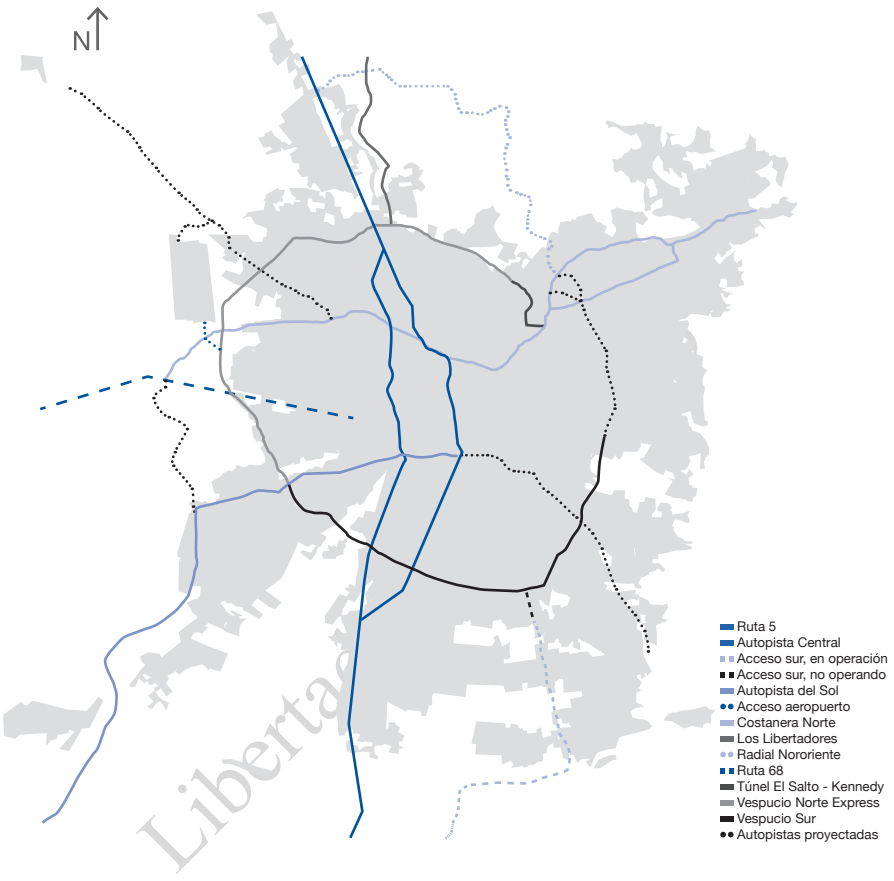
En todas estas obras, se ha querido integrar siempre a la comunidad. Hemos intentado ganar áreas verdes; mucha gente no lo sabe, pero, por ejemplo, gran parte de los parques que están en Providencia son mantenidos por las concesionarias; todo lo que es la ampliación del Parque de Las Esculturas fue un aporte, el puntapie inicial para que cada día el Estado incorpore áreas verdes y algunos otros servicios comunitarios en los nuevos proyectos. Estos no solo ayudan a los automovilistas, sino que también mejoran la calidad de vida a todos los ciudadanos.

En los primeros años, se concretó una inversión de 1.300 millones de dólares, generando las cuatro concesiones urbanas que mencioné, como las primeras que empezaron a funcionar en forma de red.

El próximo gráfico realizado por Pablo Allard muestra la evolución de la ciudad y cómo las autopistas urbanas han acortado los tiempos de viaje, pues permiten que la gente se desplace de un sector a otro de la ciudad con gran rapidez. Ese sería el plano de cómo es realmente la ciudad, en cuanto a tiempos de viaje, en función de la movilidad que han introducido las autopistas urbanas.

Libertad y Desarrollo

Cuadro Nº 2



Las autopistas urbanas forman parte del plan estratégico del Estado de Chile. Bajo este modelo se puso el foco en solucionar las carencias de infraestructura urbana, que aquejaban al país y obstaculizaban su desarrollo.

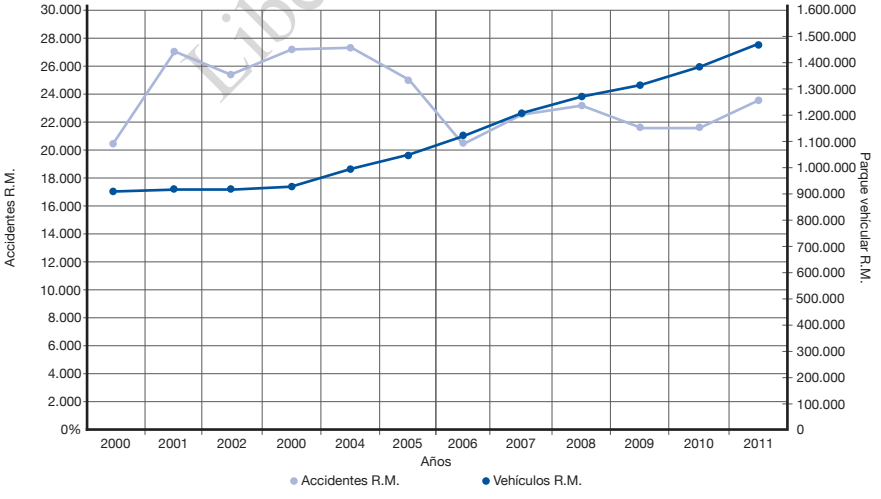
Ahora bien, es evidente que las autopistas urbanas solo pueden funcionar bien, si funcionan muy bien los otros medios de transporte público. Para que realmente pueda ser una solución para el transporte, es necesario que el Transantiago y el Metro completen la red. Ellos no son competidores; nosotros podemos suministrar una parte de la

necesidad de viajes de origen y destino que tiene la ciudad, la otra parte, necesariamente, tiene que suministrarla el transporte público y tiene que estar a la altura. Se está trabajando en el Transantiago, pero tiene que dar un gran salto de calidad, para que la movilidad dentro de la ciudad de Santiago realmente funcione bien. Los problemas no pueden ser resueltos solo con autopistas; con nuevas vías podemos complementar un sistema de transporte público a fin de cooperar en la descongestión de Santiago.

Otro hecho importante que ha destacado hoy el presidente de COPSA, Rodrigo Álvarez, es la reducción de los accidentes. Si ustedes observan el próximo gráfico, cuyos datos son oficiales, verán que la motorización es creciente, en tanto los accidentes han disminuido y se han estabilizado, por lo cual la relación accidentes/cantidad de vehículos ha caído significativamente. Cabe destacar que el año en el cual se produce la mayor baja es aquel en que entran en operación las autopistas urbanas. Entonces, no es casual lo que han aportado en seguridad, representando otra gran ventaja para la comunidad.

Libertad y Desarrollo

Gráfico Nº 2
Accidentes v/s parque vehícular (R.M.)



Los usuarios han conseguido un ahorro de tiempo, en costo de transporte y un tránsito en condiciones más seguras, pues pueden acceder a nuevos servicios de seguridad vial, como ambulancias, grúas, etc. Por el lado de los concesionarios, es un logro construir y mantener la infraestructura en buen estado por el cobro del peaje, con los servicios adicionales y la ganancia en experiencia que ello conlleva. Sin embargo, lo que para nosotros es imposible garantizar son los tiempos de viaje, porque ahí dependemos de la modalidad combinada de los usos de los medios de transporte público.

Entre otros logros, junto a las ventajas de conseguir que este sistema haya podido financiar esta infraestructura, también se ha permitido que los fondos de pensiones, tanto nacionales, como extranjeros, se hayan focalizado en nuestro sector para invertir a largo plazo.

Aún son muchos los desafíos que nos quedan por delante, sobre todo por las buenas perspectivas que tiene el país y el ritmo al cual está creciendo la motorización; por lo tanto, reconocemos que nos queda mucho por mejorar en lo que a proyectos se refiere. Si nosotros no modernizamos nuestra infraestructura y no seguimos invirtiendo, en poco tiempo tendremos un "cuello de botella" enorme en la ciudad. En ese sentido, además de implementar el tag en otros servicios, como puede ser en el Parque Arauco o en la Plaza de la Ciudadanía, para estacionamientos, ojalá también lo podamos llevar a clínicas y a otro tipo de servicios que ayuden a la gente a facilitar su uso.

Pienso que, además de las cuatro autopistas urbanas, en un futuro, también tendremos que llevar el *free flow* a las otras autopistas. El acceso al Aeropuerto ya lo tiene; el túnel San Cristóbal también; respecto a Nororiente esperamos con el Ministerio llegar a un acuerdo para que, en poco tiempo, también lo tengamos. Hoy la Ministra mencionaba la próxima transformación del tramo Santiago a Lampa en urbano y además, hay nuevos proyectos de concesión urbana que su cartera está anunciando licitar, entre los cuales se encuentran: la G-21, Santiago / Lampa, la conexión de la Ruta 68 a la 78 como extensión y la Costanera Central. Esto, de alguna manera, va a permitir ampliar la red de servicios para los usuarios.

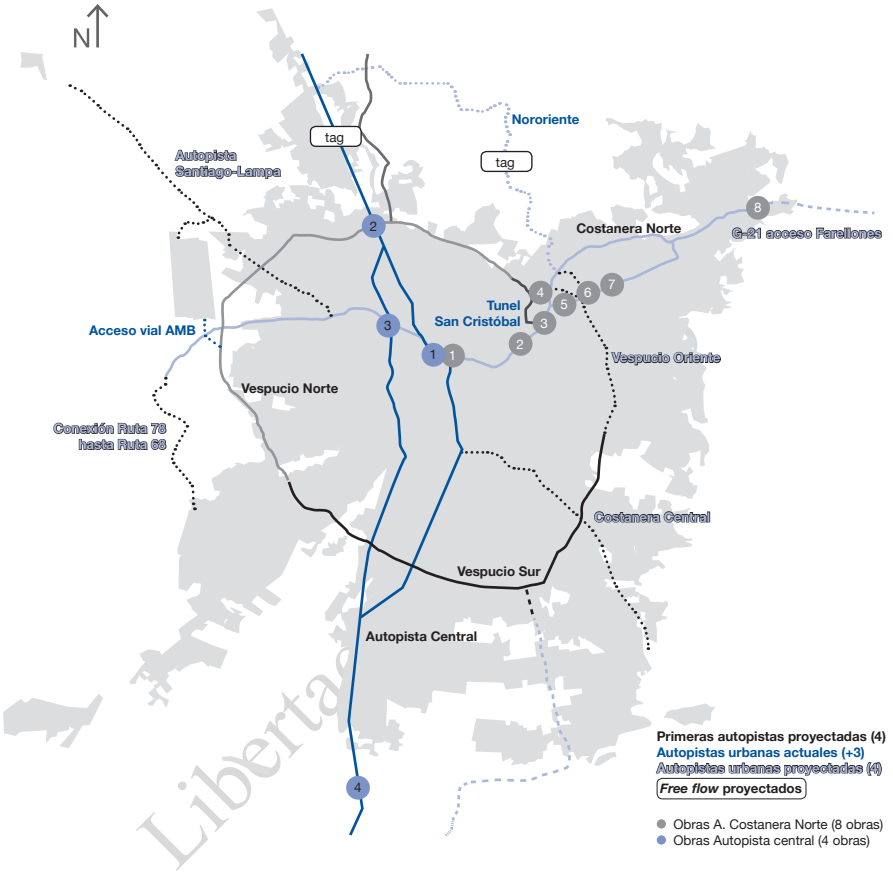
Libertad y Desarrollo

Por otra parte, agregado a las autopistas hoy existentes y producto del crecimiento que ha tenido la zona de "Sanhattan" y en forma similar el sector oriente de Santiago, se ha hecho necesario que junto con el Ministerio trabajemos en la ampliación y en la mejora de varios cuellos de botellas que se producen en muchos puntos de la ciudad. Eso es lo que el Ministerio ha denominado el Programa de Centro Oriente. Esperamos empezar en enero con obras como la conexión de la Costanera Norte con la Ruta 5, la mejora en el sector de La Concepción y los puentes caleteros de Manquehue, para enfrentar todo lo que es la zona de la Rotonda Lo Saldés y un túnel bajo la Avenida Kennedy, a mediados de 2013.

También están trabajando en la Autopista Central y Santiago Talca, en la mejora del puente Maipo y también se está construyendo en el proyecto del Nudo Quilicura.

Libertad y Desarrollo

Cuadro Nº 3



Ya lo había mencionado, pero quiero insistir en nuestra idea de que todos los que actúen en la zona urbana trabajen con *"free flow"*. Los concesionarios, en general, apoyamos el dinamismo del sector y que se realicen mejoras, ya sea en las estructuras existentes concesionadas o las nuevas concesiones, que son una urgencia para la comunidad. Asimismo, entendemos que siempre debemos ir adaptándonos a los tiempos que demande la ciudad de Santiago, que seguirá cambiando, y también intentando generar el mejor servicio para nuestros clientes.

Libertad y Desarrollo

3

CONCESIONES AEROPORTUARIAS: **A 20 AÑOS DEL SISTEMA DE CONCESIONES**

Alfonso Lacámara S.*

Libertad y Desarrollo

* Vicepresidente de la Rama de Aeropuertos de COPSA; tiene una destacada y larga trayectoria en el ámbito de las concesiones de obras públicas. Es ingeniero civil industrial de la Universidad de Chile y, desde 2007, se desempeña como gerente general de la Sociedad Concesionaria del Aeropuerto de Santiago. Anteriormente, se desempeñó en la industria de Fondos de Inversiones, y en el Banco de Santiago. Ha tenido una destacada participación desde su vicepresidencia en el área de aeropuertos. Participó en varios directorios de diversas compañías, antes de asumir el cargo de gerente general de SCL.

A 20 años del inicio del sistema de concesiones, me referiré al impacto que en este período ha tenido la aplicación de dicho sistema sobre los aeropuertos más importantes de nuestro país. Para ello es interesante comenzar recordando las imágenes de estos aeropuertos a principios de los años 90, donde se hacía evidente la precaria infraestructura de todos ellos, frente al inicio de un pujante desarrollo de la actividad aeronáutica comercial. Baste recordar que la infraestructura existente en el Aeropuerto de Santiago fue siempre considerada como "provisoria"; sin embargo, su uso se prolongó hasta el año 2000, como terminal nacional. Lo mismo puede señalarse del resto de los aeropuertos del país, tales como los de Concepción, Iquique, Arica, Puerto Montt y Antofagasta.

Queda en evidencia, entonces, que Chile poseía una débil infraestructura en materia de aeropuertos a principios de los años 90, pero gracias a la acertada promulgación de la Ley de Concesiones y luego a la correcta estrategia de concesiones que siguió el Estado en aquellos tiempos, se pudo avanzar en buena forma y se logró incorporar paulatinamente a los aeropuertos de todas las cabeceras de región al sistema de concesiones.

Así, en el año 1996, se concesionaron los aeropuertos Diego Aracena de Iquique y El Tepual en Puerto Montt, los cuales han sido licitados por segunda vez en este último período. El Aeropuerto de La Florida en La Serena fue licitado en 1998, licitándose posteriormente el Aeropuerto del Loa en Calama, y el Aeropuerto de Santiago en 1999. El año 2000 lo hicieron el Aeropuerto Carriel Sur de Concepción y el Aeropuerto Cerro Moreno de Antofagasta. El Aeropuerto Carlos Ibáñez del Campo en Punta Arenas fue licitado en 2001 y el Aeropuerto Regional de Atacama, construcción totalmente nueva que reemplazó al antiguo Aeropuerto de Copiapó, en 2005. El Aeropuerto de Chacalluta en Arica fue licitado en 2006 y por último, el Aeropuerto de la Araucanía que está en construcción, y que reemplazará, dentro de algún tiempo, al Aeropuerto Maquehue de Temuco.

Libertad y Desarrollo

Tabla N° 1
Incorporación de aeropuertos concesionados e inversión
1992 - 2012

Aeropuerto	Puesta en servicio
Diego Aracena	1996
El Tepual	1996
La Florida	1998
El Loa	1999
Internacional Arturo Merino B.	1999
Carriel Sur	2000
Cerro Moreno	2000
Carlos Ibáñez del Campo	2001
Regional de Atacama	2005
Chacalluta	2006
Araucanía	En construcción

Aeropuerto	Inversión MM US$
Diego Aracena (R)	17
El Tepual (R)	26
La Florida (R)	15
El Loa (R)	50
Internacional Arturo Merino B.	316
Carriel Sur	42
Cerro Moreno (R)	30
Carlos Ibáñez del Campo (R)	23
Regional de Atacama	21
Chacalluta	41
Araucanía	119
Total	**700**

*(R): Relicitado.

Libertad y Desarrollo

El total de inversión efectuada, en los 11 aeropuertos concesionados, alcanza a MMUS$ 700, de los cuales MMUS$ 316 corresponden al Aeropuerto de Santiago.

Es necesario recalcar la oportunidad del plan de concesiones en materia aeroportuaria, pues la gran revolución en la industria del transporte aéreo en Chile y el mundo, ha sido el enorme crecimiento en el número de pasajeros transportados. En nuestro país, en el año 1992, circularon 3,5 millones de pasajeros en todos sus aeropuertos.

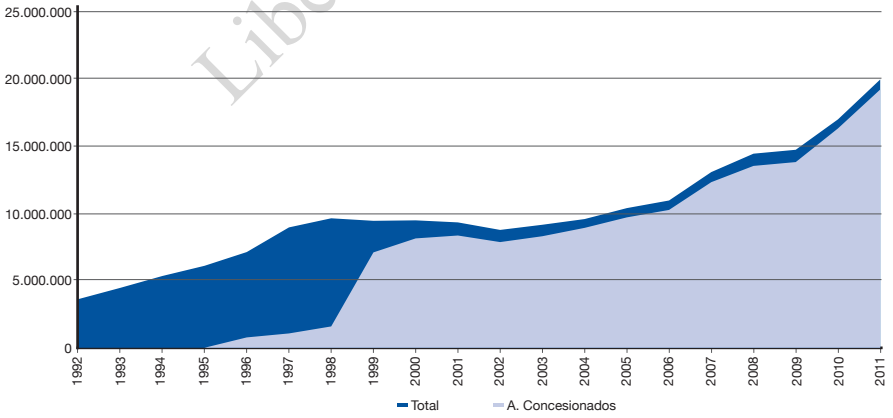
Mientras que en el año 2011, circularon 19,3 millones de pasajeros en todos ellos.

En el Gráfico N° 1 se muestra en color azul, el tráfico de pasajeros por los aeropuertos del país y, en color celeste, el tráfico de pasajeros, en aquellos aeropuertos concesionados. Se observa, entonces, que a partir del año 1996, el sistema de concesiones comenzó a hacerse cargo de los aeropuertos del país, llegando en 2011, a servir a los 19,3 millones de pasajeros ya señalados, y cerrando en 2012 con cerca de 22 millones de pasajeros atendidos por todos los terminales concesionados.

Visto en términos de décadas, en la primera de estos 20 años (1992-2001), se transportaron 73 millones de pasajeros, de los cuales el sistema de aeropuertos concesionados se hizo cargo de 27 millones de pasajeros. En la década siguiente (2002 a 2011), se transportaron 128 millones de pasajeros en el país, de los cuales 120 millones lo hicieron a través de los aeropuertos concesionados.

Libertad y Desarrollo

Gráfico N° 1
Evolución número de pasajeros totales (salidos + llegados) en los aeropuertos concesionados



	Total pasajeros	Aeropuertos concesionados	% Aeropuertos concesionados
1992 - 2001	73.653.121	27.079.096	37%
2002 - 2011	128.380.012	120.557.863	94%

Es importante observar en el Gráfico N° 1 el crecimiento que se verificó desde el año 1992 hasta 1998, año en el que se desató la crisis asiática, y a partir del cual se produjo un estancamiento en el crecimiento hasta el año 2004, afectado además, por el impacto que tuvo en el transporte aéreo el atentado a las Torres Gemelas en 2001.

Desde 2004 en adelante, se vuelve a crecer a altas tasas, particularmente, en los últimos 3 años, en los que se ha crecido a tasas de 2 dígitos. En 2011, se quintuplicó el número de pasajeros transportados en relación con el año 1992, y se duplicó el número de pasajeros que se transportó en 2004, lo que muestra el dinamismo del sector.

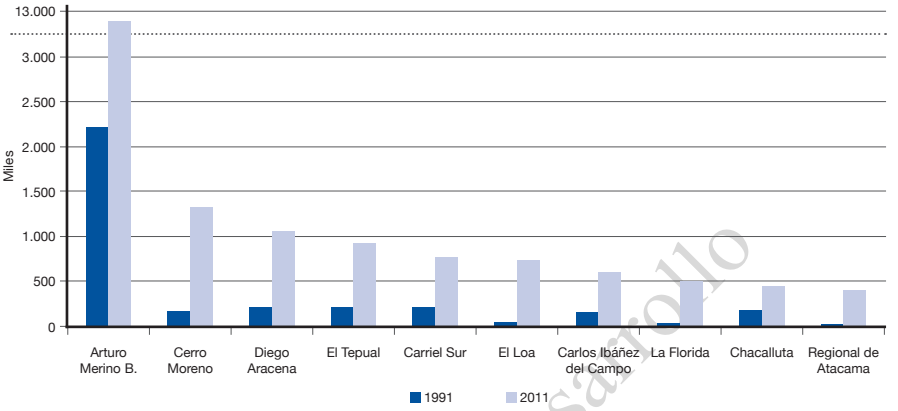
¿Desde dónde se movió esta cantidad de pasajeros? Sin lugar a dudas, el Aeropuerto Internacional de Santiago es el que sirve al mayor número de viajeros. En 1992, lo utilizaron 2.200.000 pasajeros, en 2011 se registraron 12.100.000 pasajeros. En 2012 se espera alcanzar a 14.000.000 de pasajeros.

Por su parte, en el resto de los aeropuertos regionales se observan también importantes cambios: en los terminales aéreos Cerro Moreno, Diego Aracena, El Tepual y Carriel Sur, que movilizaban 200 mil pasajeros cada uno en el año 1992, luego de 20 años, movilizaron del orden de 800 mil a 1.300.000 de pasajeros cada uno, multiplicándose también por varias veces su operación.

Entre los terminales aéreos que registran tráficos más pequeños hay casos que son notables, como el Aeropuerto El Loa de Calama, que movía 40 mil pasajeros al año en 1992 y que 20 años después moviliza 700 mil pasajeros anuales, o el caso del Aeropuerto La Florida en la Serena, que servía a 40 mil pasajeros en 1992 y que hoy moviliza 500 mil. Por su parte, el Aeropuerto de Atacama que movilizaba 20 mil pasajeros al año en 1992, (menos de lo que mueve hoy el Aeropuerto de Santiago en un día) ha alcanzado alrededor de 400 mil pasajeros anuales en la actualidad.

Libertad y Desarrollo

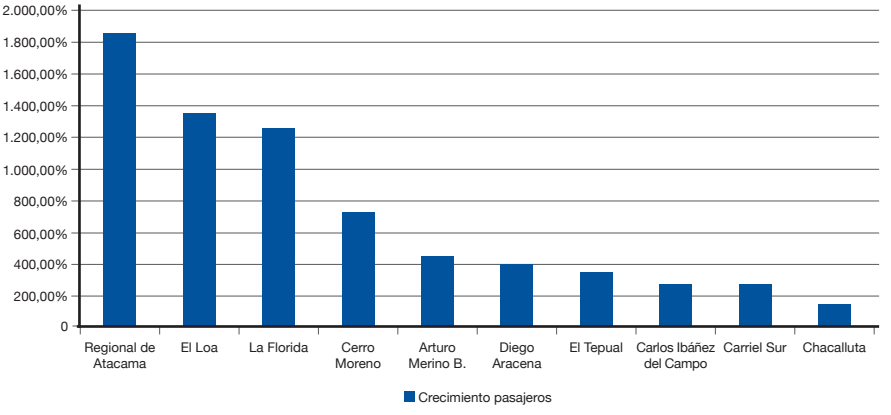
Gráfico N° 2
Número de pasajeros totales (salidos + llegados) aeropuertos concesionados 1992/2011



Visto en términos de porcentaje, los crecimientos del sistema aeroportuario concesionado han sido realmente enormes durante este período. Por ejemplo, en los aeropuertos de Atacama, El Loa y La Florida, se observan crecimientos entre 1.800% y 1.300%. En el resto de los aeropuertos, también hay crecimientos importantes, en torno a un promedio de 400%.

Libertad y Desarrollo

Gráfico N° 3
Crecimiento de pasajeros en aeropuertos concesionados período 1992/2011



Este gran desarrollo que ha tenido la industria del transporte aéreo se debe a varios factores, como son el crecimiento económico del país, el crecimiento de gran parte de los países de la Región, el auge económico de otras regiones como Asia; el gran incremento que ha tenido el turismo en estos 20 años; el cambio tecnológico sucedido en la aviación, puesto que se ha pasado de aeronaves con un alto nivel de gasto de combustible y con mayores requerimientos de servicio técnico, a aviones más eficientes en ambos aspectos. Finalmente, ha sido muy importante el gran cambio que las líneas aéreas han realizado durante esta década, adaptándose a los avances tecnológicos, cual es el haber pasado de un modelo de negocios orientado a pasajeros de élite y de costos altos, a un modelo masivo, en el cual hoy día vuela todo tipo de personas a todas partes del mundo. Es este cambio, en conjunto con los anteriores aspectos, el que ha producido este gran crecimiento, y como se ha observado, lo más probable es que continúe haciéndolo en el futuro. Es decir, el transporte aéreo cambió, cambió para ser masivo y para crecer mucho más.

Se puede concluir, por lo tanto, que hubo una gran visión de parte de quienes implementaron el sistema de concesiones de aeropuertos en los principios de los noventa, puesto que en ese tiempo no era fácil haberse anticipado y comprendido el gran cambio que se produciría en el transporte aéreo.

El sistema ha sido exitoso, porque ha logrado servir a este incremento de pasajeros, con un razonable nivel de calidad durante este periodo. No obstante, como los usuarios ya lo están experimentando, esta infraestructura nuevamente se ha hecho insuficiente para continuar brindándoles una buena calidad de servicio.

En 20 años de concesiones aeroportuarias se ha aprendido mucho y, consecuentemente, hay importantes lecciones que son interesantes de comentar.

La primera tiene relación principalmente con lo que ha sucedido con el Aeropuerto de Santiago. Hoy día, la demanda por infraestructura

Libertad y Desarrollo

aeroportuaria es un proceso continuo; es decir, no es un proceso que se produce cada 10, 15 o 20 años. Se debe considerar que dado el crecimiento permanente que ha tenido la aviación comercial, la necesidad de infraestructura aeroportuaria es creciente. Por esta razón, los contratos de concesión deberían ser flexibles en dicho aspecto, de manera de contar con infraestructura disponible cuando se requiere y no esperar al término de una concesión para disponer de nueva infraestructura.

Otra importante lección aprendida es que las instituciones y organismos públicos que operan en el aeropuerto, generalmente no disponen de todos los recursos necesarios para atender adecuadamente a los pasajeros. Suele suceder en ocasiones, que se cuenta con infraestructura disponible, pero faltan recursos de personal.

Dada esta nueva realidad aeroportuaria, se debería considerar que aquellas instituciones públicas que operan en un terminal aéreo, cuenten con personal disponible siempre y además que inviertan también en mejoras en sus procesos, de manera que la calidad de atención al pasajero se mantenga constante y la infraestructura se utilice eficientemente en su totalidad.

Asimismo, debido a que estos organismos públicos operan de manera independiente para cumplir sus funciones, sin estar coordinados con el resto de las funciones dentro del aeropuerto, sería beneficioso crear una entidad en la cual la concesionaria debe estar presente, y que posea autoridad suficiente para coordinar el funcionamiento de todas estas instituciones, haciendo así más eficientes los procesos de atención a los pasajeros.

Por su parte, otra lección aprendida relevante a considerar es que los negocios no aeronáuticos comerciales son una gran fuente de ingresos para el aeropuerto y son capaces de financiar, en parte importante, las inversiones y la operación de un terminal aéreo. Por lo tanto, lo que debiera considerarse en las bases de licitación a futuro es fomentar los negocios no aeronáuticos, de manera que realmente se pueda explotar la potencialidad de un aeropuerto en su totalidad. Por ello, es importante disponer de la

Libertad y Desarrollo

infraestructura necesaria para instalar los distintos negocios y servicios que se requieran y otorgarle a la sociedad concesionaria libertad para negociar con los agentes económicos que corresponda.

Por último, otra lección que se relaciona con el Aeropuerto de Santiago es que se deben acelerar los procedimientos de aprobación de proyectos, cuando los plazos de estos exceden el plazo de la concesión. Ello debido, principalmente, a que cuando la concesión está a mitad de camino o en su tercio final, surgen requerimientos de ampliación de los estacionamientos o proyectos de ampliación en carga, por ejemplo. Sin embargo, no se pueden financiar dentro del plazo de la concesión y se requiere hacerlo en un plazo superior; y es ahí cuando se inicia un procedimiento administrativo que toma tiempo, incluso años. Si bien, en la administración del Aeropuerto de Santiago se han resuelto favorablemente situaciones de este tipo, es un tema que debería quedar bien establecido en los contratos futuros.

Finalmente, mencionaré dos desafíos que son importantes de considerar: sería interesante ampliar la participación de las sociedades concesionarias a los servicios que se encuentran en el denominado "lado aire" o el área de movimiento de aeronaves del aeropuerto. Ahí están las pistas de aterrizaje, las calles de rodaje, las plataformas de estacionamiento de aviones, se realiza la distribución de combustible, entre otros servicios, que podrían ser perfectamente administrados por las concesionarias. Cabe señalar que en América Latina, prácticamente todos los aeropuertos concesionados administran tanto el "lado tierra", como el "lado aire". Creemos que es un paso importante que podemos dar.

Y para terminar, llamar la atención sobre la necesidad urgente que tenemos de infraestructura en la Región. En las dos más importantes conferencias de aviación de América Latina, realizadas por ACI-LAC (Consejo de Aeropuertos de Latinoamérica y el Caribe) y ALTA (Asociación Latinoamericana de Transporte Aéreo), ambas llevadas a cabo en noviembre, el tema principal fue la preocupación que existe por la falta de infraestructura aeroportuaria en la Región, considerando el crecimiento existente y el que se proyecta en el transporte aéreo. Inclusive, estas

Libertad y Desarrollo

dos asociaciones firmaron un acuerdo conjunto en que exhortan a los gobiernos a proporcionar la mayor cantidad de infraestructura posible para el desarrollo del transporte aéreo. En Chile se está avanzando en pos de este objetivo. Para ello se necesitan políticas de Estado, que sean flexibles y capaces de adecuarse a las necesidades de los usuarios, las que son cambiantes y crecientes en el tiempo, conforme avanza el desarrollo en los países de América Latina.

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

4

LA INFRAESTRUCTURA PÚBLICA **EN 20 AÑOS**

Carlos Fuenzalida I.*

Libertad y Desarrollo

* Ingeniero civil de la Universidad de Chile; como gerente de BESALCO Concesiones ha sido impulsor de varias iniciativas privadas, con activa participación en la licitación de nuevos proyectos de concesiones. Es director de la Sociedad Concesionaria BAS y de la Sociedad Concesionaria Convento Viejo y participa activamente en COPSA por más de 6 años como vicepresidente de la rama de Infraestructura. Por último, desde hace más de 8 años dicta el curso de Gestión de Concesiones de Obras Públicas en la Facultad de Ingeniería de la Pontificia de la Universidad Católica de Chile.

En mi presentación les mostraré la visión de la rama de infraestructura de COPSA, que reúne a prácticamente todas las concesiones que no son autopistas ni aeropuertos, es decir, todo lo que no han mostrado mis colegas en las presentaciones anteriores.

Corresponde esta visión a su evolución en estos 20 años para, de cara al futuro, determinar qué se puede seguir desarrollando en esta área. Pretendo comentar algunos aspectos básicos, fundamentalmente, para ver en qué sistema de concesiones nos encontramos, qué proyectos están ejecutados, cómo se evalúa lo realizado en este lapso y cómo podemos mirar hacia adelante. Respecto a los aspectos básicos, algo que creo sabemos todos, el sistema está absolutamente consolidado después de 20 años, con una madurez y un conocimiento profundo de todos los actores. Esto se grafica en la cantidad de participantes en cada uno de los procesos de licitación, y en cada uno de los actores que están presente en los temas financieros. Hay mejoras impresionantes, desde el punto de vista de modificaciones de instrumentos financieros, en términos de amplitud y de perfeccionamiento, los que permiten aumentar la oferta de elementos que apoyan el desarrollo de proyectos de concesiones.

También es evidente que, dados los déficit que presentaba el país en la década de los 90 el desarrollo de infraestructura debía iniciarse en carreteras y aeropuertos. Posteriormente, comenzamos a desarrollar proyectos en otras áreas de infraestructura respecto de los cuales se incluye la siguiente tabla. En ella se muestran diez proyectos que hoy día están ejecutados y a los que me referiré para indicarles en qué estado se encuentran cada uno o gran parte de ellos.

Libertad y Desarrollo

Tabla Nº 1
Proyectos de infraestructura pública

Item	Nombre del proyecto	Inversión (MM US$)	Estado	Socio COPSA
1	Grupo Penitenciario 1: Iquique,La Serena y Rancagua	134	Operación	Sí
2	Grupo Penitenciario 2: Antofagasta y Concepción	82	Operación	No
3	Grupo Penitenciario 3: Santiago 1, Valdivia y Puerto Montt	131	Operación	Sí
4	Embalse Convento Viejo	220	Construcción/Operación	Sí
5	Centro Metropolitano de Retiro de Vehículos	18	Construcción	Sí
6	Centro de Justicia de Santiago	120	Operación	Sí
7	Plaza de la Ciudadanía. Etapa I	18	Operación	No
8	Estadio Techado Parque O´Higgins	15	Operación	No
9	Puerto Terrestre Los Andes	20	Operación	Sí
10	Hospitales Maipú y La Florida	190	Construcción	Sí
	Total	**948**		

Fuente: MOP.

Libertad y Desarrollo

Como vemos, básicamente, se refieren a los proyectos de cárceles, de hospitales, de embalses, de edificación pública, de apoyo logístico para movimiento de carga en los puertos. En fin, existe una gran variedad de proyectos, muy distintos a los que tradicionalmente conocemos.

En lo relativo a las cárceles, hay tres grupos que están funcionando, dado que hubo bastantes problemas durante la etapa de la construcción. Pero lo cierto es que ya llevan prácticamente 6 años operando y los índices de cumplimiento de los altos estándares exigidos por el Estado en las bases de licitación, están siendo cumplidos amplia y satisfactoriamente por los concesionarios. Esto quiere decir que hoy existe un nivel de servicios a los internos que se ha llegado a catalogar de 5 estrellas e, incluso, se tiende a criticar que estén siendo demasiado bien atendidos.

Ahora bien, en los proyectos de cárceles lo fundamental es otorgar las condiciones que establece la Constitución del Estado que dice que se debe “privar de libertad a quienes cometen algún delito”. Con eso deben pagar a la sociedad; no deben pagar teniendo mala alimentación, ni

sufriendo condiciones de hacinamiento, situaciones que son infrahumanas, y que pueden estar ocurriendo en las cárceles tradicionales.

En otro ámbito, están los embalses. Lamentablemente, tenemos solo un proyecto de embalse en concesión, el Embalse Convento Viejo en la zona de Chimbarongo, que se encuentra en etapa de operación y producción. Efectivamente, falta que se desarrolle una parte muy importante, que es incorporar 17.000 hectáreas de secano, que están en el Valle de Nilahue que hoy día no se ha podido desarrollar, porque el proyecto está detenido en esa fase, faltando que el Estado defina finalmente las acciones a seguir para poder continuar. El proyecto no se ha podido materializar, porque generaba impactos a los propietarios de los terrenos, lo cual significaba modificar el proyecto.

En otro campo muy distinto está el proyecto del Centro Metropolitano de Retiro de Vehículos que, probablemente, ustedes no conocen, pero que es una iniciativa innovadora, porque permite tener convenios con 20 municipalidades, para efectos de reunir los vehículos accidentados, o mal estacionados o que se encuentran en los corrales municipales, y llevarlos a un solo lugar. Este será gestionado por un solo operador, quien le entrega un servicio a estas 20 municipalidades, con un impacto urbano bastante importante, ya que libera espacios públicos, áreas municipales, zonas de vías públicas, todo lo que permitirá un mejor desarrollo de la ciudad.

Contamos también con la Plaza de la Ciudadanía, un proyecto importante, con estacionamientos subterráneos y que permite exista un centro cultural en ese sector.

Asimismo está el estadio techado del Parque O'Higgins. Hoy día, todos lo conocemos como La Arena, y se ha convertido en uno de los recintos más populares de Santiago para el desarrollo de actividades, ya sean culturales o deportivas.

Está el puerto terrestre de Los Andes, que permite realizar labores de carga y descarga fuera de los lugares del puerto propiamente

Libertad y Desarrollo

tal, llamado Puerto Seco y que facilita el mejoramiento de los tiempos de transporte de carga.

Y por último, pero no menos importante, los hospitales de Maipú y La Florida, que son claramente el primer hito respecto de este tipo de proyecto, orientado a otorgar a la ciudadanía mejores estándares, en términos de salud pública.

En resumen, tenemos 238.000 metros cuadrados de edificación pública, hay más de 12.000 plazas para internos en infraestructura carcelaria concesionada y 766 camas de infraestructura hospitalaria. Eso es lo que hemos desarrollado hasta el día de hoy.

Libertad y Desarrollo

1. FORTALEZAS DEL SISTEMA

¿Cómo evaluamos, entonces, estos 20 años? Primero, dentro de las fortalezas del sistema, cabe destacar la innovación, con el desarrollo de alternativas como la del Puerto Seco, que mencionábamos, el que alivia los problemas de espacio y congestión para ahorrar tiempos de carga y descarga de los bienes de exportación e importación. También en cuanto a innovación, se ha dado una solución a las municipalidades por los vehículos depositados en "corrales" ya colapsados, los que generan pérdida de valor a las arcas municipales, amén del mayor control del estacionamiento en las vías públicas. Ello permite dar un mejor tratamiento a la ciudad, para efectos de espacios públicos. Y respecto de las cárceles y del grave problema que representa para nuestra sociedad hoy día, solo tenemos un 26% de los reos condenados del país en cárceles privadas concesionadas, por lo que aún falta mucho por hacer para resolver los problemas de hacinamiento que tiene el sistema carcelario. Por otro lado, hay que considerar que los servicios que se prestan en estos establecimientos dignifican el trato humano a los internos y a los mismos gendarmes, porque, efectivamente, ellos también resultan beneficiados por esos servicios. No es casualidad que estos altos estándares han sido reconocidos internacionalmente por diversos organismos.

Adicionalmente, en términos de innovación, tenemos proyectos de riego que son financiados y operados por privados, como ya les mencionaba. Una fortaleza muy importante es el apoyo del Estado, puesto que permite desarrollar estas iniciativas, dado que la mayoría de ellas no tienen demanda propia. Al no ser posible aplicar el concepto de "el que usa paga", como es el caso de los usuarios de los aeropuertos o autopistas le corresponde al Estado hacer los desembolsos, para efectos de financiar su construcción y operación.

Otra fortaleza importante que debemos mencionar es, obviamente, la activa presencia en el sistema de los privados. Al principio hubo un cierto grado de reticencia o desconocimiento de cómo operaba este, pero siempre tuvimos oferentes en los procesos de licitación. Algunas licitaciones pueden haber sido declaradas desiertas, pero en definitiva prácticamente todos los proyectos fueron licitados. Y por último debo decir que está demostrado que, en estos 20 años, los privados hemos sido eficientes en la gestión, tanto de la construcción como de la operación.

Libertad y Desarrollo

2. LAS DEBILIDADES

Como aspectos negativos, refirámonos a las debilidades que ha tenido el sistema en estos 20 años. En la mayoría de los proyectos, el MOP ha actuado por mandato de otros ministerios y eso, a la larga, ha generado problemas de descoordinación o desconocimiento con las carteras que son dueñas de la infraestructura o a quienes les corresponde resolver los problemas de infraestructura, esto es los ministerios de Justicia, Salud, Transportes, etc. Esta estructura orgánica generó mayores costos de diseño y/o construcción que derivaron en largos procesos de arbitrajes con altos costos para las partes. La situación está graficada claramente en el caso de las cárceles. Los tres grupos de cárceles desarrollados terminaron en arbitrajes o en acuerdos entre las partes, reconociendo los impactos derivados por las modificaciones de proyecto llevadas adelante por el mandante.

En consecuencia, en este tipo de mandatos, no queda claro el rol de interlocutor válido en el contrato de concesión, el único con el cual el concesionario privado pueda relacionarse y resolver los problemas que se puedan generar en la interpretación del mismo.

Ahora, estas situaciones y los problemas que se han suscitado han llevado a que los programas se hayan detenido o pospuesto. Teníamos un programa de desarrollo de cárceles muy potente, de cuatro grupos con 10 cárceles concesionadas; sin embargo, hoy día hay un grupo que nunca se ha licitado y que todavía falta por hacer. Esperamos que se anuncie en los próximos meses y tengamos nuevos proyectos de cárceles concesionadas.

También había un plan de desarrollo de embalses de riego muy importante, no obstante el único que hoy existe es el Embalse Convento Viejo. El Ministerio de Obras Públicas insinuó, en un seminario, hace un par de semanas, el Embalse Punilla, como concesionado, cosa que, obviamente, nos llena de interés, pero veamos si realmente se materializa.

Otro aspecto que debe mencionarse se refiere a que el Estado también ha tenido cambios, en términos de asignación de recursos a proyectos concesionados. Recuerdo que, en el año 2010, había una cierta cantidad de proyectos presentada por esta administración, la que estaba calificada en función de si requería o no subsidio por parte del Estado. Los proyectos que requerían subsidio tuvieron menor prioridad. Luego, creo que mirar estos proyectos desde esa perspectiva, obviamente, afectará el desarrollo de esta área, pues gran parte de ellos requiere de aportes adicionales, dado que no cuentan con una cantidad de usuarios y tarifas que permitan rentabilizarlos.

Libertad y Desarrollo

3. LA MIRADA HACIA EL FUTURO

¿Cómo pensamos que se desarrollará el sistema hacia el futuro? Podemos apreciar que hay nuevos actores; es decir, dadas las condiciones de estabilidad que posee el país actualmente y la consolidación de nuestro

sistema, hay mucho interés en participar, ya sea por parte de actores nacionales —que antes no estaban—, o internacionales que vienen a Chile a buscar alternativas de inversión, y oportunidades para empresas de ingeniería y construcción. Luego, nuestro país presenta una condición muy particular, en la cual vemos la presencia de un mayor número de participantes y en consecuencia, las licitaciones serán más competitivas, en virtud de lo cual el Estado podrá recibir ofertas mucho más atractivas para el país.

También hay una mayor diversidad de proyectos. Con esta herramienta es posible afrontar iniciativas que, al no tener demanda propia, es decir, gente que esté dispuesta a pagar por el uso de esa infraestructura, se pueden desarrollar bajo esta modalidad. Pensemos en parques urbanos, en recintos deportivos, estadios, cuyas demandas individuales no alcanzan a cubrir sus costos, por lo que son inviables. En estos casos, el Estado tiene que subsidiarlos para que se puedan desarrollar.

¿Y cuáles son las amenazas que enfrentamos? La experiencia muestra que los grandes problemas surgen en aquellos proyectos que incluyen el diseño por parte del concesionario o del privado. ¿Por qué lo digo? Porque, efectivamente, esas fueron las razones por las cuales se generaron las controversias en las cárceles, lo que es muy simbólico. Los proyectos eran modificados por los entes del Estado, entendiendo que los costos los tenía que asumir el privado. Obviamente, era una condición que no era aceptable y finalmente, se llegaba a arbitraje, instancia en la cual se resolvieron estas controversias. Pero la idea no es resolver controversias, sino que generar proyectos, desarrollarlos y entregárselos finalmente a la ciudadanía, como decía la Ministra de Obras Públicas.

Adicionalmente, el hecho de exigir a los concesionarios y a los privados que hagan estudios de altos costos para presentar ofertas, nos parece que desincentiva la participación, porque, si bien todos los oferentes deben realizar estos estudios, dado que solo uno será el adjudicatario, unicamente este cubrirá dicho costo; y el resto de los proyectos van todos a la basura. Estamos hablando de proyectos de hospitales, cárceles, que

Libertad y Desarrollo

significan costos de uno o dos millones de dólares. Entonces, es difícil pensar que los actores tomen esta decisión y, por último, es una pérdida del valor del sistema que no tiene mucho sentido.

Nuestra propuesta, respecto de esta amenaza, es que el Estado la controle por medio de la entrega del diseño, ante lo cual, todos los participantes licitarán un mismo proyecto.

Otra situación que nos amenaza es la eliminación de los subsidios del Estado. Obviamente, si esto se mantiene en el tiempo, va a afectar el desarrollo de esos proyectos que no tienen demanda propia, donde se permita validar el concepto de "el que usa paga".

Concluyendo, para desarrollarnos en esta área se requiere que el Estado siga teniendo un decidido apoyo y aporte. Una veta importante son las áreas de parques urbanos y las instalaciones deportivas y, en fin, cualquier área que permita mejorar la calidad de vida de la ciudadanía.

En esto también hay que recalcar algunos aspectos que no se mencionan y que no se conocen. El Ministerio de Vivienda tiene una gran cantidad de terrenos fiscales a lo largo del país, dentro de las ciudades, en los cuales se podrían desarrollar proyectos de edificación, parques urbanos u otra infraestructura de uso público. Se trata de aprovechar esta coyuntura para materializar alternativas de desarrollo de infraestructura pública que el Estado, en conjunto con los privados, podrían entregar a las personas. También, dado que hay infraestructura, alguna moderna, tenemos que cambiar nuestra mirada hacia concesiones de operación y apreciar la capacidad que tiene el privado de operar y gestionar para entregar servicios eficientes a la ciudadanía. Ahora, para desarrollar este tipo de proyectos, en los que la innovación es importante, una herramienta muy eficaz es la iniciativa privada. En este contexto, se requiere con urgencia modificar el reglamento de concesiones de iniciativas privadas. COPSA y la Cámara Chilena de la Construcción junto con el Ministerio de Obras Públicas, estamos trabajando para poder llevar adelante cambios que aumenten los premios y que, además, beneficien a quienes presenten proyectos

Libertad y Desarrollo

innovadores, de cara a contar en el futuro con una mayor infraestructura para el desarrollo.

En los últimos años, el ingreso de proyectos de iniciativas privadas ha registrado una disminución importante en el Ministerio de Obras Públicas. Chile está perdiendo una herramienta en la cual los privados podemos dar un muy buen apoyo al desarrollo de la infraestructura del país.

En resumen, teniendo en cuenta la experiencia en el desarrollo de esta área, creemos que existe un futuro bastante promisorio de la infraestructura pública, una vez mitigadas las amenazas mencionadas.

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

PANEL 2

CONSTRUYENDO LA NUEVA CARTERA DE PROYECTOS

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

5

POTENCIANDO **LA NUEVA CARTERA DE PROYECTOS**

Andrés Lagos Ch.*

Libertad y Desarrollo

* Ingeniero civil hidráulico de la Pontifica Universidad Católica de Chile. En la actualidad, se desempeña como gerente de la División de Desarrollo y Licitación de Proyectos de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas. Tiene más de 10 años de experiencia en la empresa privada, específicamente, en el rubro de la construcción. En este ámbito, le ha tocado liderar la implementación de sistemas de gestión, orientados a la optimización de procesos y además ha trabajado en evaluación de proyectos de infraestructura.

Quiero agradecer a COPSA la oportunidad de exponer este tema, que es de bastante relevancia para la industria y que, además, nos da la posibilidad de contarles en qué estamos, no solamente respecto de los objetivos que tenemos a corto plazo, entre este año y el próximo, sino también, en relación a una cartera de proyectos futuros, para después de 2014.

Como ustedes conocen, tenemos programada una ambiciosa cartera de 12 proyectos, a ser licitada entre este año y el próximo, por más de cuatro mil millones de dólares. Paralelamente, estamos explorando nuevas áreas para armar nuestra cartera 2014 - 2018, en la que queremos que la prestación de servicios sea el eje de los nuevos modelos de negocio y, de esta manera, seguir validando, fomentando y potenciando la asociación público/privada, como un mecanismo exitoso para el desarrollo de la infraestructura de nuestro país.

La nueva cartera debe conjugar el beneficio social con la rentabilidad privada. Es ahí donde queremos invitarlos a ser más innovadores y creativos, ya que los proyectos con grandes ganancias sociales y los proyectos con buena rentabilidad privada, sin necesidad de subsidio por parte del Estado, no serán posible en el futuro, sin la incorporación de la innovación y apoyo del sector privado.

Para la nueva cartera de proyectos, estamos implementando diversos mecanismos, como son, en primer lugar, la búsqueda y generación de alianza con nuevos ministerios, municipios y gobiernos regionales.

Libertad y Desarrollo

Cuadro N° 1
Mecanismos de generación de proyectos

A través de la asociación al interior del sector público, hemos activado conversaciones con diferentes ministerios. En este sentido, quiero destacar la experiencia que hemos tenido con el Ministerio de Salud, con quienes hoy manejamos un programa de diez hospitales que serán licitados en los próximos meses, con una inversión de más de mil setecientos millones de dólares. En ello se ha establecido, como gran logro, una regulación transversal que, de alguna manera, le da una estabilidad especial a este programa. Ya tuvimos una respuesta inicial de esta regulación con el Hospital de Antofagasta, la cual creemos fue bastante exitosa. En esta oportunidad, recibimos seis ofertas, lo que consideramos que fue una muestra del gran interés que tenía la industria por este programa. Si resulta ser exitoso, creemos, con optimismo, que podemos generar un tercer programa de hospitales, entendiendo el déficit que, en esta área, tiene nuestro país.

También, estamos promoviendo acercamientos con las municipalidades, con quienes hemos iniciado algunas conversaciones de manera de ir evaluando la posibilidad de concesionar espacios públicos. También hemos tenido contacto con los gobiernos regionales, a fin de poder mostrar que la herramienta de concesiones es una alternativa eficaz y válida para ellos, con la cual pueden financiar sus necesidades de infraestructura de mediano y largo plazo.

Libertad y Desarro

Además, hay algunas iniciativas privadas que han ingresado, que han contado con el apoyo de los gobiernos regionales, como son los centros cívicos de Valdivia e Iquique.

A ello se suma que, en estas instancias, los gobiernos regionales, a través de convenios de programación, pueden participar en el cofinanciamiento de la infraestructura. Por ejemplo, en algunos contratos anteriores, los gobiernos regionales han comprometido aportes por más de doscientos cuarenta millones de dólares, específicamente, en los proyectos de Autopista de la Región de Antofagasta; alternativas de acceso a Iquique; Ruta 5, entre Vallenar y Caldera; Ruta 5, entre La Serena y Vallenar. Todos estos montos, en realidad, no fueron requeridos, ya que los resultados de la licitación no solicitaron subsidio.

En resumen, estamos potenciando el conocimiento de esta herramienta en el sector público, con el fin de que cualquier servicio público lo pueda incorporar, como una forma alternativa de desarrollar la infraestructura de mediano y largo plazo.

Adicionalmente, al interior del Ministerio, tenemos mesas de trabajo con las diferentes direcciones. Específicamente, con la Dirección de Vialidad hemos definido proyectos que pueden ser estudiados a través del sistema de concesiones, por el flujo que tienen y la necesidad de inversión que representan.

En este sentido, en el último año, ya se han definido ocho proyectos que están siendo analizados, para los cuales se están solicitando recursos a fin de elaborar sus respectivos estudios integrales.

Asimismo, con la Dirección de Aeropuertos estamos analizando el comportamiento de la demanda y los posibles modelos de negocio, para que los aeropuertos que hoy no forman parte de la red de aeropuertos concesionados, puedan ser incluidos si el flujo y las necesidades lo ameritan.

Estamos trabajando, también, con la Dirección de Obras Hidráulicas, en el análisis de algunos proyectos de embalses. Ya se definió

Libertad y Desarrollo

que el Embalse Punilla será licitado a través del sistema de concesiones con una inversión de más de cuatrocientos cincuenta millones de dólares. Si este se lleva adelante, será el segundo embalse concesionado, después de Convento Viejo.

Estamos participando, también, en actividades de planificación regional y nacional, específicamente con SECTRA y el Ministerio de Transportes, en reuniones para coordinar esfuerzos orientados a la planificación del transporte urbano en las ciudades más importantes de nuestro país.

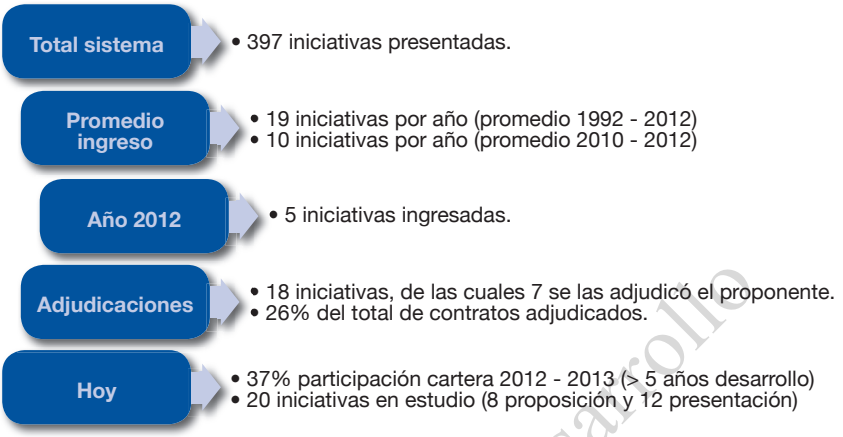
Internamente, el Ministerio de Obras Públicas está desarrollando el Plan Nacional de Infraestructura Regional y de Recurso Hídrico, para el año 2021.

Todos nuestros proyectos forman parte de estos esquemas de planificación de transporte y de infraestructura regional y esperamos que todas las propuestas que estén dentro de la planificación, puedan ser analizadas, en términos de factibilidad, a través del mecanismo de concesiones.

Del mismo modo, hace 5 años comenzamos con el proceso de relicitaciones de concesiones y quiero destacar que ha sido una experiencia que ha dejado enseñanzas para mejorar en el tiempo, de manera de llegar con mayor anticipación, con proyectos más acabados y con una regulación que dé respuesta a las necesidades que hoy tienen los usuarios.

Libertad y Desarrollo

Cuadro N° 2
Los grandes números en iniciativas privadas



Libertad y Desarrollo

En la cartera 2012 - 2013 específicamente, tenemos planificada la relicitación de dos aeropuertos: el Aeropuerto Tepual de Puerto Montt, para el que esperamos llamar a licitación a fines del año 2013, y el Aeropuerto de Santiago, que esperamos, de igual manera, llamar a licitación dentro del segundo semestre del mismo año.

Conjuntamente, estamos estudiando algunas relicitaciones de proyectos de aeropuertos, como es el de Carriel Sur de Concepción y el Aeropuerto Carlos Ibáñez del Campo de Punta Arenas.

Además, hay proyectos viales que terminan su plazo de concesión próximamente, como son los casos del túnel El Melón, la Ruta 5 entre Talca y Chillán, la Ruta 78: de Santiago a San Antonio y un poco más adelante, la Ruta 68.

Con todo lo anterior, esperamos poder estudiar contratos más orientados a la prestación de servicios y no solamente a la ejecución de infraestructura. Tal vez, una de las herramientas más importantes con la que hoy contamos para armar nuestra cartera futura, es el proceso de iniciativas privadas. En estos 21 años de historia, han ingresado 397

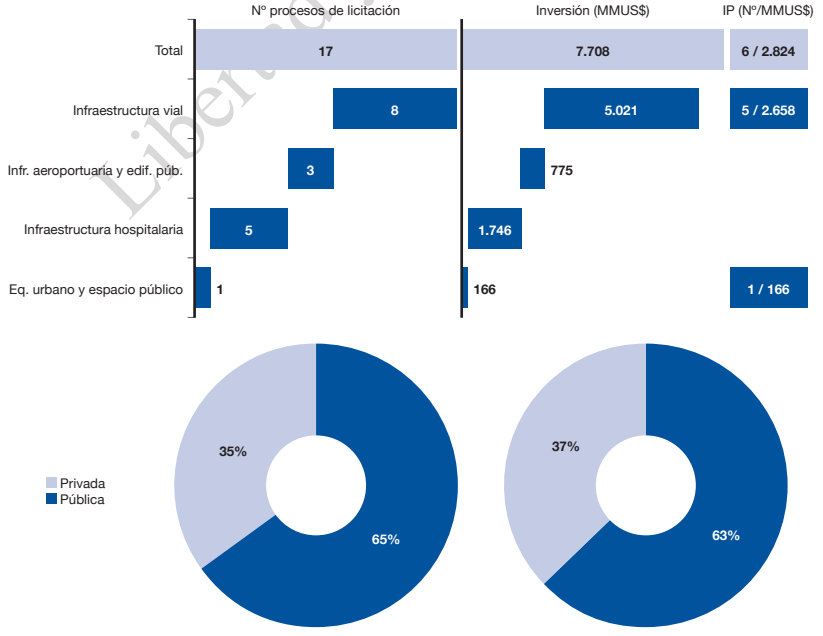
proyectos al sistema, lo cual se traduce en un promedio de, prácticamente, 19 ingresos por año. Sin embargo, en los últimos años, hemos registrado un promedio anual de 10 iniciativas y, en el año 2012, solo tenemos 5 iniciativas ingresadas. Para qué hablar de las que han sido declaradas de interés público: este año solo una iniciativa ha sido declarada como tal.

De los 70 proyectos adjudicados, 18 corresponden a iniciativas privadas; 7 de estas fueron adjudicadas al proponente. De estos 18 proyectos, además, la gran mayoría corresponde a propuestas viales y aeroportuarias, con lo cual creemos, falta diversificación e innovación.

En la actualidad, tenemos 13 proyectos en etapa de proposición, o sea, que han sido declarados de interés público, con una inversión que supera los siete mil trescientos millones de dólares y que pueden ser contados dentro de la cartera futura 2013 - 2018.

Libertad y Desarrollo

Gráfico N° 1
Participación de iniciativas privadas en cartera 2012 - 2013



También hay doce iniciativas en etapa de presentación, con una inversión que supera los mil quinientos millones de dólares. Muchas de estas propuestas no pasarán, tal vez, el primer filtro de la declaración de interés público; por lo cual, creemos que tenemos que incentivar la participación de los privados, siendo capaces de entregar mejores y más atractivas condiciones para las iniciativas privadas.

En este sentido, pensamos que es importante dar mayores garantías, en términos de mejorar nuestros procesos de revisión, acotar los costos de la etapa de proposición y de definir también mayores incentivos a quienes presenten iniciativas. Concretamente, estamos mejorando el proceso de iniciativas privadas, a través de dos canales: primero, la gestión interna y segundo, el cambio del reglamento.

Queremos, también, fomentar que las iniciativas sean más innovadoras, que escapen de los ámbitos tradicionales de desarrollo de la infraestructura y que puedan explorar nuevas áreas y servicios, como son, por ejemplo, la edificación pública, la revitalización urbana, los centros deportivos, parques, medios de transporte diferentes al vehicular, etc.

En un primer diagnóstico, entendemos que el desarrollo de infraestructura obedece a proyectos cada vez más complejos, con mayores riesgos para el proponente y con una ciudadanía más exigente respecto del nivel de servicio.

En términos de gestión, estamos mejorando la entrega de la información por parte de los proponentes, a través del desarrollo de nuevos formularios de presentación, orientados a cada uno de los tipos de proyectos. Además, queremos perfeccionar considerablemente y, así, lo hemos hecho en las últimas declaraciones de interés público, el alcance de los estudios de la etapa de proposición. Prácticamente, lo que entregamos hoy son los términos de referencia de lo que tiene que ser desarrollado. Además, en esta misma declaración de interés público, hemos definido etapas de desarrollo o fases, lo que creemos ha sido bastante exitoso de acuerdo a los resultados de las últimas experiencias.

Libertad y Desarrollo

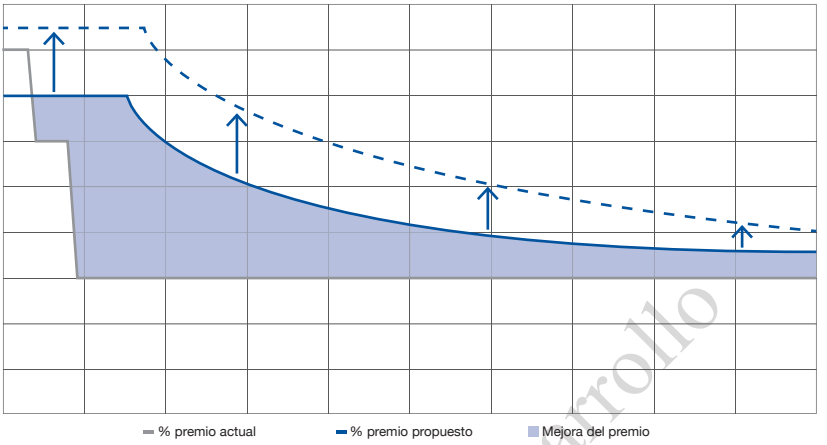
En términos del cambio del reglamento, estamos trabajando en tres áreas. Primero, en definir plazos más reales, de acuerdo a lo que históricamente hemos tenido, de manera que el proponente pueda estimar de mejor manera el riesgo al cual se está enfrentando al presentar una iniciativa privada y, así, poder definir también plazos más acotados, en el caso de que pueda hacerse.

Segundo, estamos trabajando en definir un marco más claro en el tema del reembolso de los estudios. Hoy nos encontramos con una figura en la que, al final de la etapa de proposición, existe una negociación entre el proponente y el Ministerio, en la cual, no hay reglas muy claras. Entonces, lo que buscamos es definir un escenario con reglas más transparentes y orientaciones más precisas respecto del costo de los estudios para cada una de las iniciativas, desde que son presentadas.

Tal vez lo más importante es definir una nueva estructura de premios. Actualmente, se aplica un porcentaje de gratificación a cada una de las iniciativas, dependiendo de su nivel de inversión, el que puede variar entre un 3% y un 8%. Lo que estamos proponiendo, y así lo hemos presentado a COPSA y a la Cámara Chilena de la Construcción, quienes están trabajando activamente con nosotros, es un esquema de premio que sea a través de una fórmula continua. De esta manera, esperamos mejorar considerablemente los incentivos que son entregados, además de poner condiciones más claras en su aplicación. Hoy, se aplica sobre la variable de licitación, pero queremos —y así lo hemos planteado al sector privado—, que sea un premio asociado al nivel de inversión que exija cada uno de los proyectos.

Libertad y Desarrollo

Gráfico N° 2
Propuesta de premios



Además, para nosotros, es muy importante poder incentivar la innovación y que los proyectos sean adjudicados con el menor subsidio posible, dado el déficit presupuestario que presenta actualmente el país. Entonces, estamos también proponiendo la incorporación de un ponderador del porcentaje, de manera de incentivar estos dos conceptos y recibir propuestas más innovadoras y con menos aporte de parte del Estado.

Por lo tanto, de todos estos proyectos, algunos tienen un grado de avance mayor que otros. Los más adelantados podrían ser licitados el primer semestre del 2014 y de ahí al 2016, los que tienen un avance menor.

En el Cuadro N° 3 se incluyen los proyectos que están actualmente, en etapa de presentación. Muchos de ellos, como comenté anteriormente, no pasarán el primer filtro, dado que en varias ocasiones no existe interés desde los ministerios o gobiernos regionales que están involucrados en este tipo de proyectos; o, en otras oportunidades, también faltan antecedentes relevantes en las presentaciones que han sido realizadas por los proponentes.

Libertad y Desarrollo

Cuadro N° 3
Cartera potencial 2014 - 2018, proyectos en etapa de presentación

1	Concesión Ruta CH-205 y Nuevo Acceso a Valdivia.
2	Puerto Terrestre Internacional de la Región de Atacama.
3	Sistema de Tren Ligero (Tranvía comunas de La Reina y Peñalolén).
4	Puerto Terrestre Internacional de la Región de Antofagasta.
5	Estacionamientos San Cristóbal.
6	Hospital Clínico y Centro de Referencia de Salud San Pedro de La Paz.
7	Ruta 5 Tramo Chañaral – Antofagasta.
8	Ruta 5 Tramo Caldera – Chañaral.
9	Hospital de Alto Hospicio.
10	Sistema de Transporte Intermedio Las Condes – Huechuraba.
11	Planta Agua Oceánica Mejillones.
12	Concesión Vial Ruta Fronteriza Puyehue.

Contamos con el siguiente listado de ocho proyectos que estamos trabajando con la Dirección de Vialidad. Algunos de ellos tienen un avance importante, como lo es el tramo entre Coquimbo y La Serena; y en el caso de otros, estamos solicitando los recursos necesarios para poder iniciar los estudios de demanda y poder impulsarlos.

Cuadro N° 4
Cartera potencial 2014 - 2018, iniciativas públicas en estudio

1	Camino La Pólvora.
2	Concesión Ruta 60 CH, Tramo El Sauce-Cristo Redentor.
3	Ruta 1, Tramo Antofagasta-Iquique.
4	Ruta 5, Tramo Coquimbo-La Serena.
5	Ruta 41 CH, La Serena-Vicuña.
6	Ruta F-50, Quilpué-Villa Alemana-Ruta 68.
7	Ruta San Javier-Constitución.
8	Ruta Freire-Villarrica.

Como complemento, están las relicitaciones que tenemos a futuro, donde tal vez, las más importantes por su impacto social, urbano y constructivo, son: Tramo Talca / Chillán, Ruta 78, Ruta 68 y Ruta 5 Chillán / Collipulli.

Cuadro N° 5
Cartera potencial 2014 - 2018, relicitaciones en estudio

1	Túnel El Melón.
2	Camino Nogales-Puchuncaví.
3	Ruta 5, Tramo Talca-Chillán.
4	Ruta de La Madera.
5	Ruta 78, Santiago-San Antonio.
6	Ruta 68, Santiago-Viña del Mar.
7	Ruta 5 Tramo, Chillán-Collipulli.
8	Aeropuerto Chacalluta.
9	Aeropuerto Cerro Moreno de Antofagasta.
10	Aeropuerto Carriel Sur de Concepción.
11	Aeropuerto Carlos Ibáñez del Campo, Punta Arenas.
12	Corredor de Transporte Público Santa Rosa.

Finalmente, nuestra invitación es a que ustedes participen, activamente, en el diseño y la conformación de proyectos futuros, porque estamos convencidos que el sector privado debiera liderar la propuesta de mejores y más eficientes alternativas de solución a los problemas de infraestructura que hoy día enfrentamos, sin perder de vista, que por sobre todo, se debe procurar obtener el mejor nivel de servicio para los usuarios.

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

6

LA INFRAESTRUCTURA QUE NECESITAMOS **PARA SER DESARROLLADOS**

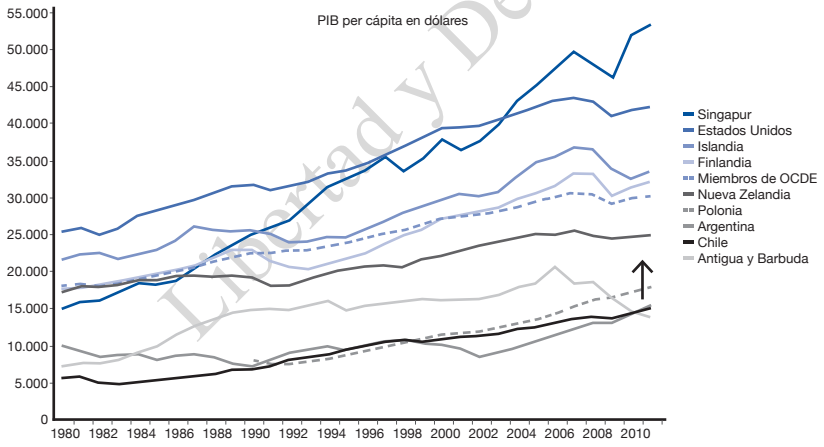
Javier Hurtado C.*

Libertad y Desarrollo

* Ingeniero civil industrial de la Universidad Católica de Chile, máster en Ingeniería Química en la Universidad de Stanford, California. Actualmente es gerente de Estudios de la Cámara Chilena de la Construcción. Posee amplia experiencia en la actividad empresarial y gremial, en distintos rubros como medio ambiente, energía, infraestructura y minería, entre otros. Es miembro del Consejo Consultivo de Libertad y Desarrollo, miembro del Consejo Consultivo de CONAMA, presidente de la Comisión de Desarrollo Sustentable de la CPC, director del Instituto de la Construcción, miembro del directorio de ENAMI, director de la Agencia de Eficiencia Energética e integrante del Consejo de Seguridad Civil del Ambiente.

Mi idea es desafiarlos a pensar más allá de los proyectos puntuales y proyectarnos en el tema de la infraestructura. Para eso, los invito a mirar el Gráfico N° 1 que incluye la evolución del Producto per Cápita de un grupo de países que incluye a Chile. Es evidente que hemos tenido, en los últimos años, un crecimiento interesante en el producto, y hemos escuchado tanto en discursos públicos, como en nuestros deseos en general, que en el corto plazo, esto es para el año 2018, Chile alcanzará un ingreso del orden de los veinte mil dólares per cápita. Eso significa, obviamente, posicionarnos en niveles parecidos al que tiene hoy día Nueva Zelanda o Polonia. Estamos actualmente cerca de los quince mil dólares per cápita, o sea, hemos dado un salto importante y un salto importante en el producto implica muchos aspectos, especialmente desde el punto de vista de la infraestructura.

Gráfico Nº 1
Evolución PIB países seleccionados

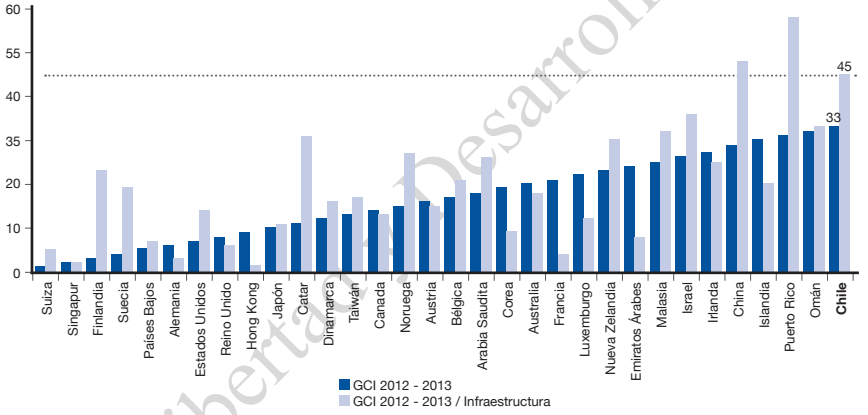


Libertad y Desarrollo

En la información que publica el Word Economic Forum respecto a la competitividad, Chile aparece en el lugar 31. Veamos el Gráfico N° 2. Claramente, si analizamos este gráfico, podemos apreciar que si bien en términos de competitividad estamos en ese lugar 31°, en cuanto al componente infraestructura nos ubicamos en el lugar 45°. Es decir, la competitividad de nuestra infraestructura afecta negativamente a nuestra competitividad total. Somos menos competitivos en infraestructura de lo que somos como país.

Y el gráfico nos señala, además, que todos los países más competitivos que nosotros tienen mejor infraestructura, salvo Puerto Rico y China puntualmente, que son países que están invirtiendo muy fuerte en el rubro. O sea, los demás países que compiten con Chile en este indicador son todos mejores en infraestructura y eso ya es un dato en que deberíamos estar pensando. Tenemos necesidad de igualar de alguna forma nuestra infraestructura a nuestro nivel de competitividad.

Gráfico Nº 2
***Ranking* competitividad del Wold Economic Forum:**
Total e infraestructura

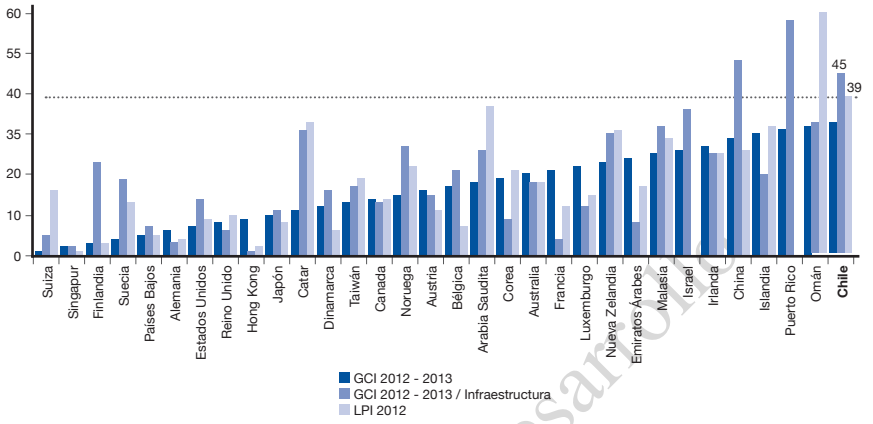


Libertad y Desarrollo

Ahora bien, para analizar más profundamente el rubro infraestructura, he incluido el Gráfico N° 3 que contiene el *logistic performance index*, importante indicador donde Chile aparece en el lugar 39°, al ser comparado con los países del grupo de los más competitivos. Este es un dato complejo, porque si miramos este conjunto, todos presentan un mejor desempeño en lo que a logística se refiere. Chile, un país lejano, cuyo comercio básicamente se destina desde y hacia el hemisferio norte, la logística es un aspecto tremendamente importante en términos de nuestra competitividad.

Si queremos ser competitivos o más competitivos, el tema logístico es esencial; requerimos buenos transportes, buenos puertos, buenas aduanas, buen servicio en general.

Gráfico Nº 3
Competitividad y servicios logísticos
***Logistics performance index* (LPI) 2012**



Libertad y Desarrollo

Observemos otros indicadores de crecimiento. Por ejemplo, la tasa de motorización: Chile está en alrededor de 150 vehículos por cada mil habitantes. Si llegamos a los veinte mil dólares per cápita, lo cual esperamos que sea el 2018, o sea, en cinco años, estamos hablando de una tasa de motorización que podría estar en 300 o 400 vehículos por cada mil habitantes, según la muestra internacional. O sea, observaremos un crecimiento impresionante en el parque automotriz que probablemente se duplicará de aquí al 2020. Hoy día nuestra infraestructura, en general, está bastante copada lo que produce congestión. ¿Qué sucederá si llegamos a los veinte mil dólares per cápita y a 300 o 350 vehículos por cada mil habitantes? Habremos casi duplicado el parque automotriz y tendremos ver qué hacemos con eso. La verdad que este es un dato duro.

Respecto de la accidentabilidad, Chile muestra alrededor de 10 muertos por cada cien mil habitantes en tasa de mortalidad en carretera, cifra bastante superior a la que se observa en los países más desarrollados. O sea, evidentemente, son dos indicadores que nos están diciendo algo.

Hablemos de otro indicador: hospitales. En la Tabla N° 1 se muestra que Chile el año 2009 tenía 2,3 camas hospitalarias por cada 1.000

habitantes, cifra que luego incluso puede haber caído por el terremoto. Los países con los que nos estamos comparando, como Portugal, o países de veinte mil dólares per cápita tienen 3,3 a 4 camas de hospital por cada 1.000 habitantes. La Organización Mundial de la Salud recomienda 4 por cada 1.000 habitantes; es decir, habría que duplicar nuestra capacidad hospitalaria si queremos estar a la altura del estándar de un país de veinte mil dólares per cápita. En términos de inversión bordearía los US$ 7.000 millones: un desafío significativo.

Tabla Nº 1
Total camas de hospital por cada 1.000 habitantes

País	1994	2009
Alemania	9,7	8,2
Hungría	9,3	7,1
Austria	9,4	7,7
Francia	9,1	6,6
Finlandia	8,4	6,2
Bélgica	7,6	6,5
Irlanda	7,1	4,9
Grecia	4,9	4,8
Italia	6,6	3,7
Australia	4,6	3,8
Noruega	4,1	3,3
Portugal	4,1	3,3
Reino Unido	4,8	3,3
Canadá	5,0	3,3
España	4,4	3,2
Estados Unidos	4,3	3,1
Turquía	2,5	2,5
Chile	**3,4**	**2,3**
México	1,9	1,7

Libertad y Desarrollo

Otro dato conocido, nuestras cárceles. Tenemos 54.000 personas que pernoctan en cárceles. En la Tabla Nº 2 se puede observar la población de reclusos que viven en la cárcel, los que están presos todo el tiempo, más algunos que tienen reclusión nocturna. Nuestra capacidad carcelaria es de 34.000 internos, esto es, tenemos un déficit de 20.000 plazas. Conocemos el drama del hacinamiento y los efectos que trae consigo. Si

el objetivo de una cárcel es reinsertar, obviamente con un hacinamiento de esta envergadura es imposible y lo que se está haciendo entonces es, básicamente, confinar. Esto, desde el punto de vista de política pública, es un tema que se debe abordar.

Tabla Nº 2
Capacidad de los recintos penitenciarios

	2005	2006	2007	2008	Mar. 2011
Población que pernocta	37.646	41.454	46.942	52.220	54.483
Capacidad diseño recintos	27.995	26.460	32.326	35.373	34.189
Déficit recintos	**9.651**	**14.994**	**14.616**	**16.847**	**20.294**

Fuente: Elaboracion propia con información de Gendarmería de Chile y Paz Ciudadana.

En cuanto a aeropuertos, podemos decir que a septiembre de 2012 el tráfico del terminal Arturo Merino Benítez superaba los 10 millones de pasajeros y a diciembre se elevó por sobre los 13 millones con los atochamientos conocidos por todos. Se ha dicho públicamente que para el 2020 es probable que lleguemos a los 19 millones de pasajeros. Luego, si pensamos otra vez en el objetivo de alcanzar los veinte mil dólares per cápita de producto en Chile de aquí a diez años, veremos más que duplicarse el tráfico aéreo, con las exigencias que ello significa en términos de infraestructura. Esto también representa un desafío importante.

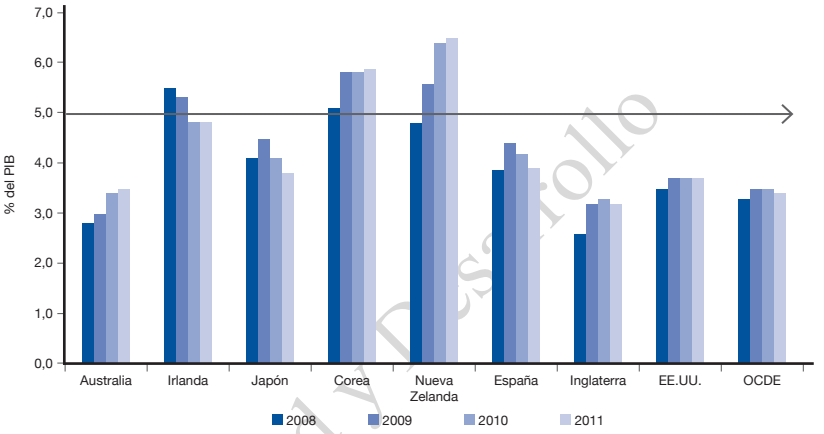
Libertad y Desarrollo

En fin, podemos dar varios datos más, pues hay mucho análisis al respecto. Todos concuerdan en que hay un importante déficit en infraestructura en el país si el objetivo es llegar a la meta de los veinte mil dólares per cápita.

En general, los países que ya están desarrollados tienen tasas de inversión total en infraestructura del orden del 3% del PIB, (ver Gráfico N° 4), pero los que están en proceso de desarrollo y que registran tasas anuales de crecimiento económico, entre 5, 7 u 8%, invierten en promedio entre un 5 y 7 % del PIB en infraestructura. Esto es un hecho. En Chile, considerando toda la infraestructura de uso público, tanto la pública,

como la privada de uso público, se invierte actualmente un 3,4% del PIB. Entonces, otro dato relevante si queremos mantener este crecimiento económico en torno al 5, 6 o 7%, debemos invertir en infraestructura del orden de un 5 o 6% del PIB.

Gráfico Nº 4
Inversión total en infraestructura



Fuente: OCDE.

Libertad y Desarrollo

Ahora bien, veamos en qué se invierte hoy día. Entre los años 2003 y 2012, el Estado invierte en total en el país —obras públicas, Metro, FNDR, salud, etc., gasto público o inversión pública en general—, alrededor del 2,5 del PIB. Lo más obvio y lógico es que continúe más o menos igual hacia adelante, pues no podemos, desde el punto de vista de un país que está en desarrollo, presionar más el presupuesto público, habiendo otras necesidades relevantes que también deben ser cubiertas. Hay entonces un primer mensaje que es importante asumir: dadas las necesidades futuras de aumentar la inversión en infraestructura al 5% del PIB, lo razonable es que la diferencia sea aportada por otras fuentes de financiamiento de infraestructura, la inversión privada.

Veamos qué significa invertir el 5% del PIB en infraestructura. El discurso macro señala que "vamos a crecer a un PIB de veinte mil dólares per cápita, lo que implica llegar al año 2018 a un producto del orden de

trescientos cincuenta mil millones de dólares". Eso implica una tasa de inversión total de 28% del PIB de inversión total y, en infraestructura, del 5% del PIB, considerando una inversión entre 2011 y 2018 del orden de cien mil millones de dólares en infraestructura. La cifra es importante, y creo que nadie la ha mencionado, pero es lo que se requiere para alcanzar el objetivo antes mencionado.

Tabla Nº 3
¿Qué significa invertir el 5% del PIB?

	PIB, MMUS$	PIB per cápita, MMUS$	Inversión (FBKF), MMUS$	Inversión (FBKF), como % del PIB	Inversión infraest. pública, MMUS$	Inversión infraest. pública, (% del PIB)
2011	247.198	14.602	47.831		8.185	
2012	261.104	15.274	52.614		9.118	
2013	274.421	15.910	57.876		10.157	
2014	288.416	16.573	63.663		11.315	
2015	303.125	17.265	70.030		12.605	
2016	318.585	17.988	77.033		14.042	
2017	334.833	18.742	84.736		15.643	
2018	351.909	19.548	93.210	28%	17.426	5,0%
Tasa crecimiento anual nominal	**5%**		**10%**		**10%**	

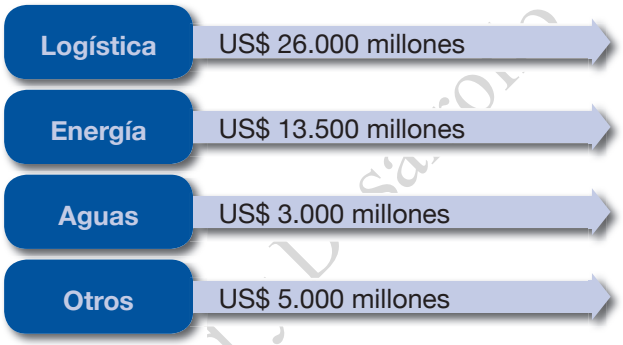
Libertad y Desarro

Además, sabemos que la infraestructura es un pilar importante desde el punto de vista del crecimiento. Hay muchos estudios internacionales respecto a cuál es la relación entre crecimiento de PIB e inversión en infraestructura. Pero me referiré al último que hicimos en la Cámara el año 2012. En el caso de Chile, estamos hablando de que por cada 10% de inversión en infraestructura, se produce un crecimiento del PIB de entre 1,1 a 2,3 puntos. En otras palabras, notoriamente este crecimiento objetivo tiene que ir de la mano de una política de infraestructura relevante. De otra forma, los números no calzan.

El Cuadro N° 1 resume un balance que hizo la Cámara de la Construcción respecto a las necesidades de infraestructura, entre 2012 y 2016. Usando los datos conocidos se llegó, básicamente, a que existe un

déficit de cuarenta y ocho mil millones de dólares, cifra que mencionó la Ministra, y que está compuesto por veintiséis mil millones de dólares en lo relativo a logística (carreteras, puertos, aeropuertos, en general); trece mil quinientos millones de dólares en energía; tres mil millones de dólares en aguas (embalses y ese tipo de cosas); y cinco mil millones de dólares en otros, que tienen que ver con cárceles y hospitales.

Cuadro Nº 1
Requerimientos de inversión



Fuente: "Infraestructura crítica para el desarrollo 2012 - 2016 en Chile". CChC.

Estos cuarenta y ocho mil millones de dólares corresponden a proyectos conocidos, pero qué pasa con el resto, dónde está, qué otros proyectos hay. Obviamente, tenemos que empezar a pensar que un país de veinte mil dólares per cápita requerirá cosas que hoy día no están ni siquiera discutidas. Por ejemplo, respecto de la infraestructura redundante que es la que nos asegura la conectividad. ¿Es razonable que en un país como Chile, se produzca un terremoto o se caiga un puente en el sur y quedemos desconectados? Estoy hablando de un país con un nivel de ingreso de veinte mil dólares per cápita, no de un país de cinco mil dólares per cápita. ¿Es recomendable que un taco congestione una ruta por seis horas durante un fin de semana y no exista una vía alternativa para moverse? Un tema que hay que plantearse otra vez; creo que más que segundas, terceras o cuartas vías, con ese crecimiento automotriz, se debe pensar en segundas carreteras, en carreteras alternativas.

Libertad y Desarrollo

¿Hemos pensado en qué puertos se requieren, o qué caminos se necesitan, para gestionar el volumen de carga de importación y exportación que implica crecer a 5% anual y llegar a veinte mil dólares per cápita? Creo que cualquier puerto va a quedar chico por el tamaño de los buques, el calado y la tecnología, por lo que, probablemente, tendremos que pensar en puertos completamente distintos.

En cuanto a los caminos ¿ustedes han hecho carga o se han movilizado a Mendoza, donde se mueve un flujo de comercio exterior tremendamente importante? Cualquier vehículo se demora entre 3 a 5 horas en la aduana. ¿Tiene esto algún sentido?

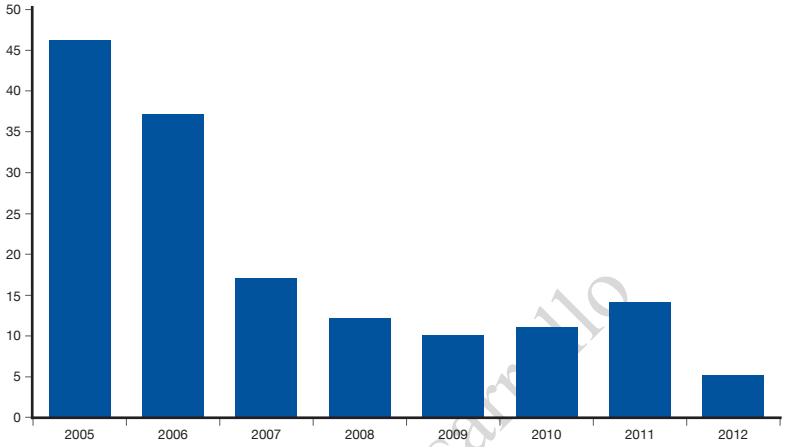
De aquí a 2018 o 2020 hay solo seis años. Hoy en día deberíamos estar trabajando para concretar las inversiones requeridas para alcanzar los cien mil millones de dólares en ese lapso. Sin embargo, entre que se formula el proyecto, se estudia, se hacen los estudios de impacto ambiental, se inician las obras, pueden pasar fácilmente entre cuatro y seis años. ¿Dónde se están iniciando los proyectos, licitándose las obras y trabajándose, para que, en seis años más, hayamos cumplido con ese monto de inversión? Creo que debemos ser coherentes con la economía.

Es evidente que estos proyectos adicionales van a surgir con mayor rapidez si le damos más fuerza a las iniciativas privadas de inversión. Ello nos permitirá llegar a esta posición de desarrollo a que estamos aspirando.

Mostraron los 68 proyectos, actualmente en explotación y construcción, de los cuales 18 son iniciativas privadas, que representan un 37%. En el Gráfico N° 5 se aprecia cómo han ido cayendo en el tiempo las iniciativas privadas. Es fundamental revertir esa tendencia; si estamos hablando de carteras de proyectos para un país de veinte mil dólares per cápita, el tamaño de esa cartera es fundamental. ¿De dónde van a nacer las ideas de proyectos futuros que, efectivamente, sean compatibles con el crecimiento económico de que estamos hablando?

Libertad y Desarrollo

Gráfico Nº 5
Ingreso de iniciativas privadas por año



Fuente: Cámara Chilena de la Construcción.

Libertad y Desarrollo

Es obvio, entonces, que lo que importa es fomentar cada vez más el ingreso de iniciativas privadas innovadoras. Creo que acá hay tres aspectos fundamentales: uno es la necesidad numérica de inversión; dos, la importancia no conceptual, sino real de la inversión privada en infraestructura; tres, la importancia preponderante de incentivar cada vez más la iniciativa privada en la configuración de estas inversiones, dando espacio a su creatividad.

El lapso de aquí a 2018 es un período muy corto, como para no tener una idea clara de lo que queremos hacer. Es importante, entonces, fomentar las iniciativas privadas y mirar la infraestructura a largo plazo.

Normalmente, los presupuestos públicos y los gobiernos en general, miran la situación de la infraestructura por el período que dura su mandato. La idea es "en cuatro años, cuántas cintas corto y cuántas cosas inauguro", pero la infraestructura se debe mirar a un plazo mayor que eso. Insisto, si no tenemos claro hoy día en qué invertir de aquí al 2018, para llegar a esa tasa de inversión coherente con un ingreso per cápita de veinte mil dólares, el cumplimiento de la meta se hace difícil. Debemos tener esa

cartera a la brevedad e, incluso, deberíamos estar analizando la cartera del 2025 o del 2030, momento en el cual esperamos llegar a un producto de veinticinco mil o treinta mil dólares per cápita.

El desafío es mirar al futuro. Y no centrarnos en proyectos individuales, sino en escenarios económicos y lo que estos significan en términos de infraestructura. Esa es la visión que, a nuestro juicio, debe orientar la política pública en infraestructura. Como Cámara de la Construcción lo hemos dicho públicamente, proponemos la creación de un tipo de agencia, independiente del gobierno de turno, en que se estudien y se analicen estas políticas y los proyectos en el largo plazo y no en relación al período y las urgencias propias que tiene un gobierno. Una estructura dentro de la cual los proyectos con rentabilidad social se ejecuten oportunamente y se produzca una apropiada asociación público/privada, para la concresión de la inversión pública.

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

7

¿TARIFICACIÓN VIAL O CONCESIÓN DE CALLES?

Louis de Grange C.*

Libertad y Desarrollo

* Ingeniero civil de Industrias, magíster en Ciencias de la Ingeniería y doctor en Transporte de la Universidad Católica. Se ha adjudicado diferentes proyectos de investigación científica (FONDECYT, FONDEF) y participado en las evaluaciones sociales de proyectos de infraestructura de transporte, concesiones urbanas y líneas de metro. Actualmente, es director de la Escuela de Ingeniería Industrial de la Universidad Diego Portales y miembro del directorio del Metro de Santiago.

1. INTRODUCCIÓN

En esta exposición me referiré al tema de la planificación vial, pero desde una perspectiva que creo que puede ser interesante para el mundo de las concesiones, basándome en el contexto que estamos viendo particularmente en Santiago, y sobre la base de la normativa existente. Ambos, creo, pueden sustentar de manera fundada un esquema de concesiones urbanas para las calles de Santiago, en reemplazo de un esquema de tarificación vial.

Las principales motivaciones son: el sostenido crecimiento del parque automotriz y la creciente dificultad de continuar proyectos de infraestructura en nuestra capital. Respecto del primero, Chile en general y Santiago en particular seguirán mostrando un aumento en el número de vehículos circulando, como consecuencia directa del crecimiento económico y de la consecuente alza en el ingreso per cápita: en promedio, cada año el parque automotriz crecerá cerca de un 6% en Santiago. Las autoridades del actual, del anterior y del próximo gobierno ya conocen este antecedente; es un dato duro e irrefutable para la definición de políticas de transporte y la toma de decisiones. La segunda motivación se basa en los problemas que enfrentan los proyectos de infraestructura vial en Santiago, debido a la escasez de espacio físico, lo que dificulta notoriamente su desarrollo.

Libertad y Desarrollo

Actualmente, Santiago cuenta con cerca de 200 autos por cada mil habitantes; las tasas en los países más ricos llegan a 300, 400, 500 o 600. Es decir, hay un margen de 200% o 300% más de crecimiento del parque automotriz. Este también es un dato duro y sabemos que va a ocurrir.

Cuando vimos el taco que ocurrió el 18 de septiembre del año 2012, en que personas tardaron más de 7 horas en salir de la Región Metropolitana hacia el sur, la verdad es que ninguna concesionaria tuvo culpa alguna de ese colapso; tampoco fue resorte de las autoridades. Fue simplemente un evento fortuito, tal como ocurrió para el terremoto y el colapso de la telefonía celular el 27 de febrero de 2010. El colapso

vial del 18 de septiembre de 2012 fue una especie de mini terremoto generado, simplemente, por la decisión de decenas de miles de automovilistas que optaron por desplazarse de manera casi simultánea a través de la misma infraestructura.

A futuro, la situación será cada vez peor, debido al mencionado crecimiento sostenido del parque automotriz. A esto tenemos que sumarle que Santiago no es una ciudad en la cual existan grandes avenidas o calles. Si se le toma una foto a Santiago y vemos qué porcentaje del área ciudad corresponde a calles, este es solo de un 9%. Esa misma foto va a entregar como resultado, por ejemplo, que en Paris, Tokio o Londres es de cerca de un 19% o 21%. Es decir, en Santiago no hay muchos espacios para seguir construyendo calles, y podríamos llegar al absurdo que para aumentar infraestructura vial para el automóvil fuera necesario "comprar ciudad", lo que es extremadamente caro desde una perspectiva socioeconómica.

En este contexto, los proyectos asociados al Plan Centro-Oriente anunciado por parte del Ministerio de Obras Públicas, en conjunto con Costanera Norte, o el Proyecto Urbano Américo Vespucio Oriente, debieran construirse a la brevedad; pero para bien o para mal, no hay mucha infraestructura vial para seguir creciendo en Santiago.

Por lo tanto, creo que el esquema de concesionar las calles en lugar de la tarificación vial podría ser atractivo.

En primer lugar presentaré algunos conceptos generales de la tarificación vial, y luego mostraré algunos supuestos relevantes de esa medida. Posteriormente, expondré antecedentes basados en evidencia empírica internacional y la literatura especializada para ver cuáles son los problemas que se han suscitado, cuáles son los reparos o los límites que tiene esta medida, y cómo muchos de ellos pueden ser salvados correctamente con un esquema de concesión vial.

Posteriormente me referiré a algunos mitos y riesgos de la tarificación vial, algunos de los cuales también son aplicables a un

Libertad y Desarrollo

esquema de concesiones urbanas, aunque muchos otros no. Finalmente, presentaré algunas recomendaciones respecto a un eventual esquema de implementación de concesiones de la vialidad de Santiago.

2. REVISIÓN CONCEPTUAL Y EMPÍRICA DE LA TARIFICACIÓN VIAL

¿Cuáles son los beneficios teóricos del sistema de tarificación vial? Básicamente, pueden resumirse en tres: el primero es que internaliza los costos de algunas fallas de mercado (externalidades negativas, como congestión) que conlleva el uso excesivo del automóvil. De hecho esta ha sido "la bandera de lucha" de varios economistas e ingenieros en transporte para impulsar la tarificación vial como medida eficiente de gestión de tráfico. Efectivamente es correcto generar un uso racional, y que el automovilista pague los costos que su decisión conlleva.

Un segundo beneficio atribuible a la tarificación vial es que se dispondrían de recursos económicos adicionales. Esos recursos adicionales pueden ser usados para mejorar la infraestructura existente, para subsidiar otros proyectos de infraestructura, o mejorar la provisión de modos alternativos de transporte más eficientes en el uso del escaso espacio vial.

Libertad y Desarrollo

En tercer lugar, el esquema de tarificación vial, tal como ocurre con las autopistas concesionadas en Santiago, permite almacenar y utilizar gran cantidad de información para la gestión, que es información realmente valiosa. Pienso que existe un gran potencial al respecto; la tecnología de los tag da esa ventaja, aunque creo que hasta el momento está subutilizada.

Esos son los tres grandes beneficios de la tarificación vial. A continuación, y en términos relativamente breves, expondré algunos antecedentes empíricos que se han presentado en la literatura especializada a nivel internacional. Se trata de ver los límites de la tarificación vial, algunos de los cuales podrían ser extrapolables a un sistema de concesiones. Como se verá más adelante, hay muchos de estos límites que, en mi opinión, son

superados por un sistema de concesión de calles en lugar de un sistema de tarificación vial.

Ya el año 1997, Goodwin escribía lo siguiente: *"Discutir el tema de tarificación vial sin una atención explícita en la utilización de los recursos económicos obtenidos dificulta enormemente el soporte político y de aceptación que una medida de este tipo conlleva"*. Es decir, la ciudadanía tiene que saber qué se hace con la plata, cuánto se va a recaudar, en qué se va a gastar, cuánto va a costar el sistema, etc., todas materias fundamentales para la aprobación de una política de este tipo.

El año 2007, King y otros autores plantearon que no es posible asumir que las personas estén a favor de la tarificación vial, simplemente porque es eficiente desde el punto de vista económico, como argumentan de manera simplista algunos técnicos. De hecho, esta es la misma crítica que le hago a muchos colegas míos de transporte y economistas, que creen que porque lo indican unos gráficos con curvas de costo medio, costo marginal y de demanda, ya se justifica por sí solo y hay que aplicarlo. Bueno, ese concepto tiene más de 70 años en la literatura especializada y, porcentualmente, siguen siendo muy pocas las ciudades congestionadas que han implementado con éxito un esquema de tarificación vial. Entonces, creo que es un antecedente que tenemos finalmente que considerar en el diseño, para impulsar una medida de ese tipo de manera efectiva.

En el año 1996, Verhoef y otros autores también plantearon que *"los beneficios de tarificación second-best son normalmente una fracción muy baja de la tarifa first-best"*. En la teoría, la tarificación vial socialmente óptima puede generar algunos beneficios, pero dado que implementar un esquema de este tipo es normalmente inviable desde la perspectiva operativa, se opta por implementar esquemas de tarificación vial *"second-best"*, como por ejemplo los cordones o anillos tarificados que hay en Londres, Singapur, y algunas ciudades de Noruega. Los beneficios sociales atribuibles a una tarificación vial factible (como una *second-best*) pueden ser incluso solo un 10% de los beneficios teóricos que se obtendrían de una tarificación vial socialmente óptima (esa que se muestra en los gráficos de pizarrón). Y dado que implementar y operar cualquier esquema de

Libertad y Desarrollo

tarificación vial conlleva costos permanentes, la verdad es que hay que comparar bien los costos de explotación para determinar finalmente los beneficios sociales.

Por otra parte, muchos de los argumentos a favor de la tarificación vial se establecen bajo el supuesto de un mercado de transporte aislado (equilibrio parcial), obviando la interacción con otros mercados (equilibrio general). Existen muchos mercados que interactúan de manera importante con el mercado del transporte, como por ejemplo el mercado detallista, comercio, servicios, mercado laboral, etc., y que presentan muchas fallas, muchas de ellas por la presencia de impuestos. Por lo tanto, lo correcto en estos casos es efectuar análisis global y precisar cómo una tarificación vial puede afectar a otros mercados.

El año 2005, Bonsall y Kelly, concluyeron que *"la tarificación aumenta la exclusión social para los automovilistas de menos recursos y para los viajeros cautivos del automóvil"*. Este es un tema relevante, porque se correlaciona con otra limitación que tiene la tarificación vial, y es que puede ser una medida altamente regresiva. Efectivamente, hay gente que no tiene opción o una alternativa razonable para no usar el automóvil; hay mucha gente que no tiene acceso a transporte público por la ubicación donde vive, o porque es muy deficitario el transporte público; o personas que tienen que hacer otras cosas, ir a dejar los niños al colegio, y múltiples otras razones. Toda esa gente es cautiva del automóvil y, en general, la elasticidad de su uso frente a los pagos, es bastante pequeña. En consecuencia, una tarificación vial podría finalmente traducirse en un impuesto adicional sin la obtención de un beneficio razonable (notar que en el caso de demandas perfectamente inelásticas, los beneficios sociales de una tarificación vial óptima son cero).

Por otra parte, la tarificación vial también puede generar un esquema altamente regresivo. ¿Eso qué quiere decir? La tarificación vial, para la gente de mayores ingresos, no es un problema. De hecho, la descongestión eventual que podría generar una tarificación vial se traduce en un mejor nivel de servicio, y esa gente de más recursos estaría dispuesta a pagar mucho más por el beneficio que está recibiendo (menor tiempo de

Libertad y Desarrollo

viaje producto de la eventual descongestión). Entonces, para esta gente la tarificación vial genera beneficios mayores que el costo o tarifa pagada. Sin embargo, para aquellos que no pueden pagar, necesariamente se les reduce su nivel de bienestar, obligándolos a cambiar de ruta, horario de viaje o modo de transporte; es decir, la gente más vulnerable estaría en peores condiciones. Luego, es posible concluir que la tarificación vial puede ser una política regresiva. En Londres algunos hablaban de la "congestión de los Ferrari".

Respecto de la aceptabilidad política, Levinson planteó en el año 2010, que *"depende de la distribución de las ganancias y pérdidas"*. Esto significa que la tarificación vial es un esquema que genera efectos redistributivos muy fuertes, favorece a algunos y perjudica a otros. Y esto no solo desde el punto de vista del sistema de transporte, sino también desde el punto de vista de los mercados laborales y del comercio detallista. Por lo tanto, es importante cuantificar correctamente estos efectos redistributivos de ganancias y pérdidas, para después generar las medidas de compensación adecuadas y aceptadas.

Glazer y Van Dender, en el año 2002, argumentaron que *"la tarificación vial por congestión, incluso es capaz de generar una reducción del valor de los bienes inmuebles en áreas afectas a la tarificación vial"*. Sin embargo, hay otros estudios que concluyen lo contrario (Lindsey, 2012), por lo que el resultado final dependerá de las características socio-demográficas y geográficas del sector y también de la elasticidad del ingreso.

Todos estos problemas de la tarificación vial, reportados en la literatura especializada, son evidencia concreta de sus limitaciones. En mi opinión, con un sistema de concesiones, se pueden resolver estas dificultades adecuadamente, tal como lo expongo en la siguiente sección.

Libertad y Desarrollo

3. MITOS Y RIESGOS DE LA TARIFICACIÓN VIAL MITIGADOS POR LAS CONCESIONES

A continuación abordaré algunos mitos de la tarificación vial y cómo estos podrían ser eventualmente resueltos bajo un sistema de concesiones, considerando que, hoy día, ya existe la Ley de Concesiones en forma operativa.

Por ejemplo, la concesión de la Avenida Kennedy pudo ser efectiva, porque ya existía la normativa al respecto. Si se hubiera pretendido aplicar una tarificación vial en esa avenida habría sido tremendamente difícil, o tal vez imposible, en mi opinión.

El primer proyecto de tarificación vial que está disponible en el Congreso data de 1991, sigue ahí, y es muy difícil que un gobierno lo apruebe, sobre todo tratándose de administraciones de cuatro años de duración, y considerando la escasa aceptación (fundada o infundada) que esta medida tendría en gran parte de la ciudadanía. Creo que ni este ni el próximo gobierno lo van a aprobar. Continuará siendo tema de discusión, y paralelamente aumentará el parque automotriz y la congestión.

El primer mito de la tarificación vial es que elimina la congestión. ¡Falso, la tarificación vial nunca va a eliminar la congestión! De hecho, se justifica socialmente, porque reduce la congestión a un nivel óptimo, pero en ningún caso la elimina.

El segundo mito es que la tarificación vial baja a la gente del auto. Ello tampoco es verdad en todos los casos. Hay personas que simplemente la perciben como un impuesto adicional. De hecho, empíricamente, ningún esquema de tarificación vial en el mundo —Londres, Singapur o Noruega— ha reducido en más de un 4% el uso del auto en la zona de influencia (Bento et al., 2003; De Grange et al., 2011). Este impacto es, en promedio, menor al efecto generado por cualquier proyecto de Metro: en Chile se pudo comprobar que las extensiones de las Línea 1 de Metro a Los Domínicos, y Línea 5 a Maipú, lograron disminuir en un 6% la gente

Libertad y Desarrollo

que usaba automóvil. Es decir, las extensiones de Metro tienden a reducir porcentualmente más el uso del automóvil que la tarificación vial.

El tercer mito es que la tarificación vial reduce la contaminación. Esto no siempre es efectivo, e incluso podría aumentarla si se usan rutas más largas. Imaginemos un anillo tarificado, como ocurre en varias ciudades del mundo. En ese escenario, y para evitar la tarificación, los usuarios dan una vuelta por fuera del anillo. En este caso, la distancia recorrida aumenta, con lo que podría aumentar la contaminación o el consumo de energía, en lugar de reducirla.

El cuarto mito es que la tarificación vial aumenta el bienestar social. No siempre ocurre. Muchos plantean que en "tal ciudad" se redujeron en un 30% los tiempos de viajes; pero la verdad es que el tiempo de viaje no es una medida de bienestar social. Incluso, las personas podrían reducir sus tiempos de viaje pero también estar peor. En el límite, yo podría sacar a casi todos los autos y reducir la congestión casi en un 100%, pero esa no es una medida de bienestar social. Con todo, la tarificación vial puede ayudar, pero definitivamente, en general, se sobrestiman sus beneficios.

El quinto mito de la tarificación vial es que los costos de la congestión son muy elevados. Tampoco esto es tan correcto; si uno compara la situación sin congestión, puede que sean muy elevados, pero esa no es la comparación correcta. Se debe comparar la situación normal versus la situación con tarificación vial. La verdad es que esa diferencia es mucho más pequeña de lo que muchos creen.

Levinson (2010b) reporta que el sobre costo por congestión que se produce entre situaciones con y sin tarificación vial en el caso de la ciudad de Twin Cities, Minnesota, es solo de un 1,7% en el período punta de la mañana (7:30-8:30 hrs.). Ello, pese a que se desplazan más de 630.000 vehículos durante dicho período. Anteriormente, Youn et al (2008) habían estimado que, para las redes agregadas de Boston-Cambridge, Londres, y New York, el sobre-costo variaba entre 3% y 4% en promedio, y que dicho valor se reducía al aumentar el número de viajeros.

Libertad y Desarrollo

Ahora bien, una vez revisados los mitos de la tarificación vial, analicemos algunos riesgos que conlleva esta medida. Es interesante mencionar que estos riesgos pueden ser resueltos adecuadamente en el sistema de concesiones.

El primer riesgo es que las autoridades de gobierno tienen un incentivo a maximizar la recaudación de ingresos en lugar de maximizar el bienestar social. Si bien es cierto parece natural dicho incentivo, dado que este mecanismo permite recaudar fondos, ello finalmente se traduce en que no se realizan mejoras ni inversiones, ni tampoco la gestión adecuada para mejorar la calidad del servicio en la red vial. En este sentido, un esquema de tarificación vial que busque maximizar los ingresos puede generar un equilibrio en el mercado que sea incluso peor que una situación de no hacer nada.

Este primer riesgo es muy acotado bajo un esquema de concesión de calles, ya que el mandante (el Estado en este caso) tiene la capacidad de generar bases, contratos y mecanismos de fiscalización que garanticen el cumplimiento de los objetivos inicialmente declarados, que se relacionan con la maximización del bienestar social.

El segundo riesgo de la tarificación vial es que no existen los incentivos para hacer mejoras locales. Por ejemplo, coordinación de semáforos, ensanchamiento de cruces o mejoras a nivel táctico local. Personalmente, creo que con un buen sistema de concesiones y bases de licitación claras, los dos riesgos antes mencionados pueden ser eliminados por completo.

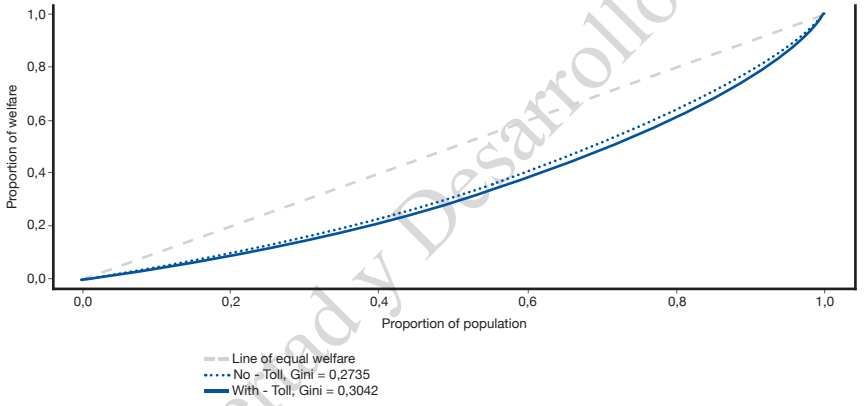
El tercer riesgo se refiere a que se puede perjudicar a usuarios que no se relacionen directamente con el área tarificada. Por ejemplo, en un anillo tarificado, los sectores periféricos no tarificados tienden a ser más utilizados, porque obviamente son gratis. Entonces, la congestión puede empeorar en algunas calles o algunos sectores que antes de la tarificación vial podrían haber presentado menores atochamientos. Esto podría ocurrir también en un sistema de concesiones.

Libertad y Desarrollo

El cuarto riesgo es que puede aumentar el consumo de energía, producto de la mayor distancia de viaje, como mencioné anteriormente.

El quinto riesgo, que también había mencionado, se relaciona con una eventual regresividad de la medida, pues podría favorecer a los más ricos y perjudicar a los más pobres (ver Gráfico Nº 1).

Gráfico Nº 1
Curva de Lorenz y comparación del índice Gini entre situación con y sin tarificación vial



Fuente: Franklin, 2005.

Libertad y Desarrollo

En el gráfico anterior se comparan las curvas de Lorenz (o índices de Gini) para una situación sin tarificación vial respecto a una situación con tarificación vial. En el primer caso, el índice de Gini es de 0,2735 mientras que en el segundo sería de 0,3042. Luego, la distribución de la riqueza relativa empeoraría después de implementar una tarificación vial.

4. COMENTARIOS FINALES

Las concesiones viales, en términos generales, han funcionado bien en el caso chileno. Específicamente, y en mi opinión, creo que si no fuera por las concesiones urbanas que existen en Santiago, el colapso de la ciudad

sería peor, y los atochamientos notoriamente mayores. No existe evidencia empírica concluyente que correlacione el aumento en el parque automotriz con el aumento en las concesiones o con el aumento en el uso de calles. De hecho, el trabajo más completo y reciente en esta materia es el de Duranton y Turner (2011), en el que concluyen que aumentos de infraestructura inducen aumentos equi-proporcionales en el flujo; sin embargo, ello se debe mayoritariamente (en un 90%) al aumento en la circulación de camiones y vehículos de carga, y solo un 10% a aumento en la circulación de autos, debido principalmente a mayor distancia de viaje. El mayor uso del automóvil no se relaciona directamente con el uso de la infraestructura, sino que con el ingreso: si aumenta el ingreso per cápita, aumenta la cantidad de vehículos en circulación. Esto se ha confirmado en el mundo entero.

En el caso de las autopistas de nuestra capital, personalmente las he defendido en variadas oportunidades. Si no existieran estas vías, no se podría circular por Santiago. Muchos automovilistas dicen *"estoy usando la autopista, pero estoy metido en un taco, y mientras más taco, más me cobran"*. Bueno, la alternativa es irse por fuera de ella, donde el atochamiento es mucho peor. Además, los mayores precios en períodos más congestionados son justamente una señal para reflejar la escasez de la infraestructura.

Sin perjuicio de lo anterior, es un hecho que en Santiago los nuevos proyectos de infraestructura vial son escasos. Hay algunos muy interesantes, como el Plan Centro Oriente, que corrige errores de los diseños originales. Hay otros proyectos, como Costanera Central, la conexión entre la Ruta 68 y Ruta 78, Vespucio Oriente, que no solo han tardado en confirmarse, sino que además representan las escasas posibilidades de expansión de infraestructura eficiente que están quedando disponible para la urbe. Por lo tanto, concesionar calles ya existentes puede representar un cambio importante en el paradigma de la gestión y operación de la infraestructura urbana de nuestra capital.

A esto hay que sumar el hecho que el proyecto de tarificación vial no tiene piso político y, por lo tanto, difícilmente podría aprobarse. A muchos académicos, economistas y técnicos les fascina la tarificación vial,

Libertad y Desarrollo

pero seamos realistas: impulsarla implica un importante costo político, el cual ni siquiera garantiza su implementación. Pero la Ley de Concesiones sí está operativa, y sí ha funcionado. Entonces, tratemos de impulsar y usar esa herramienta para alcanzar mayor bienestar para toda la ciudadanía.

Adicionalmente, el sistema de concesión de calles, a diferencia del esquema de tarificación vial, permite hacer compensaciones pre-establecidas y ese es uno de los aspectos fundamentales para el éxito de una medida de este tipo. Tanto la tarificación vial, como el esquema de concesiones viales, lo que hacen es generar efectos redistributivos significativos, y la comunidad debe saber exactamente los detalles de esos efectos redistributivos. A través de estas compensaciones se puede beneficiar a los afectados por la concesión de calles. Esta alternativa da pie para trabajar en conjunto con las personas la definición de las mejores medidas de mitigación ante el hecho de que ahora estarán pagando por algo que antes no pagaban.

Por último, la concesión de calles también libera recursos humanos a los ministerios - Obras Públicas, Transporte, y Vivienda y Urbanismo - para enfocarse en proyectos propios. La gestión de la infraestructura a nivel urbano en determinados lugares podría ser asignada o delegada en privados, considerando siempre un buen esquema de licitación y un buen sistema de contratos. Además, la concesión de calles es un servicio que podría ser muy bien complementado con vías exclusivas de buses, tranvías, ciclo vías, sectores peatonales y áreas verdes.

Libertad y Desarrollo

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bento, A.M., M. Cropper, A.M. Mobarak and K. Vinha, (2003). *"The Impact of Urban Spatial Structure on Travel Demand in the United States"*. Review of Economics and Statistics 87, pp. 466–478.
- Bonsall, P. and C. Kelly, (2005). *"Road User Charging and Social Exclusion: the Impact of Congestion Charges on at-risk Groups"*. Transport Policy, 12, pp. 406–418.

- De Grange, L., R. Troncoso, and F. González, (2012). *"An Empirical Evaluation of the Impact of Three Urban Transportation Policies"*. Transport Policy, 22, pp. 11-19.
- Duranton, G. and M.A. Turner, (2011). *"The Fundamental Law of Road Congestion: Evidence from U.S. Cities"*. American Economic Review, 101, pp. 2616-2652.
- Franklin, J.P. (2005). *"The Distributional Impacts of Transportation Policies: A Research Design for the Case of Roadway Tolls"*. ACSP 46th Annual Conference, October 27-30, Kansas City, MO.
- Glazer, A. and K. Van Dender, (2002). *"How Congestion Pricing Reduces Property Values?".* University of California, Irvine, CA 92612.
- Goodwin, P. (1997). *"Solving Congestion: Inaugural Lecture of the Professorship of Transport Policy"*, University College London. http://www.cts.ucl.ac.uk/tsu/pbginau.htm (Accessed October 8, 2006).
- King, D., M. Manville and D. Shoup, (2007). *"The Political Calculus of Congestion Pricing"*. Transport Policy, 14, pp. 111–123.
- Levinson, D. (2010a). *"Equity Effects of Road Pricing: A Review"*. Transport Reviews, 30, pp. 33–57.
- Levinson, D. (2010b). *"The Physics of Traffic Congestion and Road Pricing in Transportation Planning"*. Meeting of The American Physical Society. http://nexus.umn.edu/Presentations/Physics.pdf
- Lindsey, R. (2012). *"Road Pricing in a Green Economy: An Unintended Consequence or a Useful Contribution? Theoretical background"*. In 46th Annual Pacific Northwest Regional Economic Conference.
- Verhoef, E.T., P. Nijkamp, and P. Rietveld, (1996). *"Second-best Congestion Pricing: the Case of an Untolled Alternative"*. Journal of Urban Economics, 40, pp. 279-302.
- Youn, H., T. Michael, M.T. Gastner and H. Jeong, (2008). *"Price of Anarchy in Transportation Networks: Efficiency and Optimality Control"*. Physical Review Letters, 101 (12): 128701. doi:10.1103/PhysRevLett.101.128701. PMID 18851419.

Uber & Lyft Don't Do

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

PANEL 3

TEMAS JURÍDICOS ACTUALES DE LOS CONTRATOS DE CONCESIÓN

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

8

EVALUACIÓN DE LA LEY N° 20.410 **Y NUEVAS COMPLEJIDADES DEL SECTOR**

Libertad y Desarrollo

José Francisco García G.*

* Abogado. Licenciado en Derecho y magíster en Derecho Público (Constitucional) de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Máster y doctor en Derecho de la Universidad de Chicago (EE.UU.). Realizó estudios postdoctorales en la Facultad de Derecho de la Universidad de Oxford (U.K.). Es Coordinador de Políticas Públicas de Libertad y Desarrollo desde agosto de 2011 y profesor de Derecho Constitucional en la P.U.C. (desde 2004).

La Ley N° 20.410, publicada en enero del año 2010, se generó bajo un contexto caracterizado por la necesidad de contar con perfeccionamientos institucionales; ello explica el Consejo de Concesiones, el Panel Técnico, la Comisión Arbitral. Estos perfeccionamientos institucionales fueron ampliamente analizados entre los académicos, y en un análisis ex-post, y de acuerdo a lo que podrá inferirse de mi presentación, se trataron más bien de reformas institucionales de carácter general que intentaron entregar soluciones a problemas detectados en áreas muy específicas, típicamente la cuestión de algunas renegociaciones que habrían sido extraordinariamente favorables para las concesionarias.

Un paradigma en esta materia fueron los mecanismos de resolución de controversia; porque así como para la revolución norteamericana el concepto de *"no pagamos impuestos sin representación" ("no tax without representation")*, uno de los lemas de la Ley N° 20.410 fue "no tenemos un sistema de concesiones eficiente y equitativo, sin árbitros de derecho", lejos de ser una de las prioridades de la reforma del sector.

En este contexto, y de acuerdo a lo que me han pedido los organizadores del evento, quisiera, de manera breve, evaluar el estado de avance e implementación de las tres instituciones que fueron objeto central de la reforma legal analizada, como también, y en un tono un tanto pesimista, concluir que mientras el sector debiese estar discutiendo cómo ir hacia debates más complejos, por ejemplo, pensar una segunda generación de contratos con modelos más flexibles y específicos —lo que también tiene un impacto en las bases de licitación—, los debates que está enfrentando el sector hoy día, radicados tanto en el Congreso como desde la jurisprudencia, parecieran estar retrotrayéndose en veinte años. En otras palabras, mientras Chile debiese estar pensando su modelo de concesiones al año 2020, estamos volviendo a discusiones pre 1990.

Libertad y Desarrollo

1. REFORMAS CONTENIDAS EN LA LEY N° 20.410

Si bien existen diferentes modificaciones interesantes de analizar que llegaron con la Ley N° 20.410,[1] me centraré en las innovaciones de esta ley en materia de institucionalidad.

1.1 Consejo de Concesiones

El Consejo de Concesiones ha tenido un trabajo relativamente intenso. Ahora bien, hemos visto distintos períodos en el trabajo de este Consejo: claramente hay una diferencia —y esto contado por algunos de los miembros del propio Consejo—, desde que llega al ministerio Laurence Golborne. Hubo un cambio de "ritmo" que se notó.

Libertad y Desarrollo

Tabla Nº 1

CONSEJO DE CONCESIONES		
Potestades / Funciones	**Actuales integrantes**	**Duración en el cargo**
Informar acerca del tipo de infraestructura que se desarrollará al amparo de la Ley de Concesiones, de los proyectos y de las modalidades de régimen concesional, teniendo en cuenta, entre otros antecedentes, y en caso de que ellos existan, los planes regionales de desarrollo urbano y los planes reguladores comunales, intercomunales y metropolitanos, y la evaluación social aprobada por el organismo de planificación competente.	• El Ministro de Obras Públicas, (presidente) • Rodrigo Castro • Luis Eduardo Bresciani • Juan José Romero • Tomás Echaveguren • Pedro Gazmuri	La Ley de Concesiones no establece un plazo de duración de los integrantes del Consejo de Concesiones, siendo todos, excepto su presidente, de libre designación y remoción por el Ministro de Obras Públicas.

1 Por ejemplo, acto sobreviniente y su compensación, el cambio de reglas en materia de incumplimiento del pago por parte de usuarios, licitación por terminación anticipada de contrato, o las nuevas causales de terminación anticipada de contrato, y también, están las reformas que debiesen haberse hecho, por ejemplo, en materia de iniciativas particulares, facilitar la extensión de las concesiones hacia otras áreas, etc.

Este organismo posee una serie de atribuciones y obviamente, es consultivo. Sus debates son bastante técnicos e intensos, y aquí encontramos un primer problema: no existe un correlato técnico desde la perspectiva del MOP. En este sentido, ha existido una alta rotación tanto de ministros de la cartera como de coordinadores de Concesiones, lo que, a su vez, ha tenido impacto en la conformación de los equipos técnicos, dificultando que exista una mirada de largo plazo. Esto, que es un problema para el funcionamiento del Consejo de Concesiones, lo es obviamente también para el resto del sector. No es deseable tener tres ministros distintos o tres directores de concesiones en períodos tan cortos. Ello nos lleva a la necesidad, tantas veces discutida, de generar equipos técnicos que no solo sean de alto nivel profesional y técnico, sino especializado y bajo un diseño que incentive la permanencia. Hay buenas experiencias de reguladores sectoriales en nuestro país que lo han conseguido.

Por otra parte, hay una tensión creciente entre las expectativas que se tienen desde la academia, las políticas públicas y la industria y la labor del Consejo. Un ejemplo paradigmático es el de las iniciativas privadas. Por un lado, el Consejo de Concesiones es criticado, porque tiene estándares o criterios demasiado exigentes para evaluar proyectos —para algunos desproporcionadamente exigentes—, y no siempre hay claridad respecto de los mismos; y, por el otro, y desde la vereda del Consejo, los estándares y parámetros que vienen fijados desde el MOP van rotando en algún sentido por la existencia de nuevos equipos, nuevas miradas, criterios, etc. El resultado final es que hemos tenido un retraso dramático en esta materia. Yo entiendo que desde el MOP se va a enfrentar este punto y se modificará un procedimiento que, hasta la fecha, ha resultado claramente muy engorroso.

Libertad y Desarrollo

1.2 Panel Técnico

Cuando se analiza el Panel Técnico, es posible observar que, efectivamente, se trata de una institución que está en rodaje, sin mayor trabajo —evidentemente por su rol—, y que ha estado trabajando en la implementación de la nueva institucionalidad. Por ejemplo, ya cuenta con

una interesante página web que describe los contratos que están bajo objeto de su competencia, pero en donde, obviamente, todavía no han tenido que pronunciarse.

Tabla Nº 2

PANEL TÉCNICO		
Potestades / Funciones	**Actuales integrantes**	**Duración en el cargo**
Emitir recomendaciones técnicas, con un carácter no jurisdiccional, sobre las discrepancias de carácter técnico o económico que se produzcan entre las partes durante la ejecución del contrato de concesión, respecto algunas materias:	• Erwin Stagno (presidente) • Ronald Fisher • Marcela Hernández • Germán Concha • Gia Quintana	Cada integrante permanece seis años en su cargo y no pueden ser designados para períodos sucesivos. Su renovación se efectuará parcialmente cada tres años, empezando por los dos abogados.

Por otro lado, no existen actuaciones que uno pueda evaluar, pero sí tenemos la expectativa de que, a pesar que sus decisiones no sean vinculantes, no solamente se transformen en un pre requisito para ir a las instancias jurisdiccionales, sino que, además, aquí se genere jurisprudencia administrativa y estándares técnicos para resolver la discrepancia. El Panel Técnico será bien evaluado —y justificada su inclusión en la nueva institucionalidad—, en la medida que sus fundamentaciones sean de gran calidad técnica; ganando —si me permiten la máxima legal—, en *auctoritas*, lo que no tiene de *potestas*.

Libertad y Desarrollo

1.3 Comisión Arbitral

En esta materia es donde, hasta el momento, podemos observar el mayor atraso y, por qué no decirlo, algunas interrogantes. Ello no puede ser tomado a la ligera; se trata al final, de uno de los "íconos" de la Ley N° 20.410.

Resulta que la Corte Suprema realizó una nómina de los 20 árbitros abogados que debía nombrar, lo que consta en una Acta —Acta N° 4 del año 2011—, que ya lleva vigente más de un año y medio. Sin embargo, ha existido escaso análisis de la cuestión previa analizada en dicha Acta, y cómo algunos ministros —no recuerdo si eran siete u ocho— cuestionaron

frontalmente la legitimidad del proceso, y si el mismo cumplió o no con los estándares fijados en la propia ley.

Tabla Nº 3

COMISIÓN ARBITRAL		
Potestades / Funciones	**Actuales integrantes**	**Duración en el cargo**
Resolver las controversias o reclamaciones que se produzcan con motivo de la interpretación, o aplicación del contrato de concesión, o a que dé lugar su ejecución.	La Comisión Arbitral se integra por tres profesionales universitarios, de los cuales al menos dos deben ser abogados y uno de estos la presidirá. Los integrantes de cada Comisión Arbitral serán designados por las partes de la concesión para cada caso. Existirán dos nóminas de expertos, la primera de ellas compuesta por 20 abogados y confeccionada por la Corte Suprema; la segunda, por 10 expertos en economía, ingeniería y/o construcción por el TDLC.	Los miembros de la Comisión Arbitral son designados al inicio de la concesión y permanecen en sus cargos durante la vigencia del contrato de concesión, pudiendo ser reemplazados de común acuerdo, cuando ello sea necesario o se estime conveniente, o a solicitud de cualquiera de las partes, por una sola vez, siempre que hubieren transcurrido más de tres años desde la fecha de su nombramiento y no estuvieren conociendo de una reclamación.

Junto con lo anterior, y después de mucho tiempo, recién el 29 de octubre del 2012, el Tribunal de Defensa de Libre Competencia comunica la designación de los diez expertos en economía, ingeniería y construcción. Como no existe una gran cantidad de contratos que comiencen a tener que designar árbitros, no ha sido esto la gran piedra de tope, pero la Comisión Arbitral se ha instalado de manera extremadamente lenta.

Libertad y Desarrollo

2. NUEVAS COMPLEJIDADES DEL SECTOR

Pero no solo es difícil evaluar la nueva institucionalidad de la Ley N° 20.410, sino que nos hemos encontrado con otros nubarrones en el camino. En este sentido, recordemos, por ejemplo, el intenso debate que todos seguimos por la prensa, entre el anterior ministro y el presidente de COPSA, donde las autoridades del MOP amenazaron, en algún momento con extrema dureza, modificar los contratos por la vía del Congreso. Yo entiendo esa amenaza cuando se la escucho

al senador Guido Girardi, pero no a las autoridades del MOP. Ahí se generó un problema mayor y que ha estado vinculado a otros debates entre abogados expertos: la incertidumbre regulatoria respeto de las normas de la Ley N° 20.410. Ello explica, entre otras razones, que no haya habido interés de pasar contratos desde el sistema anterior a los nuevos estándares de la Ley N° 20.410. Y cuando uno mira el artículo transitorio, hay muchas tesis y un bonito debate jurídico en torno a sus posibles interpretaciones; pero mientras más debate jurídico se produce, mayor es la incertidumbre regulatoria.

Dicho esto, veo otros nubarrones que me preocupan bastante más. Porque si bien hay ciertas noticias positivas en términos de que el Plan de Concesiones 2010-2014 puede finalmente materializarse y el que exista una cartera de proyectos adicionales de cerca de US$ 3.800 millones, las buenas noticias en el sector escasean. En efecto, mientras debiésemos estar discutiendo reformas de segunda generación, a veces pareciese que estuviésemos retrocediendo 20 años en el debate. Déjenme darles un ejemplo.

Hace pocos meses atrás, en Libertad y Desarrollo trajimos a un miembro de la autoridad carcelaria inglesa quien nos comentaba que la clave de su éxito —y ellos están privatizando cárceles sin complejos—, y el pilar de la confianza que poseen ante el Congreso y la ciudadanía, es tener bases de licitación y contratos muy bien negociados desde la perspectiva de los incentivos y del interés fiscal. Para ello cuentan con gran capital humano: hay muchos abogados dejando firmas en Londres para irse a trabajar con ellos, lo que no es ninguna sorpresa; sabemos que la tradición del servicio civil británico es de excelencia. Si tratamos de ver las similitudes con alguna institucionalidad chilena, uno podría pensar en el Consejo de Defensa del Estado, donde realmente tenemos una tradición de abogados de excelencia, muy buenos negociadores y, además, buenos conocedores de las regulaciones.

Asimismo, nos comentó, que observaba estructuras contractuales demasiado rígidas ante diferentes sectores, lo que es efectivo: nuestro modelo de concesión está excesivamente pensado y enfocado en la

Libertad y Desarrollo

infraestructura vial, cuando hay otros sectores, a los que se ha expandido el modelo, y otros muchos más a los que se puede expandir. Todo el debate respecto de las nuevas generaciones de contratos de concesión, en realidad, parecen debates para el año 2020, siendo imposible ponerlos encima de la mesa hoy día. Ello es lamentable.

No quiero ser pesimista, pero veo todavía más nubarrones en el camino.

Chile se está acostumbrando demasiado en los últimos dos años a ver este tipo de imágenes —movilizaciones, disturbios, marchas, etc.— y donde el sector político, y aquí no solamente pienso en el gobierno, sino que también en el Congreso y de manera transversal, está evitando tomar decisiones difíciles e impopulares en reformas de largo plazo. Esto está teniendo impacto en materia energética y en materia medioambiental, donde además hay cierta prensa que está transformando a los jueces que han hecho de esto una batalla o una filosofía judicial —como dicen los norteamericanos al tratar el tema del activismo judicial—, en una suerte de Robin Hood. La erosión que se está generando en términos de legitimidad, clima, institucionalidad en estos sectores es alta.

La pregunta relevante es si ello también está llegando al sector de concesiones. Y es cosa de ver más imágenes: las estamos viendo respecto del proyecto Vespucio Oriente, en el debate en La Reina sobre el túnel minero; en el emplazamiento de las cárceles; lo vamos a ver también en el emplazamiento de hospitales, en fin. Uno puede entender que haya cierta legitimidad en las aspiraciones y en las expectativas de la ciudadanía, pero esto está teniendo una consecuencia diferente, que erosiona el Estado de Derecho y deteriora las reglas del juego.

Un primer ejemplo de lo anterior lo encontramos en lo que he llamado populismo legislativo, que es una actitud transversal, bastante grave. En los últimos dos años han crecido exponencialmente los proyectos de ley que buscan afectar aspectos esenciales de nuestro modelo de concesiones. Es cierto que estas son mociones parlamentarias que, generalmente, terminan en primer trámite y muchas veces son archivadas;

Libertad y Desarrollo

pero hay que tener cuidado, porque si el Ejecutivo no es ordenado en el uso del sistema de urgencias, estos proyectos que están en primer trámite constitucional comienzan a resurgir en la tabla de la comisión respectiva y copar la agenda legislativa.

Muchos de ustedes conocen estos proyectos: la restricción a la publicidad de las deudas; la exención de peajes a vehículos de emergencia; los derechos de usuarios; que se libere el paso de carreteras concesionadas por congestión; permitir renovación de permiso de circulación, a pesar de tener deudas pendientes. Todos ellos sin considerar el que sea probablemente la madre de las batallas, y al que me he referido en otras ocasiones con preocupación: el proyecto de ley de cobro de peaje en autopistas sin camino alternativo, donde pienso que se está afectando el corazón del sistema. El MOP ha anunciado que está estudiando una indicación sustitutiva, lo que es positivo, pero no han aparecido mayores detalles.

Ahora bien, todos estos proyectos de ley son fruto de un ambiente transversal crítico del modelo chileno de concesiones, donde la idea es siempre la gratuidad, que sigue instalada y comienza a tomar más fuerza, no solamente en materia de carreteras, sino que también en otros sectores. Y cuando uno mira los proyectos de ley que les mencioné, encuentra firmas de parlamentarios desde la UDI hasta del Partido Comunista. Ello nos indica que se trata de un populismo sin colores políticos, tema que me parece muy delicado.

Un segundo ejemplo en materia de erosión de las reglas del juego se da en materia judicial. En este punto tenemos que introducir el concepto del activismo judicial. Nosotros entendemos, tradicionalmente, el rol de los jueces, la idea de jurisdicción, como la resolución de controversias jurídicas entre partes, utilizando el derecho vigente aplicable. Montesquieu llegó más lejos y dijo, básicamente, que el juez era solamente "la boca que pronuncia la ley".

Porque en la realidad, asumimos que los jueces fallan de acuerdo al derecho vigente, pero también, y al tratarse de personas, son afectadas en

Libertad y Desarrollo

sus intereses y están sensibilizadas por sus propias preferencias personales, políticas, y por cierto, por las ideas que se instalan en la sociedad en torno a la desigualdad, los abusos, etc. La idea de activismo judicial es precisamente esa: un juez que utiliza las sentencias como vehículo de reforma social para corregir injusticias y avanzar en su ideal de justicia.

Bajo este contexto, quiero trasmitirles mi preocupación respecto a cómo se están alterando las reglas del juego, en términos jurisprudenciales. En los últimos años hemos tenido una cierta interpretación de las reglas del juego en este sector, tanto jurisprudencial como doctrinaria, en cuanto a que el contrato de concesión es un híbrido entre obras públicas y servicio público. Asimismo se trata de una relación contractual entre el Estado y los concesionarios —y donde hay una relación contractual excepcional entre los concesionarios y los usuarios limitada al dispositivo tag—; un estatuto de responsabilidad extra contractual subjetiva y la improcedencia de la Ley de Protección del Consumidor. Hasta ahí el consenso previo.

Pero, ¿qué nos está diciendo la nueva jurisprudencia? Ya hay ciertas jurisprudencias en la línea de sostener que se debe aplicar directamente el estatuto contractual a la relación de concesionarios y usuarios; se desconoce el contrato existente entre el MOP y la empresa concesionaria; se quiere aplicar la Ley de Protección del Consumidor; y cambiaría el estatuto de responsabilidad extra contractual, desde uno subjetivo a uno objetivo.

Enrique Alcalde podrá contarnos en su presentación cuán correctas o no son mis observaciones en esta materia; pero, desde mi perspectiva, algunos jueces están siendo persuadidos por cierto malestar o por cierto entorno, apartándose de su rol de jueces de aplicar el derecho al caso concreto, inclinándose por resolver utilizando sus propias valoraciones, creencias, inclinaciones políticas, etc.

Libertad y Desarrollo

3. CONCLUSIONES

- Es difícil evaluar la nueva institucionalidad si solo miramos las nuevas instituciones de la Ley N° 20.410, porque básicamente están en rodaje e implementación temprana.
- Mientras el sector debiese estar discutiendo cómo ir hacia debates más complejos, por ejemplo, pensar una segunda generación de contratos con modelos más flexibles y específicos, los debates que está enfrentando el sector hoy día, radicados tanto en el Congreso como desde la jurisprudencia, parecieran estar retrotraídos en veinte años. En otras palabras, mientras Chile debiese estar pensando su modelo de concesiones al 2020, estamos volviendo a debates pre 1990.
- Se requiere liderazgo político y aquí es muy importante el rol que pueda tener en particular el MOP; resulta fundamental rearticular los consensos basales del sistema de concesiones, porque con el nivel de proyectos de ley que estamos teniendo y con la jurisprudencia emergente presentada, en realidad, estos consensos se están empezando a destruir.

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

9

PROPUESTA DE MODIFICACIONES **AL REGLAMENTO DE CONCESIONES EN INICIATIVAS PRIVADAS**

Libertad y Desarrollo

Cristián Melero A.*

* Abogado de la Universidad Gabriela Mistral; actualmente es fiscal de la Coordinadora de Concesiones de Obras Públicas del Ministerio de Obras Públicas desde el año 2010 a la fecha; fue abogado del Banco Estado por 17 años en el Departamento de Defensa Judicial; ha sido consultor internacional en el Fondo de Garantía de Pequeñas y Medianas Empresas y ha ejercido privadamente la profesión.

Esta presentación la realizo en reemplazo del fiscal del Ministerio de Obras Públicas, don Franco Devillaine, quien me pidió lo excusara de asistir a este seminario por razones familiares que le impidieron estar acá con ustedes. Es un desafío que asumo con el mayor gusto.

Quisiera partir señalando que mi presentación se basará en lo que son las iniciativas privadas, con una breve explicación de ellas y de las modificaciones que está efectuando el Ministerio de Obras Públicas al Reglamento de la Ley de Concesiones, respecto de las iniciativas privadas.

Antes haré un par de precisiones, en relación a la exposición anterior. Creo que lo que le falta a la Coordinación de Concesiones es institucionalidad, porque especialización tiene de sobra: tiene alrededor de doscientos cincuenta profesionales que trabajan en las áreas de la economía, de ingeniería y de la abogacía. La Fiscalía de Concesiones cuenta con treinta abogados, especializados desde hace más de diez o doce años en concesiones, contratos de concesiones, licitación de concesiones y defensa judicial de concesiones. Por lo tanto, hay un altísimo grado de especialización, desde la preparación de un contrato de una licitación, hasta la defensa del MOP, como también en la administración de los contratos. Lo que no tenemos, y eso sí es muy lamentable, es institucionalidad. Hoy, la Coordinación de Concesiones es una agencia, una oficina, un departamento sin reconocimiento orgánico a nivel ministerial.

Libertad y Desarrollo

Quisiera también hacer un alcance respecto de la Ley N° 20.410. Hoy día, como bien se dijo anteriormente, ninguna concesionaria ha optado por acogerse a sus disposiciones. Actualmente, hay ocho contratos que van a ser regidos por esta ley; ellos son la relicitación del Aeropuerto Cerro Moreno; alternativas de acceso a Iquique; Autopista Concepción / Cabrero; Ruta Cinco La Serena / Vallenar; relicitación del Aeropuerto Diego Aracena de Iquique, todos estos adjudicados.

En proceso de adjudicación tenemos la re-licitación del Aeropuerto de La Florida; el Hospital de Antofagasta, tercer hospital licitado bajo el régimen de concesiones; la Ruta D-43, que une La Serena con Ovalle y,

en una próxima licitación, rutas del Loa y el mejoramiento de la Ruta G-21, de acceso a los centros de esquí. Es decir, ya hay ocho concesiones que obligatoriamente se van a regir por la nueva ley.

Entrando en materia, las iniciativas privadas, el diagrama de mi presentación se va a referir a un contexto general, a los beneficios de las iniciativas privadas, al diagnóstico del proceso de iniciativas privadas, la situación actual y las propuestas de cambios que se están presentando en una mesa de trabajo conjunta con la Cámara Chilena de la Construcción, COPSA y el Ministerio de Obras Públicas. Ya hemos tenido algunos avances, ha habido tres o cuatro reuniones, la Cámara Chilena de la Construcción ha hecho sus planteamientos, muchos de ellos han sido recogidos y estamos elaborando ya, en etapas finales, un Decreto Supremo que va a modificar el Reglamento de Concesiones, en esta materia de las iniciativas privadas.

A la fecha, se han presentado 397 iniciativas privadas, de las cuales 18 han concluido en la concesión del proyecto. Las iniciativas privadas representan aproximadamente el 27% del total de la cartera en construcción y explotación.

Entre los años 2008 y 2012, el 30% de las iniciativas privadas han sido declaradas de interés público (DIP).

De la cartera de proyectos y licitación, el 37% corresponde a proyectos de iniciativa privada, entre los años 2012 y 2013 y, del total de proyectos adjudicados, el 39% los ha ganado el proponente de la iniciativa.

Respecto de las iniciativas privadas debemos precisar que hay dos etapas: una etapa de presentación y una vez declarado el interés público, pasamos a una etapa de proposición. Para entenderlo en su concepto más global, la etapa de presentación es inicial y en ella tenemos: el sistema de transporte intermedio Las Condes / Huechuraba; sistema de tren ligero para las comunas de La Reina / Peñalolén por el trazado del Canal San Carlos; Puerto Terrestre Internacional de la Región de Antofagasta; Concesión Ruta 5, tramo Chañaral / Antofagasta;

Libertad y Desarrollo

Concesión Ruta 5, tramo Caldera / Chañaral; Concesión Ruta CH-205 y nuevos accesos a Valdivia.

Cuadro Nº 1
Iniciativas privadas en etapas de presentación

- Sistema de transporte intermedio Las Condes - Huechuraba.
- Sistema de tren ligero para las comunas de La Reina y Peñalolén por el trazado del Canal San Carlos.
- Puerto terrestre internacional de la región de Antofagasta.
- Concesión ruta 5 tramo Chañaral - Antofagasta.
- Concesión ruta 5 tramo Caldera - Chañaral.
- Concesión ruta CH-205 y nuevo acceso a Valdivia.

Iniciativas privadas en etapas de proposición

- Concesión vial autopista metropolitana de Puerto Montt.
- Teleférico Bicentenario.
- Autopista Costanera Central.
- Conexión vial ruta 78 hasta ruta 68.
- Edificio público Iquique.
- Edificio público Valdivia.
- Autopista Norponiente Santiago - Lampa.

En etapa de proposición, es decir, donde ya ha habido una declaración de interés público por parte del MOP, tenemos la Concesión Vial de la Autopista Metropolitana de Puerto Montt; el Teleférico Bicentenario, Autopista Costanera Central, con una inversión muy grande, cercana a los mil quinientos millones de dólares; la Conexión Vial Ruta 78, hasta la Ruta 68; el Edificio Público de Iquique; el Edificio Público de Valdivia y la Autopista Nororiente Santiago / Lampa, que va a dar un acceso por el lado norte al Aeropuerto Arturo Merino Benítez.

El proceso de iniciativas privadas tiene innegables beneficios públicos y privados. Al Estado le permite optimizar las inversiones, incorporar innovación y tecnología y generar un valioso aporte al desarrollo de la infraestructura del país. Al proponente le significa un premio en la evaluación de la oferta, un reembolso de los estudios y oportunidades de inversión.

Haciendo un diagnóstico del proceso de iniciativas privadas, hoy día, en cuanto a plazos, tenemos que para el Estado son tiempos reducidos, respecto a la solicitud de antecedentes adicionales. Una vez que se hace la presentación, el Estado dispone de diez días para evaluar si se requieren antecedentes adicionales. Diez días es muy poco tiempo para hacer una revisión de los proyectos, que como ya les señalé, representan en algunos casos inversiones cuantiosas. Estimamos que diez días es absolutamente insuficiente para este efecto. Y luego tenemos cuarenta y cinco días para una declaración de interés público, que es un tema mayor. La declaración de interés público, uniéndome a la presentación de mi antecesor, corresponde al director general de Obras Públicas, previo informe del Consejo de Concesiones.

Para el postulante, se generan problemas administrativos al contar con cinco días para solicitar el plazo máximo de dos años para la etapa de presentación; dispone de un lapso muy breve para solicitar la ampliación del plazo para la realización de estudios. Vemos, por lo tanto, que son plazos que no se ajustan a la realidad.

En cuanto a los rechazos de presentaciones de iniciativa privada, los proyectos se reingresan sin modificaciones y existen proyectos que son ingresados reiteradamente, con lo cual, lo único que se consigue es atascar el sistema e impedir el ingreso y disminuir el tiempo para la evaluación de otros proyectos que realmente son innovadores, son novedosos y que de verdad significan un aporte.

Siguiendo con este diagnóstico, ya hablamos de los plazos y rechazos. Ahora, en cuanto a reembolso de los estudios, se analizan sus montos y el MOP se pronuncia sobre la pertinencia del reembolso. Al finalizar la etapa de proposición, una vez que ha sido declarado de interés público, el MOP se pronuncia respecto de si se va a reembolsar, cuánto se va a reembolsar; y ahí también se genera una gran discrepancia entre el privado y el MOP.

Respecto del sistema de premios para el postulante, las categorías están totalmente desactualizadas; tenemos categorías que van hasta

Libertad y Desarrollo

trescientas mil UF; después, una segunda categoría de trescientas a ochocientas mil UF y el tramo más alto, es sobre las ochocientas mil UF. Hoy por hoy, las iniciativas privadas superan largamente estos montos, por lo tanto estos tramos están totalmente desactualizados en relación a la situación actual.

También existe disconformidad por parte de los privados, respecto al porcentaje del premio y de la forma de aplicación. Vemos que al cabo del funcionamiento de esta Ley de Concesiones, tanto de la antigua, como de la nueva, porque respecto de esto, la nueva ley no tuvo mayores cambios, al menos, en estos aspectos esenciales que son plazos, tramos, y premios. Por lo tanto, ahora tenemos que abocarnos, dado el creciente desarrollo que están teniendo las iniciativas privadas, a la necesidad de generar estos cambios a nivel reglamentario. Estos cambios tienen por objeto fomentar y fortalecer el mecanismo de iniciativa privada e incentivar el ingreso de nuevas iniciativas. Aquí hay un tema muy importante, que después se los comentaré, que se refiere a un factor adicional de premio, que fomente las iniciativas innovadoras, a fin de que realmente haya innovación, exista un valor agregado en la iniciativa que se presenta y sea más eficiente, como lo escuchamos esta mañana, la asociación público / privada. Para ese efecto, las iniciativas privadas son un factor fundamental y obviamente, aparte de su fortalecimiento, como aporte al desarrollo del país.

Libertad y Desarrollo

Me referiré ahora a las propuestas de cambio referentes, principalmente, a premios, reembolsos y tramos. El artículo 5° del Reglamento de la Ley de Concesiones establece que, dependiendo del monto de la inversión propuesta, el MOP clasificará la presentación en las siguientes 3 categorías: como les dije, una inversión de hasta trescientas mil UF; otra estimada entre trescientas a ochocientas mil UF y una inversión estimada de más de ochocientas mil UF. Como les decía, esta clasificación ya está obsoleta.

El postulante, cuya presentación haya sido aceptada, podrá presentarse a la licitación, acompañando toda la documentación solicitada en las bases de licitación, la copia del oficio de respuesta que acredita la

aceptación de la misma. Para la determinación del premio a que tendrá derecho, se utilizarán las categorías mencionadas en el artículo quinto. No obstante, la inclusión definitiva del proyecto en una categoría será realizada por el MOP, una vez aceptada la proposición. Ahí se determinará cuál es el nivel del monto de inversión definitivo, en función del presupuesto oficial de la obra, incluyendo en este presupuesto oficial el valor actualizado de los eventuales pagos al Estado por infraestructura preexistente, si estos son contemplados en las bases. Todo esto deberá ser plasmado, llevado y hecho parte del contrato de las bases de licitación.

El porcentaje de premio a que tendrá derecho el postulante, será de 3% en los proyectos de categoría c), o sea, en la categoría más alta, el premio es más bajo; es de 6% en la categoría b), entre trescientas y ochocientas mil UF; y de 8% la categoría a), que va de cero a trescientas mil UF.

El puntaje de la oferta económica del postulante se incrementará en la cantidad que resulte de ponderar dicho puntaje por el porcentaje del premio, según el procedimiento de evaluación establecido en las bases de licitación. O sea, se hace una ponderación entre el puntaje que se ha asignado a la oferta económica, esto es se pondera con el 3%, 6% u 8%, dependiendo del tramo y categoría en que se encuentre y de esa forma, se calcula el puntaje del proponente para postular a la licitación, en la evaluación de las ofertas económicas. Como les decía, estas son las categorías de inversión y el premio.

Ahora, en cuanto a los cambios, se pretende modificar las categorías de proyecto, aumentando los valores de los rangos actuales. Se pretende modificar la estructura del premio, considerando un valor efectivo sobre el presupuesto oficial estimado de la obra, de acuerdo a las categorías de proyectos. Aparte del premio base que estamos viendo si se van a mantener esos porcentajes de 3%, 6% u 8%, existe la idea de que se incorporen ponderadores adicionales a este premio, o sea, si alguien tiene un premio de 3% o del porcentaje que, en definitiva, se establezca, asignarle un premio adicional que permita premiar la innovación del proyecto y también como un factor adicional

Libertad y Desarrollo

de ponderación a aquellos proyectos que no requieran aportes del Estado, es decir que vayan sin subsidio. Mientras más innovadora sea la iniciativa y mientras menos subsidio requiera del Estado, va a tener un mejor premio adicional.

Tabla Nº 1
Proposiciones de modificación de categorías y premio

Item	Propuesta
Categorías de Proyectos	Modificar categoría de proyectos aumentando los valores de los rangos actuales.
Premio	Modificar la estructura del premio, considerando un valor efectivo sobre el presupuesto oficial estimado de la obra de acuerdo a las categorías de proyectos. Incorporar ponderadores adicionales para fomentar la innovación y proyectos que no requieran aportes del Estado

Libertad y Desarrollo

Esto es novedoso por cuanto la ley, hoy día, no establece un reconocimiento de estos factores; así es que queremos ver también y en eso estamos conversando en esta mesa de trabajo, si en este ponderador le vamos a dar más importancia a la innovación que al premio base o le vamos a dar mayor ponderación al rango base y le vamos a dar menor incidencia o menor porcentaje al premio adicional. Esto es importante, porque si yo estimulo excesivamente la calidad de un proyecto innovador, también provoco que se presenten menos iniciativas privadas, porque los proyectos innovadores, verdaderamente innovadores, son los menos. Entonces, hay que establecer un justo equilibrio y esa es la gran tarea a la que estamos abocados, de ir alineando, de ir engranando lo que es el premio base con factores adicionales, que nos parece muy necesario estimular, como es la innovación y como es la ausencia de subsidios del Estado.

Finalmente, en lo que se refiere a reembolsos de estudios, en la fase uno, en la etapa de proposición, se hace en forma separada una estimación referencial del costo de los estudios, sobre la cual el MOP deberá pronunciarse, a fin de que tengamos una idea, cuando estamos en una etapa de proposición, de cuál va a ser el costo de los estudios. Una vez aprobada la fase uno, el proponente deberá licitar los estudios adicionales y los estudios de mayor profundidad de la etapa

de proposición y se establecerá un compromiso de parte del MOP de reembolsar los estudios de la fase dos que sean aprobados, en caso que no se adjudique el proyecto. Como ustedes saben, en caso de adjudicarse el proyecto, estos estudios son de cargo del licitante que se adjudica la licitación, pero en caso de no adjudicarse, el MOP va a establecer un compromiso de reembolso de estos estudios.

En lo que se refiere a plazos, estamos en una propuesta de aumentar los plazos para solicitar antecedentes adicionales, que como les dije eran de 10 días, a 35 días. Vamos a aumentar el plazo para consultas a ministerios, ya que muchas iniciativas privadas tienen que ver con temas que debemos consultar a ministerios —de Salud, Desarrollo Social, obviamente, también al Ministerio de Hacienda— y hay además mucha participación de municipalidades y organismos de base, que se ven involucrados en estas iniciativas. Por lo tanto, ese plazo de interconsulta al interior del Estado, se pretende aumentar a 60 días.

Se señalará explícitamente en el formulario de presentación, también en lo referente a plazos, la solicitud de ampliación de estos, eliminando la etapa posterior de solicitud. O sea, desde un principio, en la etapa de presentación, se solicitará la ampliación de plazos a dos años para la realización de los estudios en la etapa de proposición.

En cuanto a los rechazos, proponemos limitaciones a los plazos de reingreso de iniciativas que hayan sido rechazadas más de una vez. En este sentido, se está proponiendo que no puedan reingresar antes de un año, en la medida que no presenten cambios de fondo.

Tabla Nº 2
Proposición de reembolso de estudios

Item	Propuesta
Reembolso de Estudios	Se solicitará una estimación referencial del costo de los estudios al inicio de la Fase I, sobre la cual el MOP deberá pronunciarse.
	Una vez aprobada la Fase I, el proponente deberá licitar los estudios Fase II.
	Compromiso del MOP de reembolsar los estudios Fase II que sean aprobados, en caso de que no se adjudique el proyecto.

Libertad y Desarrollo

Para finalizar, quisiera hacer una breve reflexión, como les dije al inicio de mi presentación, respecto a la especialización. El ánimo está; hemos desarrollado durante estos tres años de administración una fuerte gestión en cuanto a solucionar problemas del pasado. Hemos obtenido importantes logros en acuerdos con las concesionarias; hemos obtenido acuerdos judiciales, hemos obtenido la negociación de importantísimos convenios complementarios, como el del Aeropuerto Arturo Merino Benítez y la Ruta 60 CH. Hemos tenido una muy buena expresión en lo que es el desarrollo de obras de mejoramiento, como Las Chilcas y terceras pistas. Por lo tanto, creo que tenemos todo el ánimo, así como las concesionarias también lo tienen. Tenemos toda la especialización; sin embargo, quiero hacer énfasis también,—mi antecesor hablaba del populismo judicial legislativo—, en que hoy día tenemos una fuerte oposición de los usuarios. La comunidad entera se ha transformado en usuarios. Uno habla con empresarios privados y le dicen lo difícil que es montar una empresa, una industria en Chile, por los permisos ambientales, por los temas territoriales, por los temas indígenas y las concesiones no están ajenas a ello. Desarrollar un proyecto de concesión, hoy día, es un tema complejo, enfrenta consultas indígenas que son muy razonables, pero que también toman sus tiempos, y enfrenta situaciones ambientales y procesos de calificación rigurosos. Bueno, sabemos que ese es el desarrollo y tenemos que enfrentarlo de la mejor manera posible, con unidad, con gestión y con un trabajo mancomunado, entre Concesiones y las empresas concesionarias de obras públicas, a fin de dar un mejor servicio a los usuarios.

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

10

LA RESPONSABILIDAD CIVIL **DE LAS CONCESIONARIAS DE AUTOPISTAS**

Enrique Alcalde R.*

Libertad y Desarrollo

* Socio senior del estudio jurídico Philippi, Yrarrázaval, Pulido & Brunner; responsable, en ese estudio, del área de Litigios y Arbitrajes. Doctor en Derecho por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Se ha desempeñado como profesor de Derecho Civil en dicha casa de estudios por más de 20 años; es director del Centro de Gobierno Corporativo de la misma Universidad; consejero nacional del Colegio de Abogados; miembro del comité editorial de la Revista Chilena de Derecho, desde el año 2000 a la fecha.

1. INTRODUCCIÓN

Se nos decía, al iniciar este panel, que quienes ocupamos la testera somos expertos conocedores de la industria. La verdad es que son ustedes, los presentes, aquellos de quienes apropiadamente se puede predicar tal condición. La modesta experiencia que puedo exhibir en este sentido deriva de mi trabajo como abogado litigante, además de una natural aproximación a los principales temas involucrados en este Congreso atendida mi labor académica.

Lo anterior permite advertir desde ya que subsiste, hoy en día, la discusión en torno a cuál es el régimen de responsabilidad aplicable a las empresas concesionarias de autopistas ante un eventual accidente del que resulten perjuicios para terceros ajenos al contrato de concesión que vincula al fisco y al concesionario.

Los casos más comunes que se han presentado ante nuestros tribunales dicen relación con daños referidos a sucesos que han ocurrido en las vías concesionadas, a consecuencia del ingreso de animales a la ruta, el lanzamiento de pedradas, la presencia de otros obstáculos en el camino, la falta de mantenimiento del mismo, etc. Por ello, al analizar la materia y examinar la responsabilidad de las empresas concesionarias, nos centraremos fundamentalmente en este tipo de acontecimientos.

Sobre esta base, el objetivo de nuestra exposición será presentar una breve reseña del estado actual de la cuestión, dando resumida cuenta de la polémica jurisprudencial y doctrinaria planteada en este ámbito. Adelantamos a este respecto que, a nuestro juicio, una correcta interpretación de las normas en juego habilita concluir que, ante un accidente en la vía ocasionado por la falta de la debida diligencia a que se halla obligada la empresa concesionaria, origina para esta una responsabilidad de naturaleza extracontractual sujeta a las normas del derecho común.

Libertad y Desarrollo

2. REGÍMENES DE RESPONSABILIDAD

Se ha postulado la existencia de una serie de regímenes de responsabilidad por los cuales la empresa concesionaria podría verse en la necesidad de responder civilmente. Así, por ejemplo, Diez identifica siete estatutos jurídicos diversos que se han ventilado ante nuestras justicia ordinaria[1], a saber:

- Responsabilidad indemnizatoria (legal) derivada directamente del artículo 35 de la Ley de Concesiones de Obras Públicas (Decreto N° 900, MOP, de 1996).
- Responsabilidad contractual de derecho común.
- Responsabilidad civil indemnizatoria como derivada de una infracción a la Ley de Protección de los Derechos de los Consumidores.
- Responsabilidad civil extracontractual subjetiva de derecho común.
- Responsabilidad indemnizatoria por "falta de servicio".
- Responsabilidad indemnizatoria demandada ante Juzgados de Policía Local por infracciones a la Ley de Tránsito.
- Responsabilidad indemnizatoria demandada ante Juzgados de Policía Local como consecuencia de infracciones a la Ley de Concesiones de Obras Públicas, hipótesis idéntica a la primera, con la sola diferencia en el foro elegido para deducir la acción.[2]

Dada la extensión que implicaría abordar en su integridad los supuestos contenidos en la enumeración precedente, nos centraremos solo en algunas de las hipótesis ahí planteadas, que resultan ser —por lo demás— las que ordinariamente se han conocido por la justicia ordinaria.

Libertad y Desarrollo

1 Diez Schwerter, José Luis; "Reparación y Prevención de Daños Derivados de Deficiencias Viales en Chile: Panorama Normativo y Jurisprudencial", en: Alejandro Guzmán Brito (ed.), Estudios de Derecho Civil III. Jornadas Nacionales de Derecho Civil, Valparaíso, 2007, Legal Publishing, Santiago, 2008, pp. 817-843.

2 Al listado anterior, podemos agregar los supuestos de responsabilidad extracontractual por daño ambiental.

2.1 Responsabilidad contractual de derecho privado

Según esta posición, la concesionaria y el usuario de la autopista estarían ligados entre sí por un contrato, el que se perfeccionaría con el pago del peaje. Así, se ha resuelto que:

> *SEXTO: Que, habiéndose establecido que la relación entre concesionario y usuario es de derecho privado, procede clasificar el contrato existente entre ellos como bilateral, consensual, oneroso y conmutativo. Respecto a la denominación jurídica y a las características específicas de este contrato, nos encontramos con que tanto doctrinaria como jurisprudencialmente no hay unanimidad en su clasificación, aunque todos lo consideran una relación regida por el derecho privado. Es así que la jurisprudencia francesa estima que este contrato es una estipulación a favor de otro, del que resultan relaciones directas entre el usuario y la concesionaria (André de Laubadere, Tratado Elemental de Derecho Administrativo, L.G.D.J. 20, Rue Soufflot, París, 1967, o. 581). Por su parte, la doctrina española habla de 'contrato de autopista' (Jaime Santos Bris en 'Derecho de la Circulación Vial. Contratos', la Ley-Actualidad, 1998, p. 311) y la ley argentina lo denomina 'contrato de peaje', entendiendo que este es aquel en que la empresa prestadora se compromete a brindar al usuario un servicio a cambio de una prestación (pago de una tarifa o precio del peaje)."*[3]

Libertad y Desarrollo

Según se aprecia, a falta de una conceptualización más completa, la E. Corte Suprema se inclina, en este fallo, por sostener que la relación entre el usuario de la autopista y el concesionario de la misma es de derecho privado y de tipo contractual. Las obligaciones que caracterizarían esta vinculación estarían constituidas, de una parte, por el deber de la empresa de otorgar a los usuarios una ruta, respecto de la cual, además, debe asegurar una conducción tranquila y sin riesgos, y, de otra, la obligación del usuario de pagar un peaje por transitar en aquella.

3 E. Corte Suprema, Rol Nº 6370-2009, 17 de agosto de 2011.

Sobre este mismo particular, se ha fallado también que:

"La empresa, como concesionaria, no solamente puede reclamar el derecho a cobrar por transitar por ella, sino que está obligada a proporcionar a los usuarios una conducción tranquila y sin riesgos, lo que ciertamente no hizo, pues de otro modo, no se habría producido el accidente que, a su turno, ha generado este extenso y largo proceso.

Esto es, dicha demanda ha tenido una obligación contractual, en el sentido de proporcionar a quienes pagan por transitar por la carretera concesionada bajo su cuidado, cuanto una actuación negligente y culpable, porque al producirse la acumulación de humo, no reaccionó como debía, para evitar accidentes que es obvio que pueden producirse por un hecho de tal naturaleza, siendo público y notorio que así ocurre."[4]

En síntesis, las obligaciones recíprocas recién reseñadas serían las que justificarían el surgimiento de una responsabilidad contractual para el concesionario.

Ahora bien, desglosando tales obligaciones, pensamos que en realidad no constituyen obligaciones contractuales recíprocas. La concesionaria está ligada al fisco mediante un contrato de concesión, el cual le impone ciertas obligaciones que también están reguladas en la ley (Decreto N° 900, MOP, de 1996, Ley de Concesiones de Obras Públicas). De ahí nace la obligación para la concesionaria de mantener la ruta concesionada en buen estado, y no a partir de la celebración de un contrato con el usuario. Es decir, la celebración del contrato de concesión entre el fisco y la concesionaria resulta ser un contrato inoponible en cuanto a sus efectos a los particulares que utilizan las autopistas. Lo anterior no obsta a afirmar que la obligación de la concesionaria y el nivel de diligencia que deba observar se encuentre, dentro de otras fuentes, en el propio contrato de concesión y en la ley que regula la materia.

Libertad y Desarrollo

4 I. Corte de Apelaciones de Santiago, Rol Nº 5519-2010, 23 de agosto de 2011.

Por otro lado, si el usuario debe pagar a fin de transitar por la vía concesionada, ello también se debe a que la ley regula este gravamen, el que constituye el pago o la compensación que recibe la empresa concesionaria en virtud del contrato de concesión que celebró con el Estado; sin que implique, propiamente, una contraprestación del usuario en razón del servicio prestado por la empresa.

En este sentido, cierta doctrina estima que:

"Así las cosas, la carretera concesionada es un bien nacional de uso público cuyo ejercicio puede limitarse al cumplimiento de ciertas exigencias o condiciones, como lo es el pago del peaje o tarifa, la que, por ende, no tiene el carácter de una contraprestación propia de los contratos onerosos, como lo sería el de Autopista.(...)

A nuestro entender, el peaje, tarifa o tributo, como lo ha llamado en ciertos casos la Contraloría General de la República, no es sino un gravamen, impuesto por la ley al usuario de un bien nacional de uso público, cuya naturaleza no se ve alterada por ser ahora recaudado por la sociedad concesionaria. (…)

A modo de conclusión, en nuestra opinión, durante el tiempo que dure la concesión de explotación, podría entenderse que la tarifa es una obligación real impuesta por la Ley de Concesiones al usuario de una obra pública fiscal concesionada, por medio de la cual se limita su derecho de uso en un bien nacional de uso público. Terminada la concesión, recupera el gravamen su carácter de peaje y será recaudado por el fisco. Ni en uno ni en otro caso, estaremos frente a una contraprestación, a un precio, que podría llevar a entender que exista un contrato entre el usuario y la sociedad concesionaria."[5]

Argüir que el pago del peaje constituye un hecho que permite

5 Rabat Celis, Fernando José; "Responsabilidad de las Sociedades Concesionarias de Obras Públicas Fiscales Respecto del Usuario de las Mismas", en: VV.AA., Estudios Jurídicos en Homenaje a los Profesores Fernando Fueyo Laneri, Avelino León Hurtado, Francisco Merino Scheihing, Fernando Mujica Bezanilla, Hugo Rosende Subiabre, Universidad del Desarrollo, Santiago, 2007, pp. 281-284.

Libertad y Desarrollo

calificar la responsabilidad contractual, puede generar, según la misma posición citada, una serie de problemas prácticos en atención a la realidad de las autopistas y al sistema de peajes. Así por ejemplo, existen tramos de las autopistas concesionadas en las cuales un sujeto puede trasladarse largos trechos sin pasar por un peaje o pórtico. Si dentro de este trayecto sufre un accidente ¿cómo podría calificarse de contractual la responsabilidad?

El hecho de que la relación entre la concesionaria y los usuarios se considere como una vinculación de naturaleza contractual conlleva, como huelga decirlo, una serie de consecuencias.

A guisa de lo anterior, para hacer valer este tipo de responsabilidad será necesario acreditar la concurrencia de los elementos que la hacen procedente: el incumplimiento de la obligación, la existencia de perjuicios, la relación de causalidad entre el incumplimiento y los daños, la imputabilidad del daño (es decir, culpa o dolo) y la mora del deudor.[6] La ventaja que se sigue de adherir a esta posición se traduce en el hecho de que no será menester al demandante probar la culpa toda vez que, según el artículo 1.547 inciso 3° del Código Civil, esta se presume, de tal manera que será la empresa concesionaria quien tendrá la carga procesal de demostrar que actuó con la debida diligencia o cuidado.

Libertad y Desarrollo

2.2 Responsabilidad extracontractual

Bajo esta posición, el hecho de pagar un peaje no implica la existencia de un contrato que vincule concesionaria y usuario. La convención existente corresponde al contrato de concesión, que liga a la empresa concesionaria con el Estado, siendo el usuario de la carretera un tercero ajeno a dicha relación jurídica. Por lo mismo, en caso de que el tercero o usuario de una autopista sufra un perjuicio, deberá demandar según las reglas de la responsabilidad aquiliana.

6 Abeliuk Manasevich, René; Las Obligaciones, Tomo II, Editorial Jurídica, Santiago, 2001, p. 730.

En este contexto, el peaje no es concebido entonces como un "precio", sino que resulta entendido como un gravamen impuesto por la ley al usuario de un servicio público como es la autopista. Así, se ha señalado[7] que si bien el contrato de concesión vincula a la concesionaria con el Estado, dada la particularidad de este acto no es el Estado, como contraparte, quien realizará la contraprestación, esto es, el pago de lo acordado, sino que asumen tal obligación los usuarios.

En este mismo orden de ideas, se ha fallado:

> *"8º Que en lo que concierne al primer requisito en examen y a que se alude en la consideración pertinente, preciso es dejar asentado que en forma doctrinaria y jurisprudencial existe opinión mayoritaria en torno a que la normativa que rige la materia sobre la responsabilidad por los daños ocasionados en una vía o carretera concesionada, es de carácter extracontractual, toda vez que no existe una relación jurídica previa entre la ofendida principal y la concesionaria.*
>
> *9º Que para arribar a dicha conclusión es claro advertir que la concesión de obra pública es un contrato administrativo entre el Estado y un tercero, quien está por ello obligado para esos efectos a realizar una obra, y siempre en tal situación el pago no va a ser efectuado por el otro contratante, sino por los usuarios de la pista concesionada, a través del sistema de peaje, sin que exista en manera alguna entre la concesionaria y el usuario una relación contractual, toda vez que la tarifa o valor que se entera por el peaje, adquiere para esos efectos no el carácter de precio, sino que un simple gravamen, sin que aquello mute o cambie la situación existente."*[8]

De esta manera —insistimos— la especial forma en que se ejecutan las obligaciones de la concesionaria y del Estado en modo alguno implica que la relación entre la concesionaria y el usuario pueda

Libertad y Desarrollo

7 Rabat Celis, Fernando José, Op. Cit., pp. 282-284.

8 I. Corte de Apelaciones de Valdivia, Rol Nº 750-2010, 9 de marzo de 2011.

ser considerada como contractual, toda vez que tal vinculación solo existe entre la concesionaria y el Estado.[9]

Desde el punto de vista de los elementos de la responsabilidad extracontractual, esto es, la capacidad delictual o cuasidelictual civil, que el hecho u omisión antijurídica provengan de dolo o culpa, que exista un daño, y que se pruebe la relación de causalidad entre el hecho o la omisión y el daño[10], adquiere relevancia la acreditación del dolo o la culpa. En este sentido, la Corte de Apelaciones de Santiago ha resuelto que:

> *"[…] para la procedencia de la responsabilidad extracontractual es un requisito sine qua non que el demandado haya incurrido, en este caso, en una omisión y que ella sea culposa, conceptos ambos íntimamente relacionados entre sí en la perspectiva de lo que aquí se discute, toda vez que no existirá propiamente omisión sin culpa desde que la que interesa para configurar esta clase de responsabilidad es la negligencia por no hacerse lo que se debe o por realizarse menos de lo que se debe."*[11]

Centro de Estudios de Derecho, Libertad y Desarrollo

Cuadro Nº 1
¿Responsabilidad contractual o extracontractual?

Responsabilidad extracontractual	Responsabilidad contractual
• No hay contrato por el hecho de pagar un peaje. • Probar incumplimiento. • Probar la causalidad. • Probar la culpa si se estima que es subjetiva. • Prescripción de 4 años.	• Peaje implica contrato (bilateral, oneroso y conmutativo). • Probar incumplimiento. • Probar la causalidad. • No se debe probar culpa. • Prescripción de 5 años.

9 Una sentencia de la I. Corte de Apelaciones de Valparaíso caracteriza el tema de la siguiente manera: "Que el incumplimiento a las cláusulas del contrato de concesión, no se encuentra tipificado en la ley como una infracción de que deban conocer los Juzgados de Policía Local. Efectivamente, si bien se ha resuelto que tal incumplimiento puede dar origen a una indemnización por los perjuicios causados con la omisión, lo cierto es que tal responsabilidad, independientemente de si se estima que sea objetiva o subjetiva, por ser el perjudicado un tercero ajeno al contrato de concesión, es una responsabilidad de carácter extracontractual, cuyo conocimiento corresponde a los tribunales civiles y o a los de Policía Local". I. Corte de Apelaciones de Valparaíso, Rol Nº 381-2010, 4 de noviembre de 2010.

10 Alessandri Rodríguez, Arturo; De la Responsabilidad Extracontractual en el Derecho Civil Chileno, Imprenta Universitaria, Santiago, 1943, p. 129.

11 I. Corte de Apelaciones de Santiago, Rol N° 5243-2007, 29 de enero de 2010.

2.3 Responsabilidad derivada del incumplimiento de la Ley de Protección de los Derechos de los Consumidores

Esta alternativa corresponde a un segundo supuesto de responsabilidad contractual al que —según algunos—, podría estar expuesta la empresa concesionaria. Se postula por quienes así lo sostienen que existiría un contrato de adhesión entre dicha sociedad y el usuario de la autopista, el cual quedaría sujeto a las disposiciones de la Ley de Protección de los Derechos de los Consumidores (Ley N° 19.496).

Para analizar esta hipótesis, en primer lugar, se hace necesario determinar si los sujetos involucrados en la pertinente relación reúnen las calidades que exige la Ley Nº 19.496. A este respecto, recordemos que esta ley entiende por "consumidor" a las personas naturales o jurídicas que a través de un precio o tarifa, adquieren, utilizan o disfrutan como destinatarios finales un bien o servicio.[12]

Existen, por lo tanto, dos aspectos determinantes en la relación de consumo, a saber: (i) la calidad de destinatario final, es decir, que el bien o servicio que se adquiere se emplee en un consumo privado; y (ii) el pago de un precio o tarifa.

En este punto, vuelve a ser relevante la discusión consistente en si el peaje puede ser realmente considerado como un precio, o más bien constituye un gravamen impuesto por el Estado para hacer uso de un bien nacional de uso público. Es precisamente la posición que se adopte en dicha discusión la que determinará si es que resulta procedente la aplicación de la Ley de Protección de los Derechos de los Consumidores.

Con todo, aun si se acepta que el peaje efectivamente constituye un precio, resulta también relevante la conceptualización que hace la

Libertad y Desarrollo

12 Artículo 1°, N°1: "Consumidores o usuarios: las personas naturales o jurídicas que, en virtud de cualquier acto jurídico oneroso, adquieren, utilizan, o disfrutan, como destinatarios finales, bienes o servicios. En ningún caso podrán ser considerados consumidores los que de acuerdo al número siguiente deban entenderse como proveedores".

ley de los "proveedores", caracterizados como los que habitualmente desempeñan una actividad de producción, fabricación, importación, construcción, distribución o comercialización de bienes o prestación de servicios a consumidores, por la que cobran un precio o tarifa.[13]

En este sentido, se ha fallado:

"4° Que a la luz de las definiciones legales antes señaladas, es posible establecer que la sociedad concesionaria de la mencionada autopista y el demandante, reúnen las calidades que exige la ley para ser considerados como proveedor y consumidor, respectivamente.

En efecto, el demandante es una persona natural que pagó una determinada tarifa (peaje) en virtud de la cual se le permitió el acceso a la autopista, vale decir, celebró un acto jurídico oneroso con la sociedad concesionaria, en virtud del cual adquirió una determinada prestación, en este caso, un servicio, consistente en el derecho a circular por un camino que explota la sociedad concesionaria (…)

La concesionaria, por su parte, es una persona jurídica de carácter privado (…) que construyó la autopista de que se trata —en determinadas condiciones establecidas en un contrato celebrado con el Estado— y que en la actualidad la explota, lo que implica que en su calidad de concesionaria desarrolla, con habitualidad, una actividad a través de la cual presta un servicio a los particulares que deseen transitar por esa vía, a cambio del cobro de una determinada tarifa.[14]

Libertad y Desarrollo

13 Artículo 1°, N° 2: "Proveedores: las personas naturales o jurídicas, de carácter público o privado que habitualmente desarrollen actividades de producción, fabricación, importación, construcción, distribución o comercialización de bienes o de prestación de servicios a consumidores, por las que se cobre precio o tarifa.
No se considerarán proveedores a las personas que posean un título profesional y ejerzan su actividad en forma independiente".

14 I. Corte de Apelaciones de Santiago, Rol N° 7157-2009, 16 de septiembre de 2009.

También se ha resuelto que:

"Es conveniente, asimismo, dejar establecido que resultando un hecho no discutido en autos, que el accidente ocasionado por el impacto del automóvil conducido por el querellante y actor civil contra el caballar que yacía muerto en medio de una vía pública, se produjo precisamente cuando circulaba en la ruta de la cual el querellado es concesionario, lo que permite inferir la calidad de usuario que ostentaba su conductor respecto del servicio prestado por aquella, por cuanto no obstante no haber acompañado el pertinente comprobante de pago del peaje, ello no impide al menos, presumir que se aprestaba a hacerlo en la plaza respectiva más próxima, por cuanto el conductor bien pudo haber ingresado al tramo concesionado por otra vía que no requería el pago del servicio, siendo del caso, además, consignar que el legislador ha establecido en el artículo 1 N° 1 de la Ley N° 19.496 un concepto de consumidor, en primer lugar, para diferenciarlo con el de proveedor y, enseguida, para señalar una diferencia de lo que la doctrina denomina consumidor material por oposición al consumidor jurídico, de lo cual se desprende que la calidad de consumidor o usuario la ostenta todo aquel que tiene la capacidad de adquirir, utilizar o disfrutar como destinatario final bienes o servicios, en virtud de cualquier acto oneroso (…)".[15]

Libertad y Desarrollo

De aceptarse en primer término que el peaje constituye un precio y, que además el usuario y la empresa concesionaria pueden calificarse como consumidor y proveedor, respectivamente, cabe determinar todavía si el acto jurídico o contrato celebrado entre ambos queda sujeto a las disposiciones de la Ley de Protección de los Derechos de los Consumidores, o bien, si es que el servicio que prestan las concesionarias es subsumible en las excepciones señaladas en el artículo 2 bis de la misma ley.

15 I. Corte de Apelaciones de La Serena, Rol N° 179-2011, 3 de agosto de 2012.

Respecto del primer aspecto, resulta fundamental tener en cuenta la existencia de una relación contractual primitiva entre el concesionario y el Estado, mediante la cual se regulan los aspectos relativos a la prestación del servicio público; lo cual, a su turno, nos conduce de inmediato al segundo punto, toda vez que dicho contrato previo es regulado por una ley especial.

Sobre este último particular, creemos posible sostener que sin perjuicio de que la jurisprudencia en la materia haya transitado por la vereda contraria[16], la existencia de una ley especial, que regula la actividad de las concesionarias, la sitúa en un terreno ajeno a la Ley de Protección de los Derechos de los Consumidores, cuestión que se extiende a su interacción con los usuarios. Lo anterior, por disposición expresa del legislador, sin que exista, adicionalmente, riesgo de que estos queden desprovistos de amparo, por cuanto es dicha regulación sectorial la que ha contemplado los procedimientos de reclamo adecuados.

Libertad y Desarrollo

3. RESPONSABILIDAD OBJETIVA O SUBJETIVA

Otro aspecto discutido en la doctrina y jurisprudencia consiste en determinar si la responsabilidad a que se encuentra sujeta la empresa concesionaria, sea esta contractual o extracontractual, es de naturaleza objetiva o subjetiva.

Esclarecer si nos hallamos frente a un sistema de responsabilidad civil objetivo o subjetivo no está exento de consecuencias económicas. La responsabilidad objetiva puede, a primera vista, presentarse como

16 En el mismo sentido, y a propósito de un reclamo por cobros indebidos en la Autopista Vespucio Sur, el SERNAC afirmó que: "Este fallo [de la Corte de Apelaciones de Santiago] ratifica una vez más que pese a que las autopistas concesionadas tienen una normativa especial, sus relaciones con los usuarios se rigen por los derechos que fija la Ley del Consumidor y, por lo tanto, tienen la obligación de entregar un servicio de calidad, de cobrar por el servicio efectivamente prestado y deben responder cuando causan algún daño al consumidor". Sobre las estadísticas del SERNAC en la materia: http://www.sernac.cl/sernac2011/noticias/detalle.php?id=2508

un panorama muy favorable para los usuarios, sin perjuicio de lo cual es igualmente sabido que el costo invisible que trae aparejada la imposición de un sistema de estas características, muchas veces termina siendo soportado por los propios sujetos a quienes se pretende beneficiar.

Si se considera que la responsabilidad es objetiva, entonces esta surgiría por el solo hecho del accidente y su relación causal con el daño, sin que sea posible para la concesionaria eximirse del pago de la indemnización, acreditando que cumplió con la debida diligencia o cuidado. En esta línea, por ejemplo, Viñuela estima que:

> *"Si como se ha visto hasta aquí la figura central en todo el planteamiento de la responsabilidad del Estado, es el de la víctima que no está obligada a soportar los daños, no se ve entonces cómo podría mantenerse la prioridad de esa víctima, al producirse un traspaso de los servicios, otrora gestionados por el Estado, a la gestión privada, y pretendiéndose que, como resultado de dicha transferencia, el usuario solo habrá de reclamar la responsabilidad directa del concesionario privado y bajo esquemas de responsabilidad que le exigen comprobar la malicia o negligencia de aquel (…).*
>
> *En consecuencia, hay que concluir que el régimen de concesiones de obras públicas vigente en Chile contempla una responsabilidad objetiva tanto para el concesionario como para el Estado, distinguiendo, caso a caso, según se trate de materias que, según la ley, caen dentro de la esfera exclusiva de responsabilidad de uno u otro."*[17]

Esta posición se desprendería también, a juicio de quienes la sostienen[18], del artículo 35 de la Ley de Concesiones de Obras Públicas, que establece:

Libertad y Desarrollo

17 Viñuela Hojas, Mauricio; "La Responsabilidad por Falta de Servicio en el Contexto del Régimen de Concesiones Viales Vigente en Chile", Ius Publicum, N° 7, 2001, pp. 51-53.

18 Diez Schwerter, José Luis, Op. Cit. p. 828.

"El concesionario responderá de los daños, de cualquier naturaleza, que con motivo de la ejecución de la obra o de la explotación de la misma se ocasionaren a terceros, a menos que sean exclusivamente imputables a medidas impuestas por el Ministerio de Obras Públicas, después de haber sido adjudicado el contrato".

Así las cosas, se predica que la responsabilidad para la empresa concesionaria derivaría de los daños, de cualquier naturaleza, que se ocasionen con motivo de la ejecución o explotación de la obra.

Pensamos, sin embargo, que el citado precepto debe considerarse en conjunto con las demás disposiciones establecidas en la Ley de Concesiones de Obras Públicas, en particular, con los artículos 21 y siguientes de dicho cuerpo legal, que se refieren específicamente a las obligaciones de la concesionaria. En este contexto, el artículo 23 de la ley daría cuenta del estándar de diligencia a que está sujeta la empresa, y que revisaremos más adelante.

Dicha disposición señala:

"El régimen jurídico durante la fase de explotación, será el siguiente:

1. El concesionario deberá conservar las obras, sus accesos, señalización y servicios en condiciones normales de utilización, y

2. La continuidad de la prestación del servicio le obligará, especialmente a:

a) Facilitarlo en condiciones de absoluta normalidad, suprimiendo las causas que originen molestias, incomodidades, inconvenientes o peligrosidad a los usuarios de las obras, salvo que la adopción de medidas que alteren la normalidad del servicio obedezcan a razones de seguridad o de urgente reparación, y

b) Prestarlo ininterrumpidamente, salvo situaciones excepcionales, debidas a caso fortuito o fuerza mayor, cuyos efectos serán calificados por los contratantes, conviniendo las medidas que sean necesarias para lograr la más rápida y eficiente reanudación

Libertad y Desarrollo

del servicio. El valor de las obras será acordado entre los contratantes y, a falta de acuerdo, las partes podrán recurrir a un peritaje, que determinará, ajustándose a lo que indiquen las bases de licitación, la calificación, medidas o evaluación, según el caso. Las partes concurrirán al pago del precio según los términos del contrato de concesión."

En concordancia con lo anterior, el artículo 1, en su inciso segundo, previene: *"Las concesiones que se otorguen contemplarán la obligación del concesionario de cumplir, durante toda la vigencia de la concesión, con los niveles de servicio, estándares técnicos o ambos, establecidos en las respectivas bases de licitación, para las diferentes etapas y condiciones de la concesión."*

Tanto el artículo 23 como el artículo 35 de la Ley de Concesiones se encuentran relacionados y no puede entenderse sino que la responsabilidad que se establece para la concesionaria por los daños ocasionados con motivo de la ejecución o explotación de la obra, dicen relación con aquellos que se provoquen por un incumplimiento de sus obligaciones, como aquella prevista en el artículo 23 del mismo cuerpo legal.

Por lo mismo, estimamos que no resulta acertado concluir que existe una responsabilidad objetiva, en circunstancias que el propio artículo 23 de la ley impone ciertas acciones que implican desplegar, precisamente, determinado nivel de diligencia. Además de la excepcionalidad de dicho régimen, que debe ser claramente establecido por el legislador —lo que no parece ocurrir en este caso—, de aceptarse su procedencia podría llegarse al absurdo de que la empresa concesionaria tendría que responder de todos y cada uno de los hechos que ocurran en la ruta, aun cuando se cumplan todos los estándares de seguridad y normalidad en la circulación y las obligaciones que al efecto se han contemplado en las pertinentes bases de licitación.

Sobre este mismo particular, se ha fallado:

"Vigésimo primero: Que lo indicado obliga a traer a colación lo

Libertad y Desarrollo

que básicamente se ha acuñado en doctrina acerca de la noción de responsabilidad objetiva, también denominada responsabilidad estricta o sin culpa. Es así que se ha expresado que este tipo de responsabilidad se refiere a aquella cuyo único antecedente es la causalidad, de modo que el demandado se halla en la obligación de indemnizar los perjuicios que se acrediten como atribuibles al hecho causal. Se ha expuesto además que lo que se busca mediante este régimen es mejorar la situación de las víctimas, dispensándolas de probar la existencia de una culpa en el origen del daño.

Vigésimo segundo: Que existe también consenso en doctrina que la responsabilidad objetiva o estricta en nuestro derecho de daños es de carácter excepcional, esto es, solo opera cuando el legislador interviene expresamente y ello es así por cuanto su aplicación implica otorgar un tratamiento particular por sobre el régimen común y general.

Vigésimo tercero: Que de otra parte y si bien se ha vinculado tradicionalmente el sistema de responsabilidad objetiva con las actividades riesgosas, no necesariamente responden a este criterio, sin que pueda advertirse una actividad identificable en conjunto como ámbito de aplicación para este régimen de responsabilidad, de manera que su análisis es necesariamente casuístico, esto es, se aplica a las hipótesis restringidas que la ley ha previsto.

Vigésimo cuarto: Que es preciso analizar si es efectivo que la normativa legal consagra un régimen de responsabilidad sin culpa tratándose del resarcimiento de daños derivados de accidentes ocurridos en carreteras o rutas concesionadas.

Según se anticipó, la sentencia de alzada fundamenta la responsabilidad de naturaleza objetiva en las expresiones que se utilizaron en las bases de licitación y en el contrato de concesión, lo que resulta errado a la luz de lo que se reflexiona.

Por otra parte, tampoco es posible consagrar en la especie el aludido sistema de responsabilidad sustentado en alguna norma legal. En este sentido y para despejar dudas, no puede ser base de la tesis que pretende objetivar esta responsabilidad lo preceptuado en el artículo 35 del D.F.L. 164, que dice: 'El concesionario responderá de los daños, de cualquier

Libertad y Desarrollo

naturaleza, que con motivo de la ejecución de la obra o de la explotación de la misma se ocasionaren a terceros, a menos que sean exclusivamente imputables a medidas impuestas por el Ministerio de Obras Públicas, después de haber sido adjudicado el contrato'. Ciertamente esta regla solo tiene por finalidad identificar como sujeto pasivo de la obligación de indemnización de perjuicios a la empresa concesionaria en el caso de que se ocasionen daños con motivo de la ejecución de la obra o de la explotación de la misma. Lo razonado se desprende claramente de la atenta lectura del precepto, en el que no aparece que se excluya de la obligación indemnizatoria la exigencia de un juicio de culpabilidad.

Para ello, solo cabe concluir que la naturaleza de la responsabilidad que asiste a la sociedad demandada es de índole subjetiva y en esta perspectiva constituye un error jurídico fundar una responsabilidad estricta sin base en precepto legal."[19]

Descartándose, entonces, la aplicación de un sistema de responsabilidad objetiva, cabría hacerse cargo del estándar de diligencia exigible para la concesionaria y, luego de ello, determinar sobre quién recae la carga de probar diligencia o negligencia, en su caso.

Como hemos señalado, el artículo 23 de la Ley de Concesiones de Obras Públicas serviría para colegir cuál es el estándar de diligencia que se exige a la empresa concesionaria, cuestión que abordamos en el siguiente acápite.

Libertad y Desarrollo

19 E. Corte Suprema, Rol Nº 6919-2008, 25 de enero de 2010. En el mismo sentido: I. Corte de Apelaciones de Santiago, Rol Nº 3311-2009, 30 de marzo de 2010.

4. ESTÁNDAR DE DILIGENCIA EXIGIBLE A LA CONCESIONARIA

Conforme recién se adelantaba, el estándar de diligencia a que se encuentra sujeta la empresa concesionaria se encontraría contemplado en el artículo 23 de la Ley de Concesiones de Obras Públicas. Dicha normativa hace alusión a un criterio de "normalidad" que ha sido reconocido por la jurisprudencia en diversos y reiterados fallos.[20]

También se ha entendido que dicho estándar de "normalidad" incluye la mantención y conservación de la ruta en buen estado, así como la adopción de las medidas de seguridad pertinentes. De este modo, por ejemplo, se ha resuelto que:

> *"[…] se debió al incumplimiento de la obligación de la concesionaria de mantener en buen estado la ruta, obligación que emana del contrato de concesión no discutido por las partes; y del ente encargado de vigilar dicho cumplimiento cual es el Ministerio de Obras Públicas ya referido. Es obligación de la concesionaria el mantener la ruta en adecuado estado, para así permitir la fluida circulación de los vehículos motorizados que por allí transitan, sin obstáculos que impidan o dificulten tal desplazamiento, lo que naturalmente no se cumple con la presencia de caballares en la ruta, cual ha ocurrido en este caso."*[21]

Libertad y Desarrollo

20 Así, por ejemplo, "el estándar que se exige es el de normalidad, lo que se extrae de las expresiones 'condiciones normales de utilización' y del vocablo 'normalidad' de las que se ha valido el legislador en el artículo 23 de la reglamentación aludida [Ley de Concesiones de Obras Públicas]." E. Corte Suprema, Rol Nº 2282-2010, 20 de agosto de 2012. También: "en los estrictos términos que lo ordena la ley, la cual, como se observa, no se ha limitado a exigir una normalidad común o mera normalidad, sino que 'absoluta normalidad', esto es, en sentido literal, aserción general dicha por la ley en tono de seguridad y magisterio, lo que no se condice con el hecho que un conductor de vehículo haya de enfrentarse a colisionar con un animal vacuno que está ocupando la pista de circulación en la Ruta Concesionada, al extremo de alcanzar, como consecuencia de ello, no tan solo molestias, incomodidades o peligrosidad —que es lo que la ley busca evitar—, sino que de contrario, consecuencias mucho más graves como ha ocurrido en la especie." I. Corte de Apelaciones de Valparaíso, Rol Nº 77-2010, 16 de septiembre de 2010.

21 I. Corte de Apelaciones de Santiago, Rol N° 8162-2009, 5 de noviembre de 2010. También: los deberes de la demandada conciernen nada más a la circulación por la vía pública, es decir, al tránsito sobre

En cuanto a la "seguridad", la E. Corte Suprema ha razonado en los siguientes términos:

> *"[…] este Tribunal comparte el planteamiento enunciado por la sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago en cuanto efectivamente pesa sobre la sociedad concesionaria para con el usuario de una ruta concesionada la obligación de adoptar las medidas de seguridad necesarias para evitar la ocurrencia de accidentes en aquella, la que en el caso que se analiza fue incumplida. En efecto, como lo expone el fallo impugnado, existía un deber de implementar barreras laterales, resguardo que era necesario en razón de lo que se puntualiza por los jueces, esto es, considerando las especiales características del camino o autopista y su entorno."*[22]

A partir de lo expuesto y comentado en precedencia, pensamos que no es posible concluir que la autopista responda conforme al estándar de la culpa levísima, esto es, que se imponga a la empresa la obligación de desplegar una esmerada diligencia o cuidado.[23]

Asumiendo que estamos frente a una hipótesis de responsabilidad extracontractual y, sin existir una norma que indique que se responderá de culpa levísima, creemos que el estándar que se debe aplicar corresponde al de la culpa leve.

En este sentido, y conforme a la opinión dominante en la jurisprudencia y doctrina, el estándar de conducta que se impone en materia de responsabilidad delictual o cuasidelictual corresponde al

---

el suelo pavimentado (…) Es decir, hay motivo para sostener que en el contexto de la legislación a la que la demandada debe atenerse, lo que se le exige es conservar la materialidad de las estructuras." I. Corte de Apelaciones de Santiago, Rol Nº 5243-2007, 29 de enero de 2010.

22 E. Corte Suprema, Rol N° 6919-2008, 28 de enero de 2010.

23 Diez Schwerter, José Luis; "La Responsabilidad Civil del Concesionario de Obras Viales y su Fundamento en la Obligación de Seguridad Respecto de los Usuarios en el Derecho Chileno", Revista de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, N° XXXVIII, 2012, pp. 121-156.

Libertad y Desarrollo

"cuidado ordinario" o normal que es exigible a un buen padre de familia. Así, Alessandri expresa que la culpa extracontractual es aquella falta de diligencia o cuidado que los hombres emplean ordinariamente en sus negocios propios, lo que, según el mismo autor, ha sido reconocido por nuestros tribunales superiores de justicia según la jurisprudencia que cita al efecto.[24]

En la misma línea, Barros expresa que a pesar de algunos fallos aislados, "la jurisprudencia usualmente analiza el comportamiento sobre la base de un estándar de cuidado mediano. No he encontrado fallos – agrega el mismo autor – en que se argumente que la conducta concreta es la que habría empleado una persona razonable y diligente, pero que, sin embargo, se da lugar a la responsabilidad en razón de que se responde de acuerdo al estándar de una persona en extremo cuidadosa. En otras palabras, la jurisprudencia analiza los hechos sobre la base de que el estándar de cuidado es el de una persona razonable y no el de una especialmente diligente." En definitiva – concluye – "tanto si la responsabilidad por culpa está construida sobre la base de las expectativas recíprocas de comportamiento, como si se la analiza a la luz de consideraciones de justicia correctiva o de eficacia preventiva, el cuidado debido no puede ser otro que el empleado en las circunstancias concretas por una persona razonable y el estándar debe ser el de la culpa leve (como dispone el artículo 44 III). Esa es también la tendencia general del derecho comparado."[25]

Para Rodríguez Grez, la culpa de que se responde en materia extracontractual viene dada por una infracción al deber de cuidado y diligencia que toda persona, sea por disposición de la ley o en razón de los estándares generales y comunes admitidos por la sociedad, debe emplear para evitar causar un daño que no se habría producido en caso de haberse respetado dicho deber de cuidado y diligencia. Por lo mismo, añade, su concepción de la culpa parte de un supuesto básico y fundamental: en todo acto de conducta del sujeto que vive en sociedad subyace un

Libertad y Desarrollo

24 Alessandri (1943) p. 172.

25 Barros (2006) p. 82. Una opinión en contra puede verse en Corral (2003) p. 213, para quien, en sede extracontractual, cualquier culpa, incluso la levísima, impone responsabilidad.

deber, jurídicamente consagrado, de comportarse con un cierto grado de diligencia y cuidado (evitando la negligencia, la imprudencia, la impericia y, desde luego, el dolo), que está dado ya sea por la norma o por un estándar general fijado por la sociedad toda y que, en definitiva, lo extrae el juez en el ejercicio de la jurisdicción.[26]

A nuestro juicio, esta última conceptualización de la culpa no difiere, en lo sustancial, de la denominada "leve", toda vez que los referidos estándares generales dan cuenta, precisamente, de la obligación de conducirse bajo los parámetros de un cuidado ordinario o mediano, lo que lógicamente supone adherir a una noción variable con las circunstancias de tiempo y lugar.

De otro lado, obligar a las concesionarias hasta el extremo de la culpa levísima, podría resultar económicamente ineficiente en circunstancias que desincentivaría la libre iniciativa de los particulares en el ejercicio de una actividad económica que reporta utilidades a la sociedad entera.

Así las cosas, habiendo determinado que la culpa de la cual se responde corresponde al estándar medio, cabe agregar que la prueba de la misma corresponderá al usuario de la autopista, dado que al no existir norma que imponga una presunción y tratándose de una hipótesis de responsabilidad extracontractual, debiese resultar aplicable el artículo 1.698 del Código Civil, disposición que consagra la regla general en esta materia.

Libertad y Desarrollo

5. EL DAÑO MORAL

Otro aspecto relevante en esta materia son las pretensiones de daño moral que intentan hacer valer las víctimas de accidentes —muchas veces alentados por sus asesores jurídicos—, toda vez que contribuyen a su mercantilización. Vergara describe el fenómeno de la siguiente manera:

26 Rodríguez (2002) p. 182.

"La indemnización se está transformando, así, en un objeto mercantil, sometido al espíritu de lucro que es propio de la actividad comercial. (…)

Contribuye, también, al mismo fenómeno, el concepto que suele asignarse al daño moral. Se dice que este consiste en el dolor, pesar o molestia que sufre una persona como consecuencia de la conducta ajena. (…)

Esta concepción, por su vaguedad, abre amplio campo a toda clase de pretensiones desmedidas, puesto que a cualquier molestia o pesar se le atribuye el carácter de daño moral indemnizable, como si no fuera inherente a la vida humana el experimentar, a menudo, tales pesares o molestias. (…) Es imposible determinarlo. Ello es esencialmente subjetivo, ya que cada persona tiene una reacción distinta ante el dolor. No existe ni se ha inventado aún "el dolorómetro", decía con ironía, y a la vez con realismo, un jurista argentino; y por ello todo queda en el terreno de la apreciación arbitraria, inaceptable como criterio de valoración jurídica."[27]

En relación al concepto jurídico de daño moral, el mismo autor ha señalado que:

"El daño moral se caracteriza por atentar contra los derechos de la personalidad y contra los no patrimoniales de familia, lo que significa que él consiste en la lesión o detrimento que experimenta una persona en su honor, su reputación, su integridad física o sicológica, su libertad, sus afectos, estabilidad y unidad familiar, esto es, en general, en los atributos o cualidades morales de la persona, con las consiguientes repercusiones en la normalidad de su existencia.

No puede considerarse, entonces, que el dolor o el sufrimiento constituyan por sí solos un daño moral, si no van unidos al detrimento, real y probado, de alguno de aquellos atributos o derechos inherentes a la personalidad."[28]

Libertad y Desarrollo

27 Vergara Bezanilla, José Pablo; "La Mercantilización del Daño Moral", Revista Actualidad Jurídica, Año I, N° 2, 2000, pp. 177-178.

28 Ídem, pp. 179-180.

Por último, respecto a la prueba del daño moral, la misma doctrina agrega:

> *"El fenómeno de que estamos tratando se ha visto acrecentado, también, por los criterios benévolos y aun extralegales que usualmente se aplican con respecto a la prueba del daño moral. Suele creerse que este no necesita prueba, atendido que el juez contaría con amplia discrecionalidad para darlo por establecido y apreciarlo. Esta creencia, que obviamente sirve de estímulo al cobro de indemnizaciones improcedentes o desmedidas, carece de asidero. (…)*
>
> *La razón de lo expresado es simple: no existen en nuestro derecho normas especiales sobre la prueba del daño moral y, en consecuencia, rigen sin contrapeso las reglas generales. Es por ello que, en primer lugar, para que el daño moral sea indemnizable, se requiere, como ocurre con todo daño, que sea cierto o real y no meramente hipotético o eventual; y en segundo lugar, tiene también plena aplicación, a su respecto, el principio fundamental del "onus probandi", que impone al actor el deber de probar la verdad de sus proposiciones. De aquí que hay que descartar la idea de que el juez pueda suponer el daño moral, como suele ocurrir en la práctica.(…)*
>
> *Suele acontecer, asimismo, que en los casos de daño moral causado a los parientes, se lo dé por establecido sobre la base de suponer, por el solo hecho del vínculo de parentesco, la existencia del afecto y de la unidad familiar entre la víctima y las personas que reclaman la indemnización. Esto es del todo improcedente, ya que tal suposición es ficticia."*[29]

Libertad y Desarrollo

29 Ídem, pp. 180-182.

6. DEL SEGURO DE RESPONSABILIDAD CIVIL

El Artículo 36 del Reglamento de la Ley de Concesiones, dispone que:

> *1. La sociedad concesionaria deberá tomar pólizas de seguro que cubran la responsabilidad civil por daños a terceros y los riesgos catastróficos que puedan ocurrir durante el periodo de concesión. Las sumas percibidas producto de los seguros por catástrofes serán destinadas a la reconstrucción de la obra, salvo que las partes acuerden destinarlas a otros fines u obras propias del contrato de concesión.*
> *2. Las bases de licitación determinarán los plazos, forma, condiciones, modalidades y las demás cláusulas que deberán contener dichas pólizas, así como el procedimiento de aprobación de estas.*
> *3. Las bases de licitación podrán exigir otro tipo de pólizas de seguro.*

La existencia de este contrato forzoso resulta ser una circunstancia que no puede obviarse, en atención a que el seguro muchas veces es considerado al momento de pronunciarse la sentencia, basado en la errónea creencia que por existir este, pagará la empresa aseguradora sin daños para los asegurados.

En este sentido, produciéndose influencias bidireccionales entre el seguro de responsabilidad civil y la responsabilidad civil, debe considerarse que la existencia del seguro que toma la concesionaria no debiese influir en el juicio de responsabilidad que se genera al producirse un accidente.

Tanto desde el punto de vista de la justicia correctiva como desde el punto de vista económico no resulta procedente ni recomendable que la existencia del seguro silencie el juicio de responsabilidad civil. Para que se origine la responsabilidad, es menester que se verifiquen los requisitos que la hacen procedente, exista o no seguro. Desde un punto de vista económico, quienes finalmente verán afectados sus bolsillos serán los

Libertad y Desarrollo

propios asegurados, ya que al momento en que la compañía de seguros calcule los montos indemnizatorios decididos por los tribunales, el valor de la prima sin duda alguna se incrementará para la concesionaria, lo cual naturalmente repercutirá en el precio final del servicio.[30]

7. CONCLUSIÓN

En síntesis, cabe concluir que, tanto en la doctrina como en la jurisprudencia, no existe uniformidad ni claridad para identificar cuál es el tipo de responsabilidad a que se ven enfrentadas las empresas concesionarias de autopistas en casos como aquellos analizados en esta presentación.

En nuestra opinión, la correcta interpretación de las normas aplicables nos conduce a estimar que ante la ocurrencia de accidentes en la ruta concesionada, y que tengan como causa el incumplimiento por parte de la empresa de los estándares de cuidado exigidos en la ley (cuidado "normal u ordinario"), la responsabilidad que de tal hecho surgiría debiese entenderse regida por el estatuto propio de la responsabilidad extracontractual y conforme al derecho común.

Libertad y Desarrollo

30 Barros Bourie, Enrique; "Tratado de Responsabilidad Extracontractual", Editorial Jurídica, 2000, p. 1078.

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

PANEL 4

IMAGEN Y PERCEPCION DE LAS CONCESIONARIAS

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

11

PERCEPCIONES SOBRE EL SISTEMA **DE CONCESIONES DE OBRAS PÚBLICAS EN CHILE**

Libertad y Desarrollo

Juan Carlos Latorre C.*

* Diputado e ingeniero de la Universidad de Chile, máster en Planificación y Desarrollo Regional de la Universidad de Karlsruhe, Alemania. Ha sido presidente del Colegio de Ingenieros. En 1990 juró como diputado, cargo al que fue elegido por dos períodos consecutivos del 90 al 98. En el año 98 fue nombrado subsecretario de Obras Públicas por el ex Presidente Eduardo Frei y, en marzo del 2000, reconfirmado por el Presidente Ricardo Lagos en la misma cartera. En 2005 fue nuevamente electo diputado y reelecto para el período 2010 - 2014; es miembro integrante de la Comisión de Obras Públicas, Transporte y Telecomunicaciones, de la Comisión de Vivienda y Urbanismo y de la Comisión Minería y Energía de la Cámara de Diputados. Actualmente es vicepresidente de la Organización Demócrata Cristiana de América.

Quiero en primer lugar agradecer la invitación a exponer en este congreso. He entregado un texto escrito, con algunas láminas de apoyo, pero en beneficio del tiempo quiero centrarme en expresar algunas convicciones que surgen al analizar "20 años de concesiones" en nuestro país y, particularmente, mi visión de las concesionarias.

La primera de ellas: estoy entre aquellos que cree que el Sistema de Concesiones en Chile ha sido un éxito. Sin embargo, ha tenido algunos períodos de baja productividad generados por causas que, por un comportamiento excesivamente diplomático, creo yo, los protagonistas del mundo de las concesiones hoy día en Chile, no se han atrevido a expresar nítidamente. Pienso que si en un Congreso de COPSA no se apunta directamente a aquello que hay que apuntar, por lo menos, desde mi punto de vista, no se va a corregir la situación que hoy día nos preocupa.

Como les decía, me he apoyado en algunas láminas que intentan resumir un texto que está escrito y que queda, obviamente, a disposición de COPSA. No voy a entrar en detalle en lo que significó el Sistema de Concesiones y el objetivo para el cual fue concebido, pues ya se ha hablado bastante en otras intervenciones respecto del déficit en infraestructura que existía en nuestro país y que se quiso, con la ayuda de este sistema, superar en parte importante con éxito. Sin perjuicio, que hayan surgido algunas inquietudes, que muchos de ustedes escuchan habitualmente y que tienen distintos orígenes.

Libertad y Desarrollo

Cuadro Nº 1
Beneficios destacados del sistema de concesiones

I. Aumento de inversión total en infraestructura pública reduciendo el déficit acumulado en la década de los 80.

II. Significativo impacto en la economía.

III. Posibilitó reorientación de inversión pública a obras de gran impacto social históricamente postergadas (agua potable rural, caletas pesqueras, pavimentos básicos, obras de riego, etc.).

IV. Detonante de la innovación en la gestión pública.

Destacaré algunos de los que me parece a mí que son los beneficios más importantes que ha tenido el Sistema de Concesiones. Desde luego, el aumento de la inversión total en infraestructura pública, reduciendo el déficit acumulado en la década de los 80. La inversión en infraestructura creció aproximadamente en un 500%. De eso estamos hablando y tengámoslo presente, porque cuando se discutió la Ley de Concesiones en el Congreso hubo mucha gente que vio la iniciativa como algo que, eventualmente, podría afectar más que beneficiar la inversión de infraestructura en el país.

Hoy en la mañana, un ex coordinador de concesiones dijo que durante los periodos de la Concertación no hubo ningún tipo de discusión ideológica respecto de lo que conllevaba introducir este sistema, pese a que para muchos aparecía como algo que sí podía ser objeto de ese tipo de discusión. La inversión público/privada o la asociación público/privada, obviamente, conllevaba una cuestión de fondo y hubo muchos que, en la discusión de esta ley en el Parlamento, pensaban que el hecho que hubiera inversión privada en obras de infraestructura, iba a encarecer el costo de estas y eso iba a hacer que disminuyera paulatinamente la inversión en el rubro. Y eso no ocurrió. En realidad, el aumento de la inversión fue sustancial. Las cifras de la inversión pública y privada son conocidas, y reflejan un aumento notable de la inversión en infraestructura en nuestro país.

Libertad y Desarrollo

En segundo lugar, se debe destacar un significativo impacto en la economía. Entre el período 1992 a 2006, Chile fue uno de los países que más proyectos realizó en Latinoamérica en relación al tamaño de su economía, siendo solo superado por Brasil y México. La participación en el producto interno bruto se mantuvo, entre 1993 y 2005, en alrededor de un 0,75% del PIB. Sin embargo, partir de 2006, —este año no se debe olvidar—, disminuyó a alrededor de un 0,71%, el 2005 a 0,36% del PIB y hasta el día de hoy se mantiene en niveles muy bajos.

Un tercer aspecto central generado por la introducción del Sistema de Concesiones, que quienes trabajan en el sector, tanto los agrupados en COPSA en particular, y la gente que desde el sector público trabaja en el

área no pueden dejar de destacar, es que se posibilitó una reorientación de la inversión pública a obras de gran impacto social, históricamente postergadas. El Ministerio de Obras Públicas no habría podido hacer lo que ha hecho en materia de agua potable rural, construcción de caletas pesqueras, pequeños aeródromos, pavimentación básica, etcétera, si se hubiera mantenido el esquema tradicional de distribución de los recursos del sector público hacia el sector infraestructura. En consecuencia, esto sigue siendo un aspecto políticamente muy relevante, porque para un parlamentario, históricamente, proponer iniciativas en materia de infraestructura, aparecía simplemente como una propuesta casi imposible de materializarse por la concentración de los recursos de inversión en la mantención y/o reparación de las obras de infraestructura de mayor uso e impacto económico para el desarrollo del país: Ruta 5, Ruta Santiago/Valparaíso, Santiago/San Antonio, Accesos a la Octava Región, principales aeropuertos, puertos, sector sanitario, etc. Por razones obvias la inversión privada se concentró en estas obras, a través de distintas formas de asociación público/privada.

El "valor político" de la obra pública, a partir de la introducción y éxito del Sistema de Concesiones ha variado sustancialmente y hoy día es mucho más probable que un parlamentario entienda que también, en lo que es su preocupación política, existe la posibilidad de estar presente en la promoción, propuesta y, eventualmente, concreción de obras públicas que, históricamente, el ministerio o el sector público no estaba en condiciones de realizar.

No quiero extenderme en esto, pero me parece interesante destacar que, hasta el año 1990 prácticamente el 80% del presupuesto de la Dirección de Vialidad, se destinaba a la mantención o reposición de la Ruta 5, la Ruta 68, la Ruta 78, y otras. Vale decir, aquellas obras que hoy día estando concesionadas, evitan que sea el sector público el que esté colocando esos recursos y puedan destinarse, seguramente, a múltiples otras iniciativas del sector. También ha sido destacado por todos, el que el sistema se transformó en un detonante en la innovación de la gestión pública.

Libertad y Desarrollo

Por otro lado, hemos tenido muchas situaciones de controversia en relación al sector o a lo que ha pasado con las concesiones. Ha habido una discusión respecto a niveles de eficacia, eventuales deficiencias, problemas de transparencia, falta de incentivos que pueda generar la actual institucionalidad. Otras discusiones se han planteado respecto de una adecuada distribución de riesgo entre el Estado y las concesionarias; discusiones sobre el respeto al medioambiente y la participación ciudadana, respecto de tarifas, controversia sobre las tarifas de saturación en horario punta, el tema de las multas, etc.

También ha habido una discusión permanente en relación a una cierta y efectiva debilidad institucional y sobre las penosas consecuencias de lo que fue el caso MOP-GATE, que creo que su mayor daño, —aparte de las personas que sufrieron directamente esa situación y que nunca las hemos podido reivindicar, como creo yo que corresponde—, fue que generó desconfianzas públicas y que se utilizó políticamente en forma, en mi opinión, muy desgraciada, generando un manto de dudas respecto a lo que era el sistema de concesiones en nuestro país. El tiempo que duró el procesamiento a los que fueron investigados en el caso MOP-GATE, fue demasiado extenso, y durante el mismo mucha gente, sobre todo aquellos que desde el sector público habían fortalecido el sistema, simplemente y muy justificadamente no se atrevían ni siquiera a opinar. Y el sector privado que, en mi opinión, debía hacer un esfuerzo por reivindicar lo que efectivamente se había hecho en esos años, tampoco se atrevió a hacerlo en la forma en que podría haberlo planteado. ¿Cuál fue el resultado? Un manto de dudas respecto de lo que había sido efectivamente la implantación de este sistema y una cantidad apreciable de gente que en nuestro país sigue con dudas hasta el día de hoy.

En relación a las modificaciones legales algunos alcances. ¿Qué es lo que se intenta con la modificación de la ley? El 14 de diciembre de 2009, se promulga una reforma a la Ley de Concesiones que intenta recoger parte de estas inquietudes que se habían generado en el período inmediatamente anterior. En sus aspectos más relevantes, se incluyó la creación del Consejo de Concesiones, la modificación al régimen de compensaciones; un nuevo mecanismo de resolución de controversias;

Libertad y Desarrollo

nuevas prerrogativas al MOP, en cuanto a vigilancia de contratos de concesiones y la posibilidad de poner término anticipado; nuevos deberes de información ante el MOP por parte de los concesionarios; y límites a la ampliación de contrato. Supuestamente, con esta ley se resolvía parte importante de las inquietudes que se habían generado en el período inmediatamente anterior.

Quiero simplemente, respecto a este tema, señalar que la ex Presidenta Bachelet, cuando promulgó esta ley dijo: *"Esta cooperación ha generado un sistema virtuoso, confiable y, a la vez, consolidado, que se ha transformado en un referente internacional de buenas prácticas"*. Ella se refería al Sistema de Concesiones. El único comentario que quiero hacer es que, lamentablemente, es evidente que su ministro no estaba realmente de acuerdo con lo que ella pensaba y me voy a quedar hasta ahí con el comentario, porque lamentablemente no ocurrió lo que ella pensaba, durante ese tiempo y en ese período. Por eso, hoy en la mañana, y perdónenme que sea un poco crítico en este sentido, cuando se hablaba de los 20 años de concesiones, yo les preguntaba a los expositores en el panel anterior, ¿en qué habría variado su presentación si en lugar de 20 años de concesiones, el título hubiera sido 14 años de concesiones? Porque en realidad nosotros tenemos hasta el día de hoy, entre seis y siete años que han sido críticos para el sistema y cuya lamentable situación, en mi opinión, se mantiene hasta el día de hoy.

Aquí es donde yo hacía referencia a la idea de que la gente que trabaja en el área de concesiones tiene un comportamiento un tanto "diplomático". Tanto en el sector público, como en sector privado, muchas veces, no pueden ser "provocativos" y colocar sobre la mesa aquellos puntos de discusión que, en mi opinión, un Congreso de COPSA no puede eludir, aunque sea simplemente para dejarlos planteados.

Respecto de críticas y percepciones, lo primero que quiero señalar es que algunas de estas tienen una connotación política y a mí me parece que es bueno tenerlas presente, aunque los políticos estemos tan desprestigiados, algunos más que otros, obviamente. De todas maneras, la discusión política en el Congreso respecto de cómo profundizar o

Libertad y Desarrollo

fortalecer la inversión pública, la inversión en infraestructura en nuestro país, sigue siendo un tema central. Quiero que ustedes tengan presente, por mínima consideración con el expositor, que cada vez que en la Cámara de Diputados se plantea una discusión sobre algo que a la gente no le gusta del funcionamiento de concesiones, varios parlamentarios de gobierno y de oposición, me indican a mí y dicen semi serios *"este es el responsable"*. O sea, yo aparezco bastante identificado con una etapa en la cual, efectivamente, muchos profesionales en el sector público y en el sector privado realizamos un tremendo esfuerzo para consolidar este sistema. Hay que pensar que desde el año 1999, más o menos, hasta el año 2003 - 2005, ha sido el período de mayor inversión que hemos tenido en Chile en infraestructura y que hasta el día de hoy no se ha podido sobrepasar ni siquiera de cerca.

Entonces, muchas de estas críticas siguen apareciendo como críticas políticas. No me refiero solo a las justificadas opiniones del señor de la calle que entrega impresiones mal o bien informadas. Tengamos claro que los parlamentarios no siempre opinan solo en función de lo que se les ocurre a ellos, sino que muchos están apoyados por centros de estudios; y cuando ustedes ven la bibliografía sobre estos temas, se dan cuenta que muchas de estas críticas tienen su origen también en ideas surgidas de centros de estudios que supuestamente están muy bien informados. Y así opinan libremente sobre costos y excesiva renovación de contratos, renegociaciones frecuentes y considerables montos envueltos, importantes desafíos de planificación inexistentes y transparencia sobre criterios para ejecutarla, problemas de cumplimiento de contratos, etc.

Aunque, probablemente, no lo alcanzaré a desarrollar, mencionaré temas que pueden permitir analizar lo que podría ser la percepción pública sobre el sistema: se paralizó la creación de la Superintendencia de Obras Públicas. Le pregunto derechamente a la Ministra por qué se paró ese proyecto. Este gobierno ha tenido tres Ministros de Obras Públicas y este proyecto desapareció del mapa cuando era uno de los que intentaba generar confianza pública, —perdónenme que utilice el término—, una confianza política, que

Libertad y Desarrollo

resulta fundamental en esta asociación público/privada, que tiene que estar regulada, que tiene que ser transparente. Porque el funcionario público, para sentarse a conversar con un interesado en invertir en una concesión, obviamente, tiene que saber qué es lo que piensa, qué es lo que quiere hacer, hasta dónde llega la posibilidad real de invertir o de aproximarse a una licitación en que efectivamente haya oferentes.

Este diálogo público/privado, previo a la consolidación de una obra eventualmente concesionada, está parado, no existe. Se debilitó por muchas razones y hoy día, yo les pregunto a ustedes si hay interlocutores válidos, como para que ese diálogo pueda funcionar con efectividad. Personalmente, tengo la impresión de que hay una tremenda debilidad, en esa posibilidad de diálogo público / privado, por la enorme debilidad que tenemos en el sector público y por la falta, diría yo, de una fuerte defensa del sistema, por parte del propio sector privado.

Voy a terminar con un último ejemplo, y que se refiere a las permanentes recriminaciones públicas de autoridades del MOP al funcionamiento del sistema. Se produce la situación del día 15 de septiembre a la salida de Santiago e inmediatamente se señala que eso ocurrió porque las concesiones estaban mal diseñadas y los contratos permitieron a los privados hacer lo que querían. En consecuencia, la responsabilidad era de los gobiernos anteriores. Y nadie fue capaz de decir: *"Perdón, la tuición, la administración de las obras públicas no las pierde el Estado chileno por el hecho de que la obra esté concesionada. Sigue siendo el Ministro de Obras Públicas el que tiene la tuición, sobre todas las obras públicas de Chile y que, por lo tanto, también puede acompañar a las empresas concesionarias en el proceso de gestión de la obra pública"*. De hecho, eso es lo que se trata de garantizar en los contratos, donde existe una cierta capacidad de actuar, tanto para el sector público, como para el sector privado, frente a situaciones complejas; pero esa recriminación pública daña el sistema.

En los momentos más críticos del MOP, siendo yo subsecretario, conversaba con un parlamentario de oposición de quien daré el nombre, porque hoy día es Ministro del actual gobierno, Pablo Longueira. Le decía en esa oportunidad: *"Pablo, nosotros no podemos transformar el sistema*

Libertad y Desarrollo

de concesiones en Chile en un tema permanente de discusión política, tenemos que resguardarlo, tenemos que darle un manto no de protección, sino de transparencia en un esquema de diálogo y de información abierta que permita evitar que esta forma de asociación pública / privada, se desprestigie frente a la comunidad". Le quiero agradecer su colaboración en esos años y hasta hoy para cuidar el Sistema de Concesiones en Chile.

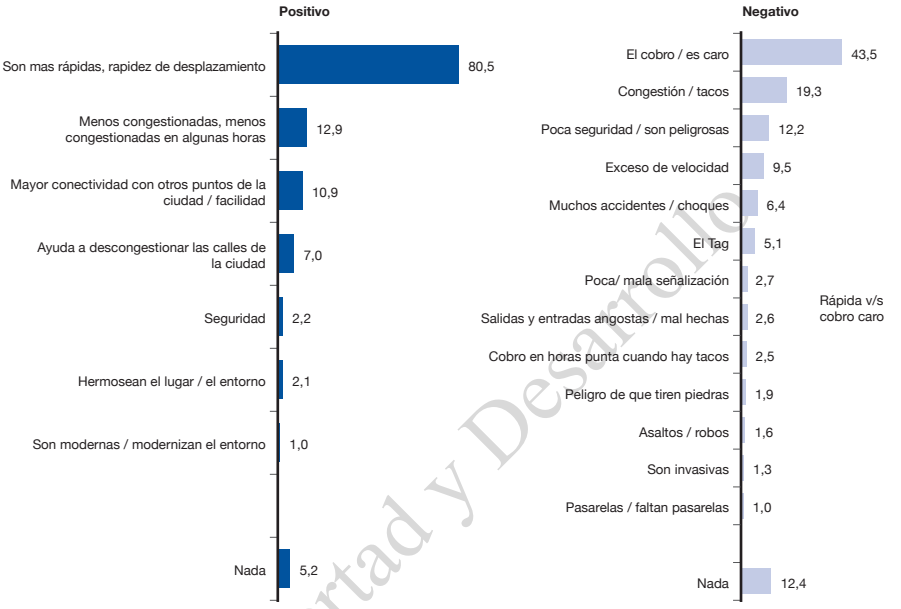
Es evidente que hay problemas en la calidad del servicio. Las carreteras concesionadas delatan falta de planificación en fechas clave de alto flujo vehicular provocando embotellamientos y lentos desplazamientos de los usuarios. Por otra parte, vemos que hay falta de inversión para la ampliación de las obras y problemas de fiscalización por parte del Estado.

Hay un estudio del Centro de Estudios para el Desarrollo (CED), sobre lo que la gente piensa respecto del sistema carcelario y de los sistemas concesionados, que creo vale la pena leer, porque la percepción que yo he escuchado acá respecto de lo que la gente piensa acerca del sistema, no coincide con lo que surge de ese seminario realizado solo hace unas semanas.

Quiero agradecer a Autopista Central que me permitió conocer los estudios que han realizado, para ver la percepción que la gente tiene respecto a lo positivo y negativo de las autopistas urbanas en la Ciudad de Santiago. También creo que es un estudio que vale la pena que, al menos aquellos que están en el tema de las autopistas urbanas, conozcan en detalle.

Libertad y Desarrollo

Gráfico Nº 1
Encuesta sobre aspectos positivos y negativos de las autopistas urbanas en la ciudad de Santiago
Respuesta espontánea. Base: adultos (404 casos)



Libertad y Desarrollo

¿Qué podemos concluir? Para ganar en confianza, las compañías necesitan preocuparse de todas las dimensiones de su reputación. Los chilenos buscan que las empresas cumplan lo que prometen, que sean honestas y transparentes. Al ser consultados por aspectos generales de las autopistas, los habitantes de Santiago encuentran que estas han sido un gran aporte para las ciudades y la calidad de vida de sus habitantes. Sin embargo, hay una gran crítica respecto a los cobros y alta congestión a que se enfrentan los usuarios.

Perdónenme que haga una referencia al caso del Embalse Convento Viejo. Me parece vergonzoso que el único embalse concesionado en nuestro país, que está en mi Región y en mi distrito y que ha recibido un subsidio importantísimo de parte del Estado para poder implementarlo, tenga hasta el día de hoy su tercera fase absolutamente parada, simplemente, por la

incapacidad en la toma de decisiones por parte del Ministerio. Una obra que garantiza el riego a diecisiete mil hectáreas del Secano Costero de la VI Región, donde claramente la pérdida que se genera por la falta de riego en esas diecisiete mil hectáreas es muy superior a cualquier costo que podría tener definitivamente resolver esto. Lo señalo, porque lo que me interesa destacar es la incapacidad para tomar decisiones que queda en evidencia, no solo en este caso, sino que también en otros.

Los desafíos ya están planteados. En cuanto a propuestas: nueva institucionalidad que refuerce la unidad del Sistema de Concesiones, contar con mayor capacidad técnica y contratar personal de alto nivel, instalar una nueva autoridad urbana, con la más amplia competencia; garantizar la realización de consultas ciudadanas; contar con una unidad especializada en el Consejo de Defensa del Estado, que defienda los intereses de los chilenos ante demandas por obras públicas y expropiaciones. En fin, que se tenga respeto sobre algo que ya se ha dicho, que las grandes obras públicas exigen años de estudio y ejecución, por lo que es necesario que los gobiernos sigan sembrando para los próximos períodos.

Creo que el Sistema de Concesiones tiene mucho que hacer en el futuro y el país lo necesita. Ojalá, en un gran acuerdo público privado, con respaldo político que tiene que ser transversal, lo podamos seguir utilizando en el futuro.

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

12

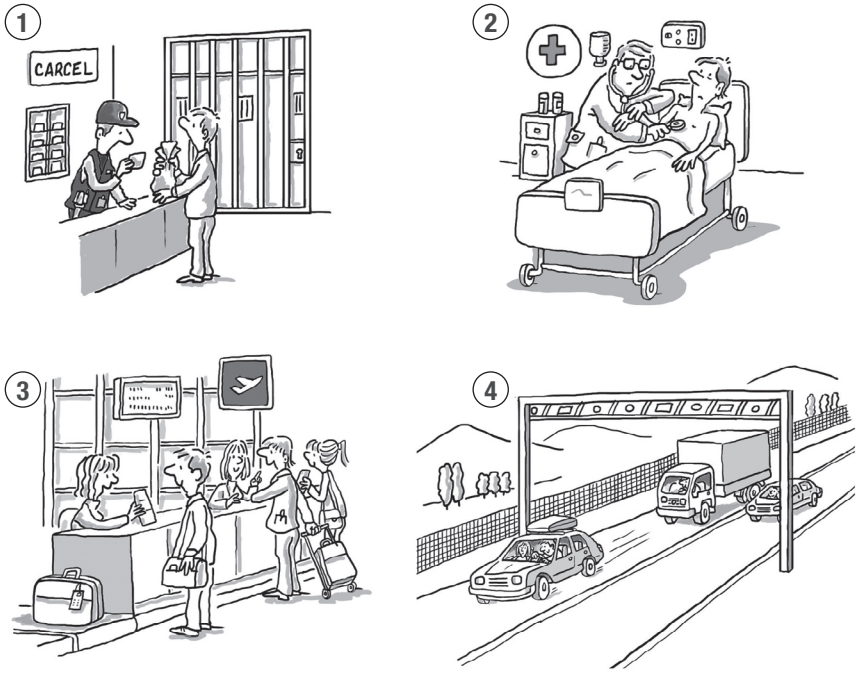
CONCESIONES: INVISIBLES, FLEXIBLES E INFALIBLES. **TÁCTICA Y ESTRATEGIA**

Libertad y Desarrollo

Leonardo Daneri J.*

* Ingeniero civil de la Universidad de Chile, fundador y gerente de la constructora SICAL, especializada en puentes, carreteras, túneles y todo tipo de obras civiles, y es consejero nacional de la Cámara Chilena de Construcción, desde 1997, presidiendo el Capítulo del Comité de Concesiones de la misma, desde esa fecha. Director del Consorcio AEROTAS, Concesión del Aeropuerto de Iquique, director Ruta de El Maule, director Ruta de El Bosque, Ruta de La Araucanía y director de Aerovías, concesionaria del acceso al Aeropuerto de Santiago.

Espero hacer alguna contribución interesante al tema de la imagen, que es muy importante, porque tal como se ha dicho, la imagen lo es todo. Partiré haciendo la precisión que hizo Juan Carlos Latorre, en el sentido de que hablaré de los concesionarios y cuando digo que los concesionarios deben ser invisibles, flexibles e infalibles, estoy hablando de los concesionarios, no de las concesiones. Las concesiones, al contrario, deben ser muy visibles.



I. SER INVISIBLES

La mejor imagen de un concesionario es la que no se ve, por lo tanto, tiene que ser invisible en la primera etapa. En la ilustración Nº 1, vemos una cárcel concesionada. En las cárceles concesionadas, el concesionario recibe el pago vía subsidio de parte del Estado, que está usando los impuestos que recauda normalmente para pagar un servicio

que debe entregar a la comunidad, que es, justamente, como se decía hace un rato atrás, el privar de libertar a la gente que delinque. Aquí el concesionario presta todos los servicios asociados a la alimentación, el aseo, la construcción, mantención, etc.; pero la fricción con el usuario y con el público la tiene Gendarmería, no la tiene el concesionario, lo que representa una tremenda ventaja. Nunca hemos escuchado una queja en contra de un concesionario de cárceles, las quejas son contra Gendarmería. O sea, en una cárcel, esa institución es el paragua que esconde al concesionario. El concesionario no se ve, por lo tanto, el sistema funciona perfecto.

Siguiendo con esta lógica, supongo que cuando se inauguren los hospitales concesionados, que entiendo que va a ser pronto, sucederá prácticamente lo mismo (ilustración Nº 2). En los hospitales, los concesionarios van a haber construido, mantendrán y operarán todos los servicios auxiliares, léase estacionamientos, aseo, vigilancia, etc. El concesionario también ha funcionado por la vía del subsidio: el Estado recauda los impuestos que pagamos y los destina a una concesión. Este traspaso se hace a través de dos mecanismos de Obras Públicas: un pago semestral al concesionario y un pago anual para que efectúe su labor. Esto quiere decir que no recauda desde el público. Pero a diferencia de las cárceles, aquí tenemos dos paraguas, por una parte los médicos y por otra las ISAPRE; el concesionario, una vez más, pasa absolutamente inadvertido.

Libertad y Desarrollo

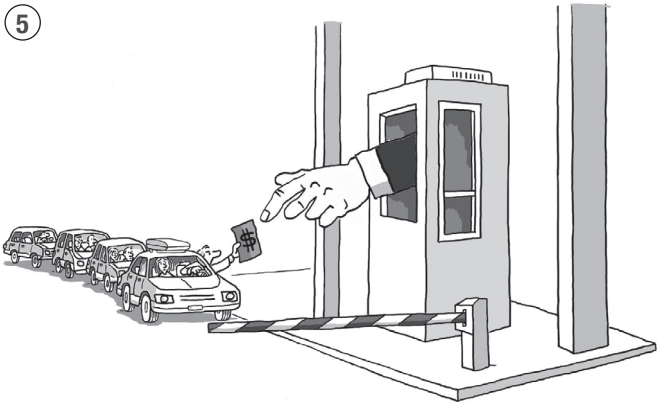
El peor error que podríamos cometer los concesionarios es asumir servicios de concesiones de hospitales que estén asociados a lo que se llama eufemísticamente “bata blanca”. Eso significaría “rozar”, o contactarse de alguna forma con los usuarios. Eso nos haría visibles, contraviniendo la tesis de que los concesionarios funcionan bien cuando no se ven.

La ilustración Nº 3 corresponde al caso de un aeropuerto. Por experiencia, digo que es el ideal de un concesionario, porque en esa situación existen varios paraguas y diversas situaciones. En los aeropuertos, hay dos tipos de usuarios: los pasajeros que se

embarcan y los que llegan. El pasajero que se embarca no piensa en absolutamente nada, si tiene su ticket de embarque en la mano; llegará al aeropuerto a embarcarse y cualquier problema que tenga la culpa será de la línea aérea, jamás del operador del terminal. Además, quién cobra la tasa de embarque es la línea aérea. Por lo tanto, el paragua para los pasajeros embarcados es maravilloso desde nuestro punto de vista. Lo mismo ocurre con el pasajero que llega, que lo único que quiere es salir pronto del terminal. ¿Quiénes son los paraguas cuando llega? El SAG, Aduana, Policía Internacional. O sea, tenemos una cantidad extraordinaria de paraguas y el concesionario tampoco se ve. Dificulto, en los años que tengo en concesiones, haber visto un reclamo sobre el concesionario de un aeropuerto. Entonces, por eso insisto en que el ideal es la invisibilidad del concesionario, que no se vea y que los reclamos los reciba otro.

La cuarta ilustración, una autopista urbana, en que el concesionario tampoco se ve, porque la cobranza la hace un sistema de tag. En este caso el concesionario también es invisible. Ahora bien, cuando hay taco o algún problema de este tipo, el único que reclama aquí es, probablemente, el que está dentro del taco. Pero si es que se acuerda de que está en una vía concesionada, como cualquier usuario de autopista urbana que se encuentre "entacado", actuará de la misma manera que en un taco en el centro de Santiago o en cualquier calle pública: alegará contra el sistema, no contra el concesionario, porque sabe que el problema es parte de la vida cotidiana, y no lo ve encarnado en un concesionario. Entregué cuatro ejemplos que nos muestran que la mejor imagen del concesionario es la que no se ve.

Libertad y Desarrollo



Con la ilustración N° 5 observamos el peor de los mundos, las concesiones interurbanas con peaje. Quiero hacer una pequeña reflexión acerca de los usuarios, de los automovilistas, entre los cuales me incluyo. Creo que todos cuando nos subimos a un auto involucionamos, claramente. Recordamos a nuestros antepasados cazadores cuando corrían libremente por las sabanas de África, detrás de los mamuts, porque no había nadie que se los impidiera. Cuando tomamos el automóvil para salir el fin de semana y usamos una autopista, aparecen esos genes de nuestros antepasados cazadores y pretendemos que la autopista nos entregue esa posibilidad de correr libremente. Pero ¿qué pasa cuando vemos que una plaza de peaje obstaculiza esta carrera libre? Nos convertimos en un Cromañón. Ahora, si ese obstáculo, además, nos detiene y nos hace esperar, definitivamente, la involución es completa y nos convertimos en un Neardenthal. Entonces, estamos frente a un usuario que ha involucionado, y que no está razonando, como se espera que razone. Ese ya es un primer problema.

Un segundo problema es que, además de que me han frenado en esta carrera libre, hay una mano que me cobra un peaje, que es básicamente un impuesto. Ahí de nuevo involucionamos, porque el odio hacia los impuestos y particularmente, hacia los recaudadores es atávico. Históricamente, el recaudador de impuestos ha ejercido la más deleznable de las ocupaciones, incluso la Biblia lo dice. Apenas

Libertad y Desarrollo

nuestros antepasados cazadores y recolectores dejaron de ser nómades, se transformaron en sedentarios; y al producir excedentes, alguien les quitó una parte, generando este odio hacia el recaudador. Esta situación es la "tormenta perfecta" para un concesionario; o sea estamos enfrentados a usuarios involucionados que están indignados, porque los hemos detenido y además porque les estamos cobrando. Y lo que es peor aún, sospechan, con razón —en gran parte, debido a las importantes campañas en contra de la industria—, que los concesionarios nos quedamos con parte de sus impuestos.

Ahora bien, no dejan de tener razón. Les recuerdo que, en sus inicios, el sistema de concesiones cuando se planteó, consideraba que los peajes iban a reemplazar a algunos impuestos, como por ejemplo, el impuesto a los combustibles o las tasas de embarques; y hay gente que se da cuenta que, de cierta forma, les están cobrando un impuesto más de una vez. Y eso está generando todo este odio que comento.

Para redondear esta idea de la involución, tenemos a personas que no son usuarios, pero que también están involucionados, que lanzan piedras a los usuarios. Esta es la peor imagen que podemos dar como concesionarios, cuando somos visibles y estamos en fricción con los usuarios: encarnamos lo peor del sistema y, desgraciadamente, esta imagen es la que contamina a todas las demás. Todos los reclamos y toda la mala percepción respecto de los concesionarios está ahí donde se produce la fricción máxima con los usuarios.

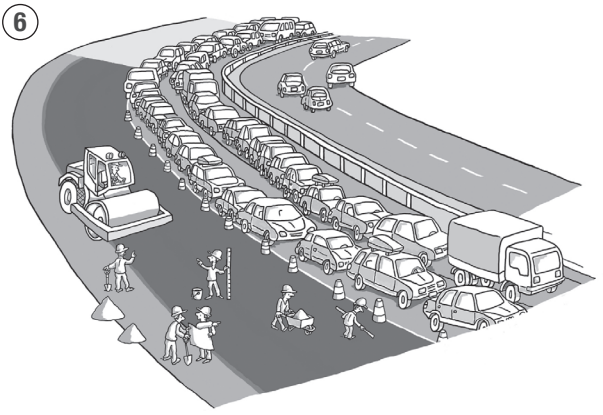
Por eso, he tratado de hacerles este paseo sobre distintos tipos de concesiones, para tratar de demostrar que solo somos malos cuando nos vemos.

Entonces ¿cuál es la solución para corregir esta mala percepción? Obviamente, en las autopistas interurbanas eliminar los peajes. Yo planteo derechamente que si insistimos en seguir cobrando peajes, vamos a tener problemas cada vez más serios. Necesitamos hacernos invisibles en todas las autopistas donde se cobra peaje y

Libertad y Desarrollo

para eso debemos usar la tecnología. Por lo tanto, hay que recurrir a las concesiones por la vía del tag, donde este se pueda poner, o por la vía del subsidio o por la vía peaje sombra, pero no podemos seguir apareciendo nosotros como recaudadores de impuestos, lo que nos produce el principal problema de imagen.

6



Supongamos que nos volvimos inteligentes e instalamos los tag en las autopistas. Hemos invertido en eliminar la cobranza, somos fantásticos y nos hicimos invisibles, pero resulta que se arman tacos, como los que se ven en la gráfica, hasta con vendedores ambulantes; y cuando en un taco de autopista ya hay vendedores ambulantes, quiere decir que el problema es realmente grave. Quienes son usuarios de la zona de la Autopista Central con Américo Vespucio sufren estos tacos con vendedores ambulantes a pesar del tag, en cuyo caso, su concesionario se hizo igualmente visible.

2. SER FLEXIBLES

Aquí planteo la segunda tesis: tenemos que ser flexibles, pues la situación así lo exige. Los contratos deben ser flexibles y los concesionarios debemos tener la capacidad de generar soluciones tecnológicas e innovadoras y, por otro lado, el mandante y el dueño

que es el Estado, lo mismo. O sea, los contratos deben ser flexibles e incorporar el concepto de que una concesión no puede ser estática. Una concesión tiene que ser variable en el tiempo y tiene que ir creciendo, como un órgano que es parte de un cuerpo que lo aloja, que es la sociedad y que crece todos los días. La concesión tiene que crecer y eso significa tener contratos modificables y, además, tener concesionarios flexibles que puedan adaptarse a condiciones de niveles de servicio y a las nuevas exigencias de la ciudadanía.

¿Dónde está la solución? Esa flexibilidad significa tener la capacidad de hacer terceras pistas, reaccionar a tiempo y preparar todo lo que sea necesario y aquí entran las consideraciones que se han hecho últimamente en el sentido de generar planes maestros en las autopistas, que los concesionarios tengan claro lo que se va a hacer en los próximos 20 años, no importa cuáles sean estos. Esa flexibilidad nos va a permitir eximirnos de todas las suspicacias y de todas las sospechas. Hay que tener ciertas obras que se gatillen cuando las demandas alcancen ciertos puntos, que es lo que corresponde, y que puede ser fácil de medir, porque tenemos las herramientas para hacerlo. Lo único que tiene que ser muy visible, es el contrato, porque ahí se ha centrado la principal crítica que nos han hecho los enemigos ocultos del sistema. Luego, el contrato debe tener total transparencia; en ese sentido se ha avanzado bastante, tal como se ha comentado, se licitan las nuevas obras y las concesiones son claras. Uno de los aspectos que más me impacta de las nuevas concesiones, es la cantidad de páginas destinadas a las multas. En sus inicios, las concesionarias tenían muchas zanahorias y muchos garrotes; ahora las zanahorias se han acabado y los garrotes ¡SOLO han aumentado! En fin, ese es el sistema con sus reglas del juego y hay que asumirlas.

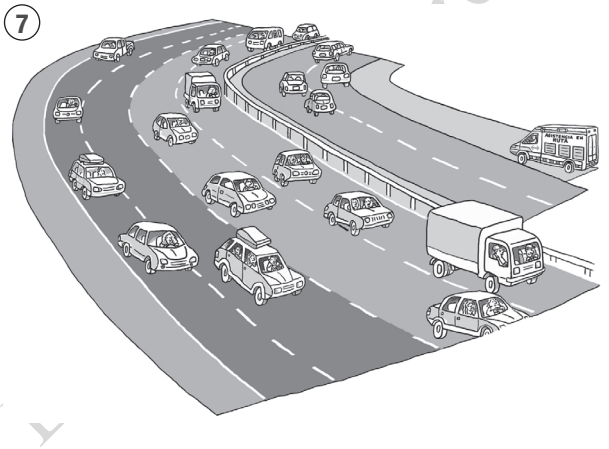
Entonces, evidentemente, el concesionario tiene que ser la mano invisible del Estado, que ejecuta la infraestructura de uso público que el Estado no es capaz de hacer en forma directa. Eso es lo tiene que hacer un concesionario y hacerlo de la manera más transparente, flexible e invisible posible.

Libertad y Desarrollo

3. SER INFALIBLES

¿Por qué tenemos que ser infalibles? Porque cada vez que fallamos, nos hacemos visibles y volvemos a sufrir los males de los que estábamos hablando. O sea, para presenciar la imagen idílica que se ve en una autopista, con un tránsito con muchas pistas, con espacios para que todos puedan volver a convertirse en esos antepasados, que tenían libertad plena de correr, y podamos involucionar, porque nadie nos complica la vida, no podemos equivocarnos. Esa es la imagen que tenemos que dar: ser flexibles y ser infalibles para ser invisibles. Cada vez que fallamos nos convertimos en visibles.

7



Para terminar, hacer algunas analogías, un concesionario tiene que ser como aquel mesero de un restaurante que siempre está destapando el vino a tiempo, que llega con los platos en el momento oportuno, los retira en el momento preciso, y no hace gestos para cobrar una propina de más. En suma, el tipo no se ve, pero el servicio que da es perfecto, cuando uno va a un restaurante así ¡por Dios que sale grato y envía felicitaciones al dueño! El mesero no se ve, porque da un muy buen servicio. Esa es la imagen que tenemos que dar los concesionarios para afuera: invisibles, flexibles e infalibles.

Libertad y Desarrollo

13

IMAGEN Y PERCEPCIÓN **DE LAS CONCESIONARIAS EN REDES SOCIALES**

Libertad y Desarrollo

Alejandro Alaluf B.*

* Periodista de la Universidad Diego Portales; actualmente es socio de Alaluf, Matamoros & Necochea; conductor y comentarista radial de radio Sonar. Ha sido editor y ha trabajado en diversos medios como Canal 13, Revista Vive (VTR), RadioActiva y Cooperativa, entre otras. Además, es especialista en nuevas tecnologías, videojuegos y redes sociales.

Haciéndome cargo de las palabras de Leonardo Daneri, efectivamente, las tres condiciones que debería tener una concesionaria son muy válidas. Pero no siempre se cumplen. Lamentablemente, las cosas han cambiado. Y si antes, por ejemplo, cuando hacíamos un viaje por el fin de semana a la playa y teníamos un problema con una autopista, una plaza de peaje, un desvío, o construcciones en las vías, simplemente se decían un par de garabatos dentro del auto, y sería todo. Hoy las cosas son diferentes, pues existen las redes sociales que, de alguna manera, han empoderado a la señora Juanita, al automovilista y al ciudadano de a pie, por decirlo de alguna manera. Y es así, porque el poder que han adquirido las redes sociales en los últimos años ha sido tal que, incluso, medios tradicionales de comunicación toman pautas de lo que se conversa en redes.

Si bien las redes sociales, hoy por hoy, todavía siguen siendo parte, quizás, de una élite, están creciendo día a día, se van multiplicando —viralizando—, adquieren cada vez más usuarios y por ende, tienen más poder y son más escuchadas.

Yo diría que el año del *boom* ocurrió el 2008. Ese año, la prestigiosa Revista Time que, usualmente, elige a la personalidad del año, dio un vuelco radical en esa elección y dijo que la persona del año era "Usted", *"You"*. Básicamente, porque gracias a la comunicación social actual, es posible interactuar ahora con la gente, con instituciones y personalidades. Y tener respuesta. En ese sentido, era lógico que la persona de al lado fuera Marc Zuckerberg que cuatro años antes había creado *Facebook*, hoy la red social con la mayor cantidad de usuarios, sobre los mil millones de personas.

Me imagino que todos los presentes ya tienen cuenta en alguna red social. ¿Quién tiene cuenta en *Facebook*, por ejemplo? Levanten la mano, sin ser tímidos. Veo que son la gran mayoría. ¿Quién tiene cuenta en *Twitter*? Casi los mismos, ¡muy bien, los felicito!

Me sorprende mucho, por ejemplo, cuando la gente no entiende para qué tener una cuenta en *Twitter*. Haré las distinciones entre ambas

Libertad y Desarrollo

redes, pero, principalmente, me centraré en *Twitter*. Como bien dijo Jack Dorsey, uno de los fundadores de *Twitter*, cuando vino a Chile, y a quien tuve la oportunidad de entrevistar: *"En verdad, Twitter, no es tanto una red social; es más bien una red comunicacional"*. Esa es, justamente, la diferencia con *Facebook*, donde uno puede compartir todo lo que se quiera, ver fotografías, vivencias, etc., pero, obviamente, desde un estándar mucho más estricto, más familiar, más íntimo si se quiere. En cambio, *Twitter* es una red mucho más amplia, más flexible, más variable, más dinámica, que busca finalmente comunicar e informar.

En ese sentido, cuando la gente dice: *"No, para qué me voy hacer una cuenta en Twitter, si no tengo nada que decir"*, es un error. No se trata que tengas algo que decir; se trata que tengas algo de lo cual informarte, sea el estado de las carreteras, sean los medios de comunicación tradicionales, el partido del fin de semana, alguna presentación, alguna noticia en desarrollo o lo que sea. Hoy por hoy, de hecho, *Twitter*, sin ser un medio de comunicación *per se* como los que conocemos, ya ha desplazado, por ejemplo, la inmediatez que tiene la radio, siendo que esta, hasta el día de hoy, sigue siendo el medio de comunicación tradicional más "caliente", el que te informa más rápido. Cuando hay cortes de luz, cuando hay un accidente, algún desastre natural, lo primero que hacemos es sintonizar la radio, antes que el televisor. Puede ser que algunos vayan a Internet, pero es una cosa más generalizada, porque, uno buscará la página de Emol, La Tercera o la que sea, y no siempre tienen la información del minuto.

Libertad y Desarrollo

En cambio *Twitter* —insisto— sin ser un medio de comunicación tradicional, es el que primero informa, por un tema de inmediatez. Es el concepto de tiempo real y esa es la gran gracia que hay que tomar en cuenta, justamente hoy, no solamente por el tema de las concesiones, sino que en cualquier orden de cosas.

Como es obvio, esto también va de la mano del *boom* de la movilidad. Todos me imagino deben tener su teléfono celular muy bien guardado en sus bolsillos con el sonido apagado, como corresponde. Hemos sido testigos del rapidísimo auge que han tenido los dispositivos

móviles. Más rápido quizás de lo que quisiéramos, porque si bien los celulares han existido desde hace más de una década, el concepto de *smartphone*, de teléfono inteligente, que permite la conexión a Internet y a todas sus variables, a las redes sociales, compartir fotografías, etcétera, es un celular que, de alguna manera, ha explotado recién en los últimos dos o tres años. Las proyecciones para el año 2013 indican que la cantidad de teléfonos celulares, en el mundo, va a ser mayoritariamente de estos *smartphones*. Hasta hoy aún siguen siendo muy populares los *feature phones*, como se denominan en la industria, también conocidos como "teléfonos de palo", el típico Nokia viejo, el ladrillo, ese que nunca falla, que se cae veinte veces y no le pasa nada, ese teléfono que permite solo mandar mensajes de texto, alguna conexión muy breve por Internet; pero no tienen las cualidades, por ejemplo, de un iPhone, un Galaxy o cualquier teléfono Android de gama alta.

Y la situación está variando tan rápido que ya el próximo año, se proyecta que la cantidad de *smartphones*, es decir, la posibilidad de que la gente se conecte a Internet, desde el bolsillo, va a aumentar considerablemente. A esto, sumémosle el fenómeno de las tabletas, que han revolucionado el escenario. Incluso ahora, las ventas de tabletas están empezando a superar a los *smartphones*, y se dice que incluso estos podrían experimentar un descenso el próximo año. ¿Por qué las tabletas? Porque estas, finalmente, engloban lo que es trabajo de escritorio, de un computador más tradicional o un *laptop*, complementado con la comodidad de un *smartphone*, pero como este es muy chiquitito, la tableta, en ese sentido, pasa a ser ideal.

De hecho, lo que más se vendió, durante 2011 en Estados Unidos, fue el iPad de Apple. El nivel de poder que tiene, en este caso, un dispositivo móvil es enorme. Por ejemplo, si viajan en avión, podrán darse cuenta que la mayoría de la gente está con una tableta en sus manos viendo una película, leyendo un libro, escribiendo, jugando o haciendo lo que sea. Las tabletas, creo yo que van a ser, justamente, el nexo de conexión de la gente, estando en sus casas, estando fuera de sus casas, en la oficina, donde sea.

Libertad y Desarrollo

Aquí es donde entramos ya derechamente al tema de las redes sociales. Obviamente, como mencioné, las más preponderantes son *Twitter* y *Facebook*, haciendo las distinciones que comenté también hace algunos instantes; pero además el espectro se ha ido abriendo hacia redes sociales más temáticas, como por ejemplo, *Linkedin*, que es una red social de profesionales, donde uno pone su perfil y se generan nexos. Es bastante interesante, aunque todavía no ha logrado pegar tan fuerte como se esperaba.

Hay otras redes, como *Youtube* que, más allá de ser una galería de videos, es también una red social; y hay otras más, quizás no tan importantes, pero igual de interesantes, que son redes sociales más temáticas. Por ejemplo, redes sociales tipo *Foursquare*, que buscan la geo-localización del usuario para indicarle que hay alrededor suyo. O *Foodspotting*, que es una red que busca aunar a la gente fanática de la comida, gente que le gusta sacar fotos de sus platos —me incluyo—, o personas que buscan redes sociales para saber qué están viendo por televisión y así sucesivamente.

Finalmente, llegamos a *Twitter*. Si pueden pinchar el link les haré una demostración de por qué *Twitter*, en este sentido, es la red social que más nos importa, y lo que significa el concepto de "tiempo real". El video en pantalla es una prueba de la inmediatez que refleja *Twitter*: aparece una persona que está sentada en Nueva York y le "twittean" que está temblando en la costa oeste. El tipo mientras termina de leer el "twiteo", levanta su taza de café y justamente en ese momento, comienza a temblar. Termina el temblor, el tipo sigue leyendo y, luego que termina el temblor, deja la taza de café de vuelta en la mesa. Esa es la gracia de *Twitter*: la inmediatez, el tiempo real.

¿A qué quiero ir con esto? Las redes sociales permiten al usuario la posibilidad de hacerse escuchar, cuando tiene algún tipo de percance. Quiere manifestar su desagrado frente a un mal servicio en un restaurante, a la mala atención en una tienda, quejarse por un taco en una autopista, etc. Ese comentario, ese "posteo" que hace la persona, que puede ser, por supuesto idealizado, hace que finalmente la marca escuche. Ahí se produce,

Libertad y Desarrollo

justamente, el *engagement*, que es algo que muy lentamente —por lo menos en mi experiencia de lo que veo acá en Chile—, las marcas, las empresas y compañías están empezando a adoptar. En el fondo, es hacerse cargo, de alguna manera, de lo que la gente dice. Lo que se dice a través de *Twitter* finalmente tiene repercusiones. Ya no es gritar al aire. Es gritar para que la gente te escuche y sobre todo, si uno se lo dice a alguien que tiene una buena cartera de seguidores o algún grado de influencia, habrá un daño a la marca, porque la persona está haciendo una crítica a miles o cientos de miles de seguidores y eso, lógicamente, se reproduce y tiene repercusiones.

Lo que debería suceder, entonces, es que la marca y el usuario provoquen el *engagement*, que es básicamente el contacto y, en este sentido, las concesionarias, como cualquier otra compañía, deben adoptar lo que es una estrategia de redes sociales, para interactuar con los usuarios con el fin de entregar un servicio de mayor calidad, más rápido y con mejor información.

Básicamente, el primer uso que se le puede dar a una cuenta de *Twitter*, es transformarla en una especie de *call center* virtual, donde si bien es cierto se puede prestar para el "troleo", como se le denomina a los garabatos o los insultos hacia la marca o el usuario —que siempre están presente—, hay mucha más gente que finalmente ocupará la cuenta como una forma de comunicarse, ya sea por alguna duda, consulta o lo que sea. La misión de la cuenta, de la marca, en este sentido es justamente responder, entrar en ese *engagement*. No simplemente vociferar novedades o descuentos, sino también conversar.

Hay un caso muy particular sobre esto. El ejemplo es una cadena de supermercados chilena que, en un principio, entró a *Twitter* y lo único que hizo fue vociferar sus ofertas: "Hoy lunes es el 2x1", "Mañana el día de la carne" y cosas así. La verdad es que no lograron acumular *followers* como se esperaba. Mientras, la competencia, otra cadena de supermercados, hizo lo mismo. Pero en vez de estar vociferando ofertas, lo que hizo fue conversar con la gente y ellos sí tuvieron un aumento sustancial de seguidores. ¿Por qué? Porque, de alguna manera, se humaniza la relación y eso es a lo que se debiera tender con las redes sociales.

Libertad y Desarrollo

Ahí tenemos la parte del *engagement*, donde básicamente es la marca, junto con sus seguidores y la conversa y la escucha, que se produce no solo a través de *Twitter*, sino que a través de cualquier tipo de red social, dependiendo de lo que uno quiera acentuar, sean videos, comentarios, posteos, fotografías o lo que sea.

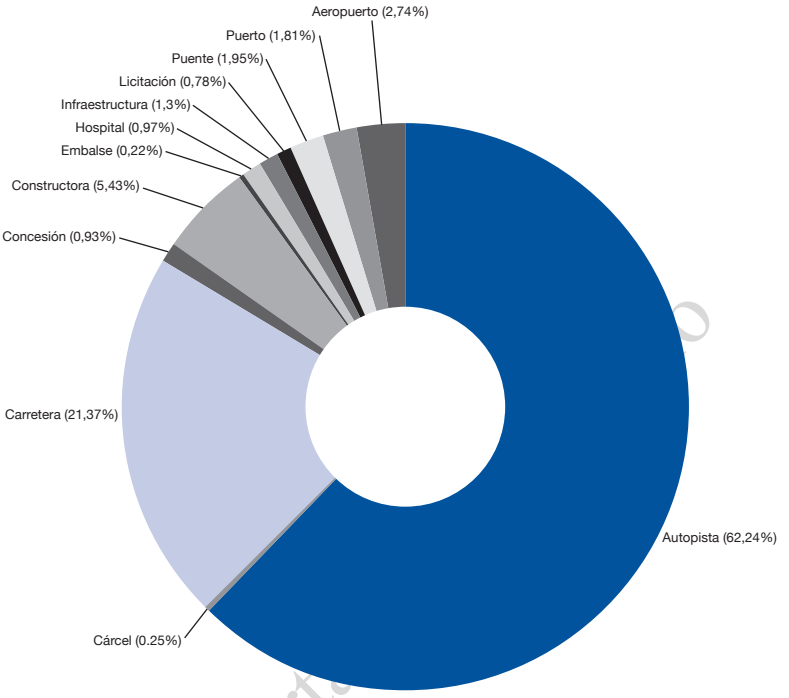
En este sentido, ¿qué dicen nuestros usuarios, en el caso específico de COPSA? En nuestra empresa lo que hemos hecho es escuchar a los usuarios para determinar qué es lo que más se habla, cuáles son los puntos débiles, cuáles son los puntos fuertes, etc. Pero también las personas que más hablan, las más influyentes, las menos influyentes, quiénes siguen a la cuenta constantemente, etcétera. Podemos ver, en términos generales, que lo que más sobresale son: autopistas, accidentes, Vespucio Sur, Costanera Sur, Costanera Norte, tacos. En este caso, por dónde más se habla, es en *Twitter*. Ello es así por su flexibilidad, su presencia en cualquier tipo de dispositivo móvil, su fácil acceso y el hecho de disponer de 140 caracteres, por lo que no es necesario hacer un tratado, ni un ensayo respecto a lo que está sucediendo. En este caso específico de COPSA, después de *Twitter*, se utiliza la web, los *blogs*, *Facebook*, foros, multimedia y, finalmente, el tema noticias.

¿De qué actividad se habla principalmente? Tampoco fue muy difícil adivinarlo: obviamente, las autopistas se llevan sobre el 50 por ciento de las menciones, junto con las carreteras y en menor cuantía el tema de las cárceles, puertos y aeropuertos. Ahora, este último tiene un nivel de crítica importante, por lo menos desde mi percepción, sobre todo en las llegadas. Pero finalmente, son las carreteras y las autopistas las que más comentarios generan por parte de los usuarios.

En ese sentido, los atributos que tiene COPSA se dividen en varias capas que van desde el servicio que, junto con el precio, se lleva la mayor cantidad de la torta, y luego junto con el producto y la calidad del mismo.

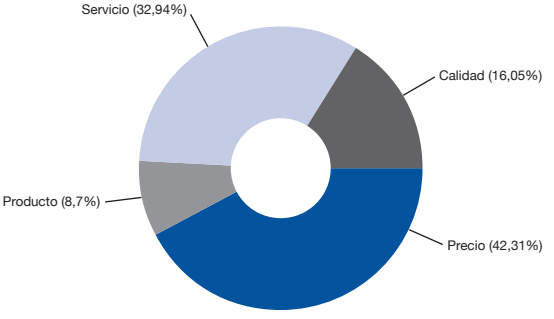
Libertad y Desarrollo

Gráfico Nº 1



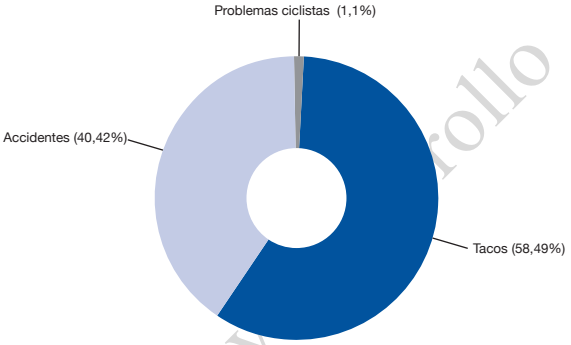
Libertad y Desarrollo

Gráfico Nº 2



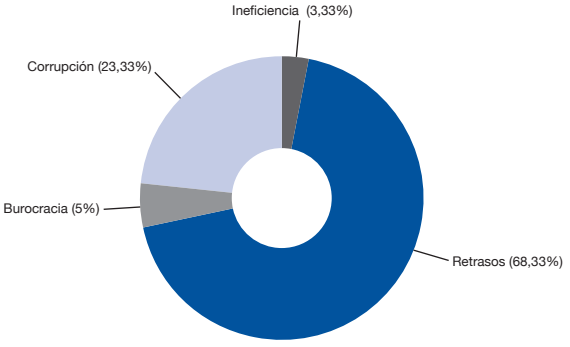
En el caso de las incidencias, que son las que más se reportan, son: tacos (con casi el 58,5%); accidentes (con un 40%) y después el problema de los ciclistas. Este caso es bien particular, porque se habló mucho de las ciclovías, y al momento de hacer una medición, vimos que el tema, si bien importante, y al que se le debe dar cabida, no es un problema tan grueso, como sí es el de los tacos y los accidentes.

Gráfico Nº 3



Por último, las debilidades. Básicamente, el tema de los retrasos. Por razones obvias, lo que más crítica la gente son los retrasos: que llegó tarde a la pega, que llegó tarde donde tenía que ir, que perdió toda la tarde, etcétera. La burocracia también, por un lado y la corrupción, por otro, que tienen un nivel alto, de 23,3%, y la deficiencia en la calidad de servicio, también.

Gráfico Nº 5



Libertad y Desarrollo

Y para terminar, mencionaré que muchas instituciones creen que por solo tener una cuenta en *Facebook* o tener una cuenta en *Twitter* con un *community manager*, es suficiente. Pero no es así. Como en todo, se debe tener una estrategia, un plan a largo plazo. En fin, se trata de aplicar una serie de distintas métricas y estrategias para realmente llegar a la gente, a los usuarios en este caso, de la mejor manera posible y, en ese sentido, las redes sociales son fundamentales y, de verdad, tienen mucho que decir.

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

14

HACIA UN DESARROLLO **SOSTENIBLE**

Juan Pedro Pinochet B.*

Libertad y Desarrollo

* Ex gerente de Parmalat luego de lo cual se integró a trabajar con el padre Felipe Berríos en "Un Techo para Chile", donde fue director ejecutivo por más de 12 años. Actualmente es socio y gerente de Gestión Social, consultora dedicada a los temas de responsabilidad social empresarial; y vice director de la Corporación Participa.

A modo de introducción, quisiera decir que si bien estuve 12 años en “Un Techo para Chile”, hoy día tendré que renegar de mi pasado. Vamos a hablar de desarrollo sostenible, porque creo que, en alguna medida, está reñido con la filantropía y yo viví de la filantropía durante años.

He sido invitado para participar en este panel sobre la imagen y percepción de las concesionarias, y lo primero que diré es que creo que el desarrollo sostenible puede ser una clave para el momento que vive la industria.

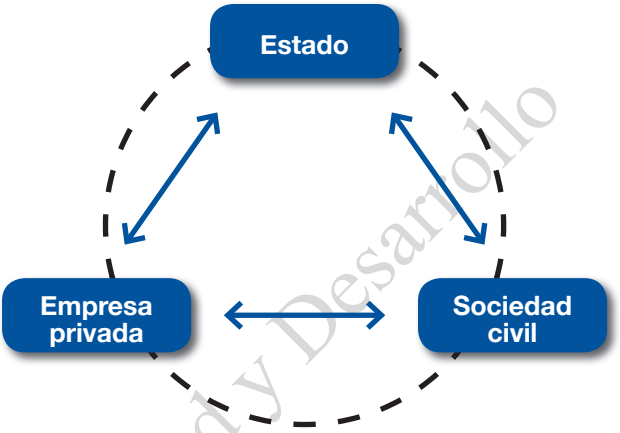
Si bien el modelo de las concesiones en su momento fue virtuoso, en tanto fue impulsor de muchas iniciativas en nuestro país, de conectividad, de desarrollo de otras industrias, de desarrollo de territorios, entre otros, hoy día su contexto está caracterizado por una descoordinación y aislamiento de los tres sectores que participan en él. No están claros los roles, ni las responsabilidades de las empresas como tampoco las del Estado, ya sea por medio del MOP u otra cartera ministerial. Falta comunicación entre las partes y ello ha debilitado la confianza, en general. Luego, si queremos rescatar el modelo y su virtuosismo, es necesario hacer cambios profundos no solo en la industria de concesiones, sino que en nuestro país.

Ese “famoso personaje del 2008”, del que hablaba Alejandro Majluf, y que era un consumidor pasivo, hoy ha pasado a ser un ciudadano con voz y voto, muy exigente y empoderado. Aquí quiero hacer una distinción: por mucho que trabaje en una consultora de responsabilidad social y que venga del mundo de un Techo para Chile, creo en la corresponsabilidad, es decir, en los derechos y deberes. ¿Por qué lo digo? Porque creo que en el momento que hoy vivimos todo está cargado hacia los derechos y poco hacia los deberes. Esto ha resultado en que el nivel de confianza hacia las instituciones haya decaído significativamente. Según el Centro de Estudios Públicos, los niveles de confianza en las empresas han caído en un 17%, en tanto que en el gobierno la caída ha sido de un 23%. Esto es doblemente preocupante, no solo por el tema de las empresas, sino también en relación con las instituciones. Hay, por lo tanto, una responsabilidad de todos nosotros en volver a encauzar nuestro rol ciudadano.

Libertad y Desarrollo

El contexto que viven hoy día las concesionarias es un atractivo caldo de cultivo para los medios de comunicación, porque les es mucho más interesante reportear sobre accidentes, deficiencias en la atención y en la calidad del servicio, de las ganancias de las empresas y, en fin, dar cuenta de los errores de parte de las empresas.

Cuadro Nº 1



Libertad y Desarrollo

Creo que hay dos aspectos claves a tener en cuenta: que el modelo de desarrollo se ha agotado y que hoy el cuestionamiento es el ¿cómo? y no el ¿qué? Respecto del primero, ya no basta con pagar sueldos a tiempo, ni pagar impuestos o generar empleos. Las exigencias del ciudadano de este país, nos obligan a mirar hacia atrás y recordar a los más viejos; era largo el viaje al aeropuerto y cruzar Santiago tomaba mucho tiempo. Pero eso ya no es relevante. Hoy día la sociedad es mucho más exigente. Esta exigencia se vino a instalar y dificulto que se vuelva atrás. Por eso me parece que es un modelo agotado.

En cuanto al otro aspecto, el ¿cómo? y no el ¿qué? Es cierto que a todos nos gustan los hospitales nuevos, los aeropuertos modernos, las carreteras recién inauguradas; pero eso no es lo que está en cuestionamiento. Lo que está en entredicho es cómo hacemos empresas, en cómo nos paramos frente a la sociedad. Es una brecha

que se debe abordar; al menos así lo creemos desde la perspectiva del desarrollo sostenible.

¿Cómo abordamos esta disyuntiva? ¿Qué entendemos por desarrollo sostenible? Quiero hacer una diferencia al respecto: se habla de sustentabilidad o de sostenibilidad; nosotros preferimos hablar de sostenibilidad, porque básicamente se está hablando de largo plazo. La sostenibilidad ha ido en proceso en el tiempo, más que la sustentabilidad. Nuestra propia definición de desarrollo sostenible es el proceso de construcción progresiva y continua de una sociedad con mejores niveles de calidad de vida en sus dimensiones económica, social y medioambiental. Esta nueva forma de entender el desarrollo desafía a los distintos actores sociales a redefinir su concepto de éxito y a articular sus actividades con visión de largo plazo. Ahí está la clave de cómo redefinimos el concepto de éxito con estos imperativos. Bajo este prisma la idea no es bajar la utilidad, ni disminuir su configuración, sino que relevar a ese mismo nivel lo social y medio ambiental. Para hacer esto es determinante contar con una visión de largo plazo.

A partir de esta definición de desarrollo sostenible, podemos definir lo que es responsabilidad social. La responsabilidad social dejó de ser meramente filantropía o un lavado de imagen para mitigar riesgos. Lo más probable es que sea todo eso, pero por sobre todo, es la forma de hacer empresa donde este imperativo de desarrollo social se inserta, se tiñe, se integra al corazón de los negocios. Llegó el momento de cambiar la mentalidad frente a lo que entendemos por responsabilidad social, y aunque el concepto puede estar medio ajado, creo que es la forma de encarar el futuro. Definamos entonces responsabilidad social según nuestra concepción: “es una forma de hacer empresa que integra el imperativo de desarrollo sostenible en el corazón de la estrategia de negocio”. Una estrategia de responsabilidad social permite responder a las nuevas expectativas respecto del rol de la empresa en la sociedad y garantizar la rentabilidad de inversión en el tiempo.

Quisiera invitarlos a pensar este concepto referente a la forma de hacer empresas. Si bien estoy de acuerdo con Leonardo Daneri en cuanto

Libertad y Desarrollo

a lo visible, lo infalible y lo flexible, pero pienso que antes de todo eso está la nueva concepción de lo que entendemos por empresa y cuál es nuestro rol. Creo en las instituciones, en el rol de la empresa como el gran gestor de cambios y plataformas para el desarrollo de las personas, también en humanizar las relaciones y es la empresa la que tiene algo que hacer en este respecto.

Para ello, hay ciertos principios que son clave. Uno es la mirada a largo plazo. Me parece que las concesionarias llegaron para quedarse y quien más que ellas cuentan con una mirada de largo plazo. El modelo lo necesita y no solamente lo digo en relación a las empresas, sino también hacia el Estado: ambos deben tener esta mirada de largo plazo. Y les paso la cuenta a los políticos también; dado que este año tenemos elecciones parlamentarias y presidenciales es clave tener una mirada de largo plazo en las proposiciones de los partidos políticos. Somos un país donde lamentablemente, hoy día, no gozamos ni nos damos cuenta de nuestro propio éxito en materia económica. Se ha alcanzado un ingreso per cápita del orden de dieciséis mil o diecisiete mil dólares, un crecimiento económico sostenido, una baja en el desempleo, una inflación controlada. Todo esto debería ser un motivo de alegría, pero hay algo que no está pasando. Los valores cambiaron; actualmente las personas no se conforman con el mero éxito económico como pilar para alcanzar la felicidad; las necesidades básicas están mayormente satisfechas y eso hace que las personas aumenten sus expectativas frente a los actores sociales. Quizás hace 30 años bastaba con que las empresas pagaran impuestos y dieran trabajo; y que el Estado subsidiara ciertos aspectos de la vida de las personas, pero hoy tenemos que dar un paso más allá.

Es así como llegamos al segundo principio, el del valor compartido. Entre todos los que están aquí, como empresas, como Estado, hay una cadena de valor que la integran proveedores, trabajadores, clientes, etc. La cadena de valor tiene que dar cuenta de que la estrategia de negocio debe ser revisada, analizada, gestada, a partir del beneficio mutuo. Yo gano, porque están ganando los otros. El beneficio mutuo es así de sencillo y eso se puede incorporar a la estrategia de negocios; no se puede pensar que la responsabilidad social es ajena al quehacer de la empresa. Esta es la

Libertad y Desarrollo

razón por la que la responsabilidad social no puede ser solo un indicador para las empresas. En Gestión Social realizamos un estudio en el cual analizamos las 30 empresas líderes en RSE según los *rankings* y premios que existen. El estudio reflejó que tres cuartos de estas compañías miden sus programas solo con indicadores de cobertura, sin una mirada de su impacto y retorno —ya sea económico, en reputación o en la calidad de vida de los trabajadores— que tiene la ejecución de ellos. ¿Cómo decimos que tenemos programas de valor compartido, si no sabemos el valor que generamos ni el valor que recibimos?

Otro principio se refiere a la participación activa. Actualmente nuestra sociedad no es un consumidor a ojos cerrados, es exigente, quiere participar, y ver que la empresa, el Estado y las instituciones se hacen responsables de los impactos de sus actuaciones. Quieren ser parte de la elaboración del proyecto desde un inicio y quizás incluso antes de la licitación en el caso de ustedes, desean ser protagonistas del proceso. Si logramos la participación activa, vamos a conseguir lo que creo es una gran contribución a nuestro país, la corresponsabilidad, con derechos y deberes por igual. Corrimos el riesgo en el Transantiago: muchos derechos y poco deber al momento de pagar; también fuimos arriesgados en el caso de La Polar, en el que gente, con malas intenciones, llamaba a no pagar las cuentas; y así podría enumerar muchos ejemplos que podrían dañar nuestra cultura y los fundamentos y valores de nuestra Nación.

Libertad y Desarrollo

En una estrategia de negocios no basta con incorporar a aquel que reclama, hay que incorporar a todos los grupos de interés, a todos los que son partes de nuestra cadena de valor; porque directa o indirectamente tienen que estar los grupos de interés.

Por último, todo esto se logra si hay convicción. Si no la hay, son palabras huecas o palabras muertas.

¿Qué oportunidades vemos? En primer lugar creo que es primordial adelantarse a posibles cambios en las regulaciones. En este sentido quisiera pasar la cuenta no solo a la industria, sino que también

al Estado, como garante de ciertos principios que deberían regir en las próximas licitaciones y regulaciones.

En segundo lugar construir una estrategia lineal y transversal, con una mirada de sostenibilidad. Me gustan las “lucas” y el lucro, pero estimo que uno puede ganar plata en forma sostenible y paralelamente generar esa estrategia. Eso sería una gran contribución a nuestro país.

En tercer lugar, desarrollar vínculos de confianza con los grupos de interés, dado que son quienes nos dan la licencia social para operar. La licencia no se obtiene regalando camisetas o plantando árboles; hay que trabajar y gestar con lo cual, y por añadidura, tendremos la licencia para operar.

En cuarto lugar incorporar variables de sostenibilidad en los proyectos y en las licitaciones, como ya lo hemos dicho.

Y por último, algo que en mi opinión es la clave. Teniendo en cuenta que la reputación es una consecuencia de actuar con la mirada de largo plazo, asegurando el beneficio mutuo y comunicando de manera transparente y consistente, es de enorme importancia trazar una estrategia de reputación en la que lo que yo comunico hacia afuera dé cuenta de lo que estoy comunicando hacia adentro.

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

PANEL 5

PLANIFICACIÓN DE INVERSIONES

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

15

PLANIFICACIÓN FISCAL Y EL SISTEMA DE CONCESIONES

David Duarte A.*

Libertad y Desarrollo

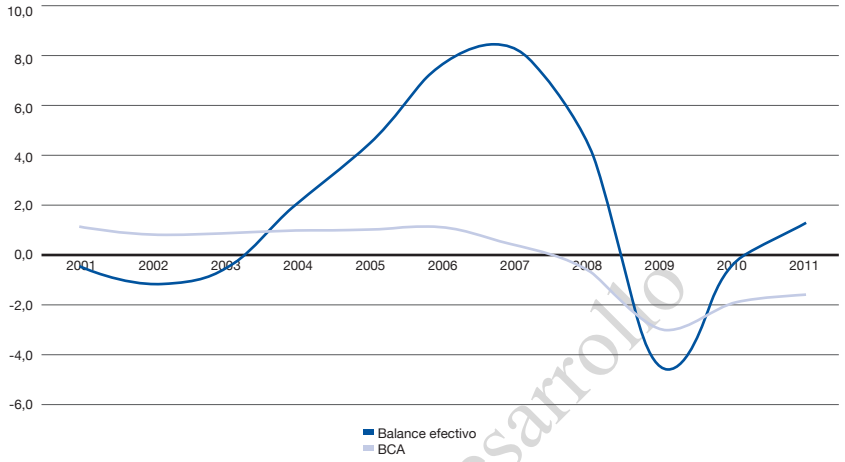
* Ingeniero civil industrial y magíster en Finanzas de la Universidad de Chile. Trabajó como asesor del Ministerio de Hacienda en infraestructura y transportes y en el Ministerio de Obras Públicas como ingeniero de resolución de controversias en la Coordinación de Concesiones. Fue también director del Metro de Santiago en los años 2008 al 2010. Actualmente se desempeña como jefe de Pasivos Contingentes y Concesiones en la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y como consultor externo del Banco Mundial. También durante el 2012 fue nombrado miembro del PPP Council for Americas del Banco Interamericano de Desarrollo.

Trataré de dar una breve visión respecto a cómo definimos el espacio fiscal con que cuenta el sistema de concesiones. Si bien la inversión la realiza el sector privado, normalmente hay compromisos que se adquieren, tanto pagos de subsidios, como pagos contingentes asociados a las garantías, y lo cierto es que debido al período de maduración de los proyectos, que llevan cuatro o cinco años, normalmente, el tiempo en el cual hay que hacer los pagos supera todos los mecanismos de planificación fiscal tradicionales. Incluso, el Fondo Monetario Internacional plantea que se debe planificar a cuatro años, con un presupuesto de mediano plazo y, acá, todas las decisiones que se toman en el sistema de concesiones tienden a impactar más allá de ese período.

Hablaremos algo sobre la planificación fiscal global. Desde el año 2001, el Estado de Chile maneja su gasto público, determinado por lo que se llama una regla de balance cíclicamente ajustado o más conocido como balance estructural. Si bien esto se hace desde ese año, en 2006 fue formalizado por la Ley Sobre Responsabilidad Fiscal. Esta ley, en su artículo 11°, señala que el Presidente de la República establecerá las bases de la política fiscal que se aplicará en su administración, que deberá incluir un pronunciamiento explícito acerca de la implicancia y efectos que tendrá su política sobre el balance estructural, correspondiente al período de su administración. ¿Qué quiere decir esto? Cuando asume el gobierno, tiene que señalar cuál va a ser el balance, déficit o superávit fiscal, con el cual se va a construir el Presupuesto de la Nación, en los años en que él va estar el gobierno. No obstante esto puede cambiar: por ejemplo, durante el gobierno de la Presidenta Bachelet se comenzó con un 1% de superávit, pero empezamos a acumular recursos muy rápidamente. Por lo tanto, se bajó a 0,5% y después con la crisis fiscal, se bajó a 0%. Hoy día puede ser un número, pero también puede ser una trayectoria multianual, como lo ha señalado el gobierno actual. Este ha planteado que la idea es que después del desajuste que tuvimos el año 2009, producto del Plan Fiscal que fue implementado como medida contra cíclica, se convergerá a un 1% del PIB de déficit hacia fines de su administración.

Libertad y Desarrollo

Gráfico Nº 1
Balance fiscal % del PIB



Libertad y Desarrollo

¿Cómo se construye esto? Tiene varios insumos, pero principalmente un comité de expertos nos señalan los valores de las variables que determinarán el crecimiento del producto interno a largo plazo, y con eso se construye lo que se llama "el PIB de tendencia" o crecimiento del producto interno bruto, en el tiempo. Si bien el crecimiento puede variar con respecto a la cifra que ellos nos señalan, en el largo plazo debería converger hacia ella y, en este caso, el número que dieron para año 2011 fue de un 5%.

Además de eso, otro comité de expertos indica cuál es el precio a largo plazo del cobre. Estas dos variables determinan en gran medida los ingresos que tiene el fisco de Chile, por lo tanto, son insumos esenciales para construir lo que llamamos los ingresos de largo plazo o los ingresos estructurales y, en función de esos ingresos estructurales, se construye un balance estructural. En el gráfico N° 1, la línea azul corresponde al balance efectivo del fisco y la línea celeste es el balance estructural. Esto quiere decir que en los años 2004, 2005, 2006 y 2007, el producto interno efectivo y el precio del cobre fueron mucho mayores que el producto interno de largo plazo y el precio del cobre de largo plazo. Como hacemos el balance fijándonos en el largo plazo, es decir, no gastamos los recursos

que no vamos a tener en el futuro, básicamente, nos planteamos una meta cercana a la que se indica en línea celeste. En el año 2009 se observa un desajuste, porque hubo que salirse de la regla, ya que ese año sufrimos una de las crisis más grandes que ha azotado al país. En consecuencia, hubo que tomar serias medidas y de hecho Chile implementó uno de los planes fiscales más caros del mundo y el resultado es aplaudido transversalmente, en cuanto a que la crisis del 2008/2009 no tuvo mayor impacto en la economía.

Ahora, ¿cómo se relaciona esto con el sistema de concesiones? Si sucede que el producto interno crece, en el largo plazo, a una tasa de 5%, uno podría pensar que el presupuesto público debería tender a crecer como máximo en el largo plazo a esa misma tasa. Todos los años las partidas crecen a distintas tasas; por ejemplo, este año educación crece mucho más que el resto de las partidas, algún año ha sido salud y algún año fue el MOP. Pero en el largo plazo el promedio debería ser igual al crecimiento de largo plazo.

Respecto de las concesiones estamos en un sistema cuyos contratos son de veinte, treinta o cuarenta años, por lo cual el plazo asociado a los contratos de concesión es el largo plazo. Ante esto decimos: "Efectivamente, el presupuesto del MOP debería crecer, en promedio, un 5% en el largo plazo" y, en función de eso, se establece lo que es el marco fiscal del Ministerio de Obras Públicas. Un marco fiscal que es especial para el MOP, en cuanto a que es el único ministerio que se planifica a tan largo plazo, dado que existe el sistema de concesiones, en el cual los compromisos que se adquieren, los pagos de los subsidios son a diez, quince o veinte años.

¿Cómo se construye este marco fiscal? Hay un *stock* de contratos que ya están firmados y representan compromisos: están los pagos de subsidios que incluyen muchos contratos; hay compensaciones por convenios complementarios, que se han firmado en forma posterior al inicio del contrato; hay pagos por garantías, que si bien no son muchas, porque solo en tres contratos estamos pagando ingresos mínimos garantizados; y además existen otros compromisos particulares de cada contrato, que

Libertad y Desarrollo

tienen que ver con expropiaciones, con inspección fiscal y otras cosas, que son de montos menores.

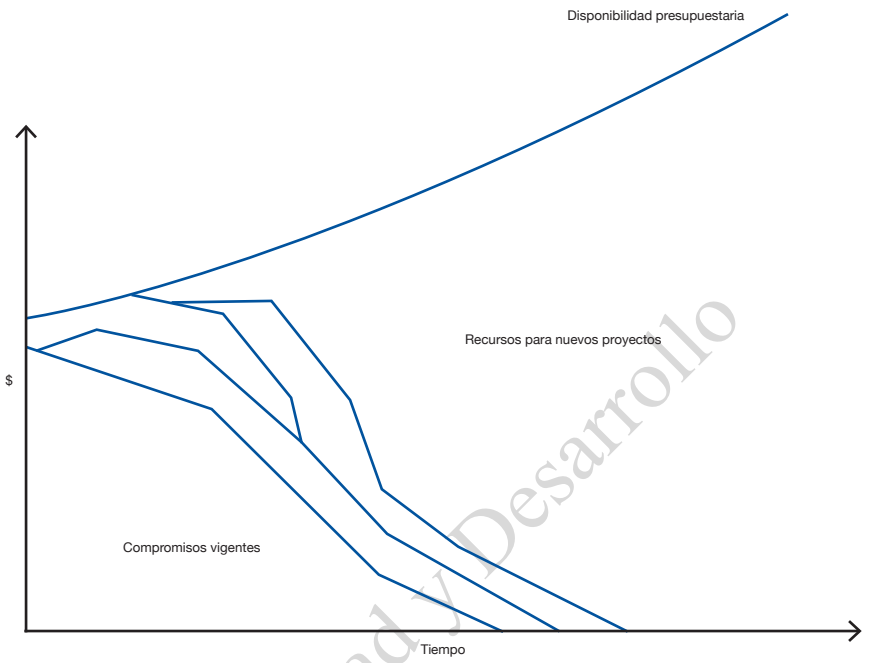
Después, hay una serie de compromisos pendientes; normalmente se están preparando convenios complementarios; siempre se están estudiando modificaciones a los contratos; también hay una actividad litigiosa en las comisiones arbitrales y conciliadoras. En consecuencia, se establece alguna provisión respecto a eso, por lo que los llamamos compromisos pendientes.

Tenemos además lo que se llaman las nuevas iniciativas, que se refieren a una cartera de proyectos que tiene el Ministerio de Obras Públicas, que si bien no se han licitado aún, se realiza una estimación de cuánto serán los subsidios que se comprometerán en esos proyectos. Por otra parte, hay una tasa de modificación de contrato que depende del tipo contrato, y según eso un porcentaje va para los contratos viales, un porcentaje distinto para los aeropuertos, un poco mayor para las autopistas urbanas. En función de la historia del sistema, se ha establecido una pequeña provisión asociada a las modificaciones de los convenios complementarios de los nuevos proyectos. Ahora, puede ser que esto haya cambiado algo con el Panel Técnico, que opera sobre los nuevos contratos. Entiendo que ha disminuido bastante la litigiosidad, aunque no tengo ningún informe en particular, pero siempre habrá modificaciones, puesto que los contratos son a muy largo plazo, afectan a la gente, las ciudades están vivas, crecen de un lado y para el otro, en fin. Es imposible prever todas las situaciones, por lo que debe existir una forma de modificar los contratos.

Además de eso, el MOP ha planteado algunos programas especiales, como convertir a tag las autopistas que lleguen a Santiago, hacer mejoramientos de seguridad, porque los estándares con los cuales se construyeron las primeras rutas concesionadas no son los estándares que se manejan en la actualidad y la velocidad no es la misma que había, antes era de 100 kilómetros por hora y ahora es de 120 kilómetros por hora.

Libertad y Desarrollo

Gráfico Nº 2



Libertad y Desarrollo

El MOP tiene un presupuesto vigente, ya conocemos el del año 2013, y al principio, había señalado que esperamos que el presupuesto del MOP, en 20 años, crezca más o menos, en promedio, lo que crece el producto de largo plazo. Por lo tanto, eso nos genera lo que llamamos la disponibilidad presupuestaria. Eso, combinado con los compromisos vigentes y los compromisos que no están vigentes, pero que ya conocemos que vamos a tener, genera el espacio indicado en el gráfico N° 2. La envolvente de estas curvas, junto con la disponibilidad presupuestaria nos da el espacio que hay disponible para los nuevos proyectos de concesión o las nuevas iniciativas de modificación de contrato. Esa es la mecánica con la cual se construye el marco fiscal del MOP. Por lo tanto, todos los proyectos que tiene que hacer el MOP deben estar dentro de este espacio.

En términos de recomendaciones, básicamente, debemos procurar una rápida declinación de los compromisos, porque lo que está sucediendo es que se están comprometiendo recursos de las futuras administraciones. Probablemente, las futuras administraciones van a querer iniciar proyectos de concesiones, van a querer mejorar las concesiones y no se pueden encontrar con que no hay espacio para ello. Esto no es un presupuesto, porque el presupuesto de la Nación tiene vigencia de un año: la ley nos pide que hagamos un presupuesto este año y tengamos un programa de presupuesto exploratorio para los próximos tres años y nada más. Es solamente un marco de referencia. Sabemos que, en la práctica, el marco de gasto no crece lo mismo todos los años; tal vez un Ministro de Obras Públicas puede decidir privilegiar concesiones por sobre la Dirección de Vialidad, es su decisión. Por lo tanto, tal vez ese año en el presupuesto crezca más concesiones que vialidad; o puede ser que un Ministro de Obras Públicas haga lo contrario y privilegie más la inversión tradicional, con lo que el crecimiento de las concesiones será menor. Entonces, el marco de gasto no crecerá lo mismo todos los años, pero sí vamos a tener una referencia.

Evidentemente, dado lo anterior, puede haber desviaciones frente a lo anticipado y lo efectivo. ¿Cómo se vería esto? Se vería como que algunas de las líneas del gráfico, estarían por encima de la disponibilidad presupuestaria. Si estamos dentro de cierto rango, estamos bien, pero si vemos una curva gigante de compromisos, estamos enfrentando un problema. Para eso sirve la referencia, ya que nos indica si el gobierno está fiscalmente en condiciones de abordar un determinado proyecto o de comprometer recursos para proyectos grandes.

Todo esto se reporta en el Informe de Finanzas Públicas que acompaña la Ley de Presupuesto cuando se presenta al Congreso, que, de alguna forma señala que Estado de Chile está en condiciones de pagar los compromisos que adquiere en el sistema de concesiones. Adicionalmente está el informe especial sobre los compromisos contingentes, que también reportamos en detalle. De la revisión de esos documentos es posible hacerse una idea muy clara respecto de que el Estado de Chile sí es solvente y puede comprometer recursos para el sistema de concesiones. Podemos asegurar, por lo tanto, que el sistema es sustentable.

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

16

LA PLANIFICACIÓN **EN EL MINISTERIO DE TRANSPORTE**

Libertad y Desarrollo

María Cecilia Godoy C.*

* Ingeniera civil con mención en Ingeniería de Transportes de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Actualmente ejerce la Coordinación de Planificación y Desarrollo del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. Se incorporó al Ministerio en noviembre 2010, asumiendo la dirección técnica, legal y administrativa del programa SECTRA. Previamente, la experiencia adquirida en consultoría le permitió destacar asesorando a inversionistas privados en análisis de riesgos de demanda de sistemas de autopistas y trenes.

1. INTRODUCCIÓN

El Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones ha iniciado un proceso de reestructuración con el objetivo de potenciar la planificación de los sistemas de transporte, tanto de mediano y largo plazo, como también las acciones de corto plazo o medidas más inmediatas, de manera de resolver o reducir los crecientes problemas operacionales que enfrenta el sector. Los niveles de inversión que se vislumbran hacia el futuro superarán el gasto público histórico, por lo que la planificación juega un papel importantísimo en definir el marco de inversiones que será necesario efectuar, y la participación que tendrá el sector privado a través del sistema de concesiones.

Libertad y Desarrollo

2. PROBLEMAS DERIVADOS DE UNA PLANIFICACIÓN INSUFICIENTE

Actualmente estamos enfrentando una serie de conflictos en diferentes áreas del transporte. El primero tiene que ver con la creciente congestión vehicular que afecta principalmente a las grandes ciudades del país, conflicto que se incrementa si observamos la tenencia y el uso del automóvil. En segundo término, vemos que el desarrollo urbano de las ciudades también presenta insuficiencias debido a la falta de coordinación de actores claves de la planificación urbana; y con respecto al transporte público en regiones, se identifica la necesidad de otorgar un servicio de mejor calidad a los usuarios.

Desde la perspectiva del sistema portuario, el nivel de inversiones no se condice con la demanda que se espera en el futuro y la capacidad portuaria se ve enfrentada a la necesidad de recibir cada día buques más grandes. En materia de transporte ferroviario falta bastante aún en infraestructura que permita cubrir las necesidades de transporte.

Este rápido diagnóstico de la situación de hoy nos hace pensar que los problemas y desafíos para el Ministerio serán cada vez más complejos

en el futuro. La población valorará cada vez más su tiempo, por lo que un minuto perdido en la congestión, será cada vez más conflictivo, será un minuto productivo perdido, o un minuto que puede destinarse a otras actividades. En el futuro la población sentirá más fuertemente el impacto negativo que tiene la congestión en su vida diaria. Al mismo tiempo, sabemos que va a aumentar el uso del automóvil, y como ya lo hemos presenciado en las manifestaciones ciudadanas, la gente va a exigir un mejor transporte público.

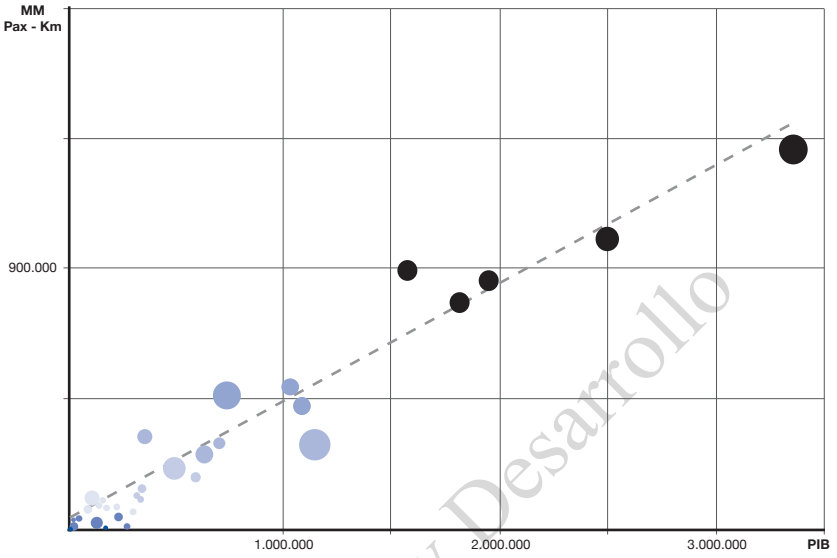
Otra área que experimentará una mayor demanda será la infraestructura logística; debemos verificar los costos asociados al transporte y aumentar la competividad del país.

Libertad y Desarrollo

3. TENDENCIAS

De acuerdo a las tendencias mundiales, la motorización irá creciendo en el tiempo y Chile no será la excepción. Diversos autores señalaron hace algunos años que, a medida que aumenta el uso del internet y mejora la tecnología de las comunicaciones, se irían reduciendo los viajes, pues las personas trabajarían desde sus casas y muchas actividades se desarrollarían desde el hogar. La verdad es que los datos no refuerzan lo anterior y se observa que la posibilidad de disponer de internet en los hogares en forma masiva no ha reemplazado viajes y la cantidad de autos por persona ha seguido aumentando. La presencia de las personas en las oficinas y en los lugares de trabajo sigue siendo importante.

Gráfico N° 1
Diagnóstico y tendencias estructurales mundiales

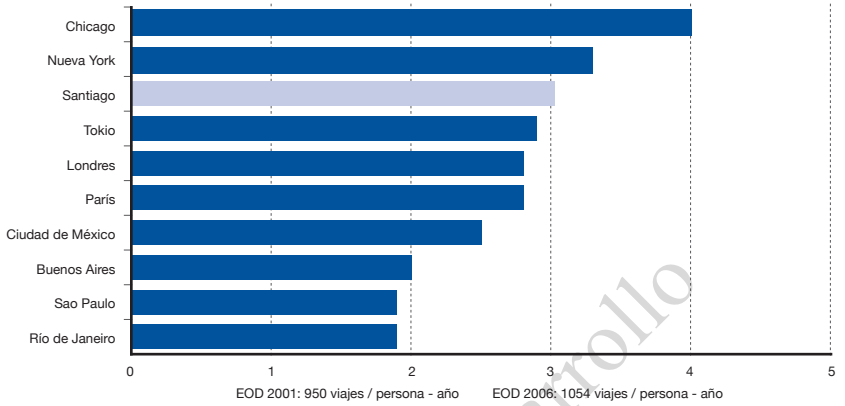


Fuente: ITF.

Libertad y Desarrollo

Lo que sí sabemos es que la cantidad de viajes por persona se mantiene estable en el tiempo. En promedio, en el país una persona realiza tres viajes al día, cifra que no se aleja de la de otros países; es decir, estamos en el promedio mundial. Lo que puede suceder es que las distancias de los viajes aumenten y los medios de transporte que utilizan cambien (mayor uso del automóvil, por ejemplo). Es posible que la gente recorra más kilómetros, realizando la misma cantidad de viajes, demorándose más tiempo, pero en total no hará más viajes en el día.

Gráfico N° 2
Cantidad de viajes



Libertad y Desarrollo

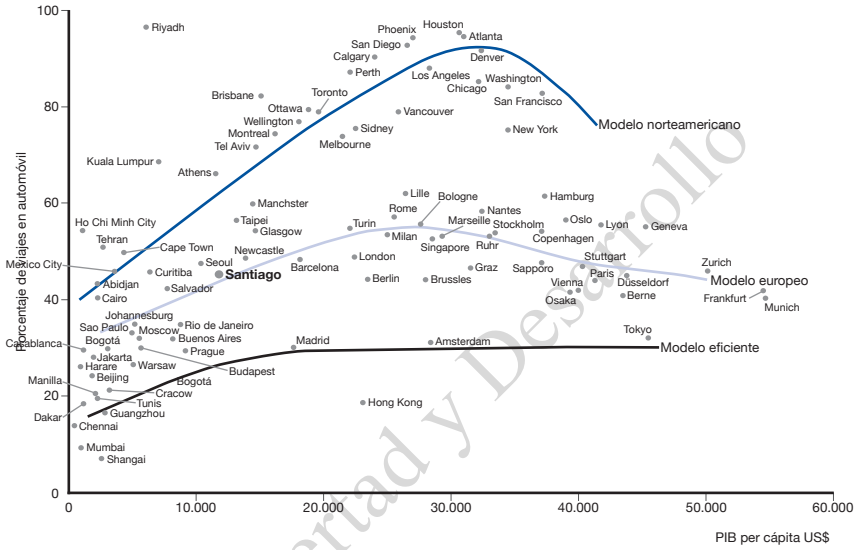
¿Dónde creemos que está la oportunidad para poder intervenir en este aspecto? La respuesta es en poder modificar la partición modal del uso del auto. Hoy día, en Santiago específicamente, tenemos una partición modal cercana al 45% del uso del transporte público, y la verdad es que queremos y esperamos que, a medida que aumente el producto per cápita, esa partición modal no cambie demasiado y nos mantengamos en una curva de sustentabilidad, donde efectivamente logremos que menos gente se vaya pasando al uso de automóvil y que las nuevas generaciones empiecen a ver el transporte público como una alternativa.

4. EL ROL DE LAS CONCESIONES

¿Cómo viene el futuro? El futuro viene con un rápido crecimiento y con cambios que, probablemente, van a romper las tendencias. Proyectar sobre la base de tendencias históricas, hoy día, no es suficiente. ¿Qué significa eso desde el punto de vista de inversión? Si comparamos históricamente la inversión, veremos que, a la fecha, la inversión con aportes del Estado no es suficiente y, en ese sentido, creemos que el rol de las concesiones es muy importante. Hay muchos

proyectos cuya única vía por la cual van a poder materializarse en el futuro, serán las concesiones.

Gráfico N° 3
PGB per cápita v/s participación del vehículo privado en modos motorizados



Fuente: Naciones Unidas (2011) Towards a Green Economy, Capítulo Transporte, accesado como www.unep.org/transport/lowcarbon/.../pdf/GER_10_Transport.pdf el 7 Noviembre 2012. Datos de SYSTRA procesados por UITP y MTT; no todos los datos son del mismo año.

Libertad y Desarrollo

En los gráficos siguientes se muestra lo que se está realizando en el Ministerio, a través de SECTRA[1], en términos de planificación de infraestructura. En el Gráfico N° 3, se señalan las ciudades en que hoy día existen planes maestros de transporte, instrumentos donde se planifican los distintos proyectos viales y concesiones que las regiones van definiendo. Desde el punto de vista vial se incluye el transporte público, las concesiones y vialidad urbana. Santiago se destaca, porque

1 Programa de Vialidad y Transporte Urbano: SECTRA, dependiente del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones.

se está haciendo un esfuerzo muy grande con un plan que debiera estar finalizado antes de fin de año, en el que se definirá, en conjunto con los distintos ministerios, cuáles son las próximas concesiones viales, cuáles son las próximas líneas de Metro, y por dónde debieran canalizarse las inversiones en el largo plazo. Será un plan muy interesante, consensuado dentro de los distintos organismos y la idea es que todos contribuyamos para su materialización, porque de lo contrario el caos en Santiago será de proporciones en el futuro.

Cuadro N° 1
Planes maestros de transporte

Desde el punto de vista de gestión del tránsito, también a través de SECTRA, se han desarrollado planes más limitados que los planes

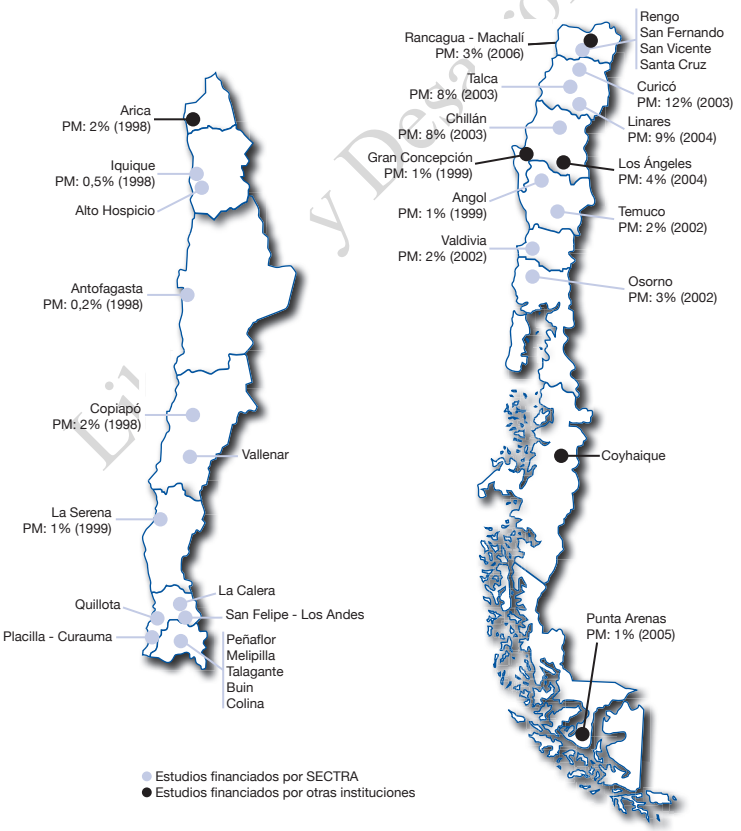
maestros, que apuntan a medidas de bajo costo, pero de alto impacto. Por ejemplo, mejorar un cruce específico, radios de giros, nuevos semáforos; y en ciudades pequeñas, esas medidas no requieren niveles de inversión elevados para su implementación y producen efectos y beneficios muy fuertes para la población.

La gran diferencia respecto de los planes maestros es que no son estructurales y no tienen grandes exigencias de ingeniería. Por lo tanto, es posible materializarlos de manera inmediata, si efectivamente se consiguen los recursos. De hecho, afortunadamente, hay varios de estos estudios de gestión que ya se están materializando con recursos provenientes del subsidio espejo de Transantiago destinado a las regiones.

Cuadro N° 2
Planes maestros de gestión de tránsito

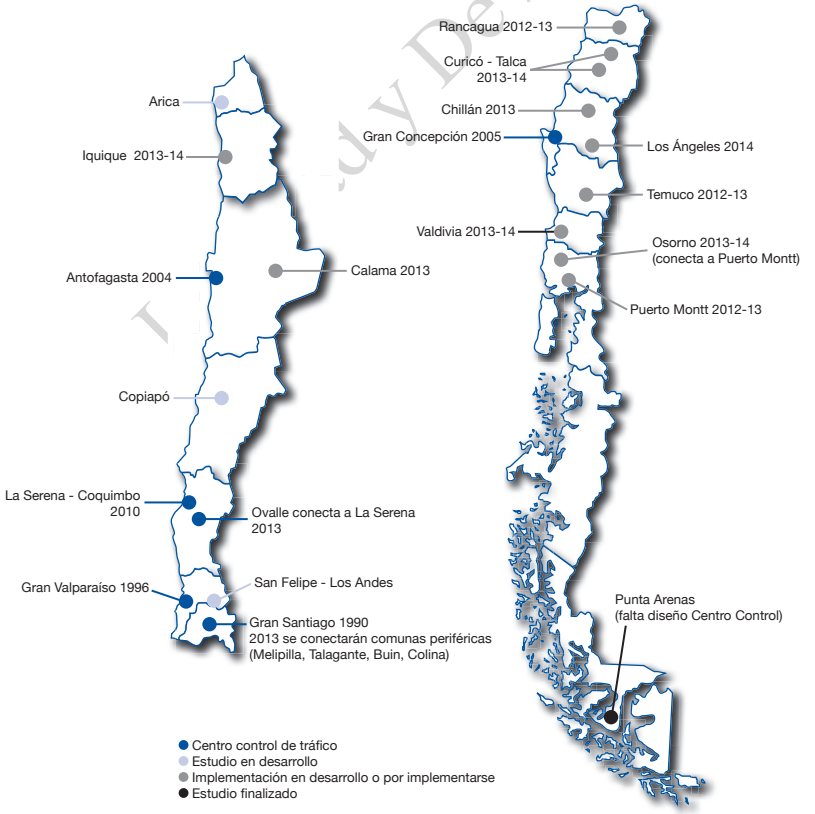
Además, SECTRA es el encargado, a través del Ministerio, de diseñar el plan de ciclovías a nivel país, el cual contempla inversiones en infraestructura en todas las regiones. Lo que falta, básicamente, es conseguir recursos para que esos planes se vayan implementando. Prácticamente todas las ciudades del país tienen planes maestros de ciclovías. La idea es materializar oportunamente las inversiones necesarias. A finales del 2013 y en 2014 se tendrán más de quinientos kilómetros diseñados y listos para implementar.

Cuadro N° 3
Planes maestros de ciclovías



En relación con otras medidas de gestión, que tienen que ver exclusivamente con los semáforos, se está ampliando muy fuerte la cobertura de la Unidad Operativa de Control de Tránsito, con un alto impacto en la operación de los sistemas de transporte de las principales ciudades del país. Es posible obtener disminuciones significativas en los tiempos de viaje de la población, en su movilidad diaria, a través de la regulación de los semáforos, tarea que están efectuando las respectivas Unidades Operativas de Control de Tránsito. Se trata de un plan ambicioso, que ya se está concretando. En el Cuadro N° 4 se aprecia el grado de avance de estas obras, las que se están implementando o se implementarán este año y el próximo.

Cuadro N° 4
Ampliación de cobertura e incorporación de nuevos centros de control de tránsito



4. MEJORAS METODOLÓGICAS PARA LA EVALUACIÓN DE PROYECTOS

En otro aspecto, el Ministerio en conjunto con el Ministerio de Desarrollo Social, está analizando mejoras metodológicas en la evaluación social de proyectos, de manera de incorporar mejor y más beneficios asociados a los proyectos. Se considera que efectivamente existen beneficios que hoy no se están considerando en las evaluaciones sociales, principalmente producto de la dificultad de traducir los beneficios a unidades monetarias (contaminación ambiental y acústica, por ejemplo). En muchos casos significan costos adicionales de inversión, pero no representan un beneficio para el proyecto. En este sentido, hay avances importantes. Por ejemplo, en las concesiones interurbanas, ya se está incorporando un beneficio derivado de la reducción de accidentes. Es importante incorporar medidas de seguridad y eso se debe valorar de alguna forma. Falta incorporar otros beneficios, pero se estima que el trabajo integrado con el Ministerio de Desarrollo Social dará frutos, generándose metodologías más completas y actualizadas para el análisis y evaluación social de proyectos.

Libertad y Desarrollo

5. LA POLÍTICA DE TRANSPORTE

En relación con la formulación de una política nacional de trasporte, el Ministerio está avanzando en su definición, fijando los objetivos, las prioridades, los instrumentos que se resumen en los planes maestros y el marco institucional. Ese es un trabajo en plena ejecución, indispensable para el desarrollo del sector que debiera salir a la luz pública en el corto plazo.

6. CONSIDERACIONES FINALES

Desde el punto de vista institucional, actualmente se está efectuando una de las reestructuraciones más profundas que se haya realizado en el Ministerio, apuntando internamente a una mejor planificación y coordinación entre las distintas unidades y la creación de nuevas áreas

para ampliar la cobertura de atención, tanto a los funcionarios como a los usuarios del transporte en general.

Cambiamos el foco hacia el usuario para lo que se creó una división nueva que mejora la información y la atención de los requerimientos de los usuarios, y se está potenciando la División de Normas, de manera que el rol regulador del Ministerio sea cada vez más fuerte. También se crea la Coordinación de Planificación y Desarrollo que integra lo que es la Secretaría de Planificación de Transporte (SECTRA), la Unidad Operativa Control de Tránsito, la Unidad de Transporte y Urbanismo, la Unidad de Gestión de Corto Plazo y la Unidad de Ciudades Inteligentes; todas áreas fundamentales para enfrentar los desafíos futuros.

El uso de tecnología en el ámbito urbano e interurbano es el camino de un futuro próximo en términos de planificación y estamos avanzando en el análisis de distintas soluciones tecnológicas. Por ejemplo, la instalación de dispositivos Bluetooth para mediciones automáticas de tiempos de viaje o velocidades, detección de vehículos de forma automática, y otras tareas de recolección de información que hoy se hacen “a mano”. Hoy día, manualmente contamos y tomamos encuestas origen / destino; sin embargo, podemos extraer datos, por ejemplo, de los celulares, para capturar esta información y proponer así proyectos que apunten a generar alternativas de viaje a los distintos usuarios según sus patrones de movimiento.

Menciono además a la nueva unidad que busca generar respuestas rápidas, la Unidad de Gestión de Corto Plazo. Esta unidad busca entregar soluciones rápidas de bajo costo, pero que es posible implementar en el corto plazo y que tienen un impacto importante en la ciudad. Esta unidad, concebida a nivel nacional, dio inicio a sus actividades en Santiago, Concepción y Valparaíso y esperamos se expanda a todo el territorio.

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

17

IDEAS
PARA REVITALIZAR EL SECTOR

Francisco Ghisolfo O.*

Libertad y Desarrollo

* Ingeniero civil de la Universidad de Chile, MBA de la Universidad Adolfo Ibáñez 1988. Trabajó en la Dirección de Vialidad a cargo de la Carretera Austral hasta 1988, y en desarrollo de proyectos de infraestructura. En 2000 fundó la empresa consultora Ghisolfo Ingeniería de Consulta S.A. donde se desempeña como gerente general. Ha sido director de empresas, entre ellas Chucumata S.A., concesionaria del aeropuerto de Iquique; y es consejero nacional de la Cámara Chilena de la Construcción.

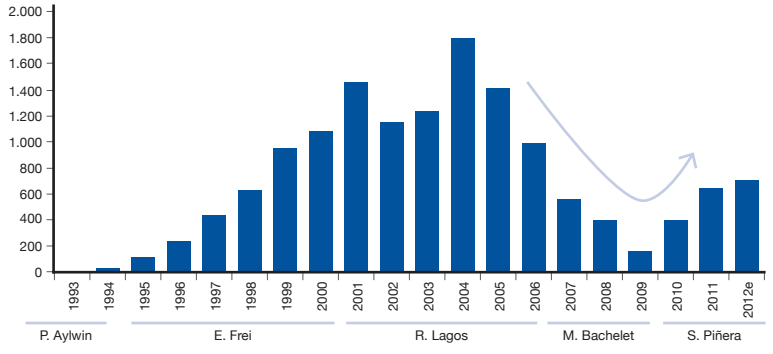
El sistema de Concesiones de Obras Públicas se originó en la visionaria política que presentó el entonces Ministro de Obras Públicas, Carlos Hurtado, en 1990 y que se sustentó en dos puntales esenciales: demandas insatisfechas en materia de infraestructura y disposición a pagar de los usuarios por el uso de la infraestructura.

La legislación que hoy día está vigente se origina en el DFL MOP Nº 850 de1997 que "Fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley Nº 15.840, de 1964 y del DFL Nº 206, de 1960", que establece que *"el Ministerio de Obras Públicas podrá contratar obras públicas, a través del sistema de concesiones"*; es decir, se basa en que la autoridad disponga de un mecanismo adicional a los usuales para contratar obra pública. Esto es el origen y fundamento del sistema. Un mecanismo adicional a la administración delegada, precios unitarios o suma alzada. Su auge se alcanzó, tanto en el Ministerio de Ricardo Lagos, como en su posterior Presidencia para finalmente enfrentarnos hoy día a una importante declinación y pérdida de fuerza.

En el Gráfico N° 1 es posible apreciar los flujos de inversión en el sistema de concesiones. El mayor flujo se produjo en el año 2004 y una de las lecciones que se puede sacar, asociándolos a los correspondientes períodos presidenciales, es que es muy fácil cortar el flujo y muy difícil volver a levantarlo, realidad que estamos observando en este momento.

Libertad y Desarrollo

Gráfico N° 1
Concesiones de Obras Públicas



El Sistema de Concesiones permitió atraer al sector una fuerte inversión en infraestructura de transporte con una notable reducción de los tiempos de viajes, costos operacionales de usuarios y accidentes. Se hicieron inversiones socialmente rentables, enmarcadas dentro del sistema nacional de inversión pública (SNIP), un punto no menor, por cuanto ha asegurado que no se observen grandes sobreinversiones, que es una de las causas de la crisis financiera en Europa. Las inversiones en infraestructura presentan una fuerte productividad marginal y la pregunta es cuánto de este flujo de inversión es responsable, hoy día, de los niveles de desarrollo que tiene nuestra economía. El Banco Mundial ha tratado de cuantificar esta productividad marginal en algunos estudios, pero intuitivamente sabemos que es alta en beneficio de la competitividad del país y la calidad de vida de nuestros habitantes.

¿Qué es lo que ha seguido pasando? Se observa un fuerte aumento del parque vehicular. Actualmente, llegan a los puertos de Valparaíso y San Antonio unos 30.000 vehículos mensuales, que se incorporan a los flujos vehiculares del país. También se observa un crecimiento explosivo en la demanda en aeropuertos por viajes en avión.

Libertad y Desarrollo

Gráfico N° 2
Parque vehicular nacional

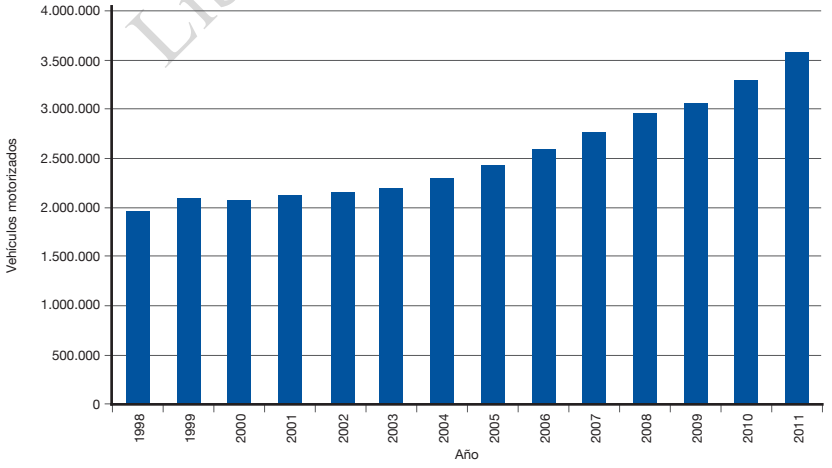
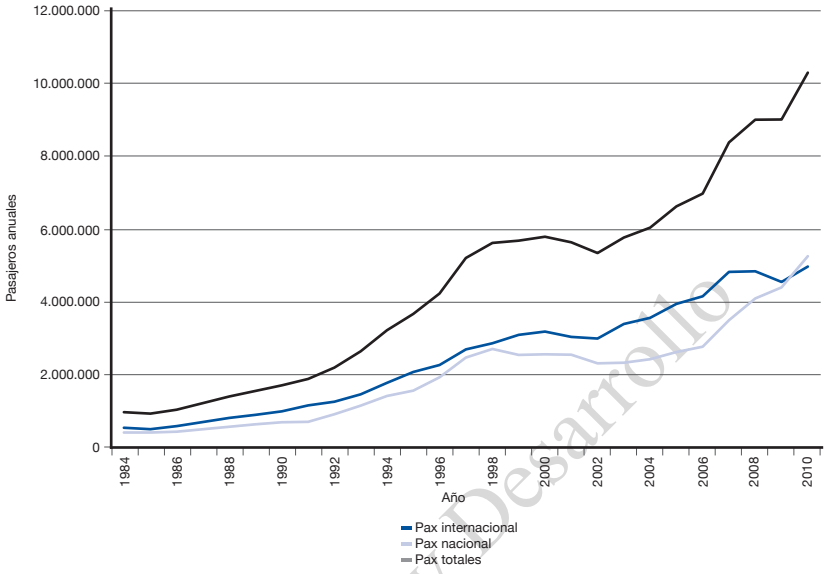


Gráfico Nº 3
Tráfico aéreo



Entonces, se mantiene la situación de demandas insatisfechas, que fue una de las condiciones esenciales cuando partió el sistema en 1990. Sin embargo, la segunda condición esencial no se cumple ya que no hay disposición a pagar. En efecto, casos como el proyecto de la autopista de Puchuncaví - Concón - Viña del Mar, que estuvo listo para ser licitado a principios de este gobierno, —que se canceló por el mecanismo de concesión, debido a que hubo residentes de altos ingresos que no estuvieron dispuestos a pagar peaje—, confirman la aseveración anterior y en este momento se intenta invertir con fondos del gobierno regional de Valparaíso. Con la cancelación de este proyecto perdió este gobierno, que pudo haber puesto en servicio esta autopista en su cuatrienio, de haber atraído 100 millones de dólares durante su período, lo que representa un alto costo de oportunidad. Y si efectivamente se logra ejecutar, el gobierno regional habrá perdido 100 millones de dólares que podrían focalizarse en satisfacer necesidades sociales, beneficiando a gente de bajos ingresos y no favoreciendo a quienes viajan en automóvil. Hay entonces, una confusión que puede resultar nefasta para el futuro del sistema.

Libertad y Desarrollo

Es necesario recuperar el mecanismo de concesiones de obras públicas como política de Estado. El concepto política de Estado creo que implica mucho más que el período de auge de las concesiones, entre el 1990 y el 2004. Para ilustrarlo vale el ejemplo de lo que fue la construcción de ferrocarriles en Chile, como política de Estado. Entre fines del siglo XIX y el primer tercio del siglo XX, durante 60 años, en ningún momento dejaron de construirse vías férreas en Chile, a pesar de haber tenido guerra externa con nuestros vecinos del norte, una guerra civil, un cambio de régimen parlamentario a régimen presidencial. Con todo ello, nunca dejaron de construirse ferrocarriles.

Con tal objetivo hay que recuperar y aplicar el concepto del que usa paga, perdido en este último tiempo. Si no hay disposición a pagar, no hay sistema de concesiones; sin embargo, hay que ir aún más lejos.

Como ya se dijo, las concesiones actuales se enmarcan en el concepto de un mecanismo más de contratación de obra pública, que está obsoleto. Los contratos actuales fueron firmados hace unos veinte años atrás y los concesionarios, como es natural, siguen enfocados en ese concepto de contratación de obra pública. Sin embargo, hoy por hoy vemos que es absolutamente necesario agregar elementos, como "seguridad", esto es poder transitar sin riesgo de accidente; e información al usuario con un aprovechamiento de las redes sociales, con tecnologías de cobro y gestión tarifaria. Todos estos aspectos deben ser incorporados en los próximos contratos, en lo que significa un cambio de enfoque desde "contratar obra pública" a "entregar servicios en concesión".

En cuanto a las necesidades insatisfechas crecientes, es evidente que se requieren aumentos de capacidad en la Ruta 5 Norte, la Ruta 5 Sur, la Ruta 68, la Ruta 78 y el Aeropuerto Merino Benítez. Hay casos en que la solución va por el lado de aumentos de capacidad, pero también se necesitan nuevas rutas. El Aeropuerto de Santiago puede ser ampliado. Sin embargo, las redes urbanas no pueden ser ampliadas, siendo imposible aumentar la capacidad. No se puede aumentar la capacidad en Américo Vespucio, salvo la construcción del arco que falta y tampoco aumentar la capacidad de la Costanera Norte, a menos que se ponga una vía arriba de otra…

Libertad y Desarrollo

En consecuencia, hay que mirar con mucho interés los sistemas de transporte masivo, como pueden ser, específicamente, los tranvías o trenes rápidos, y dirigirse al Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, que pasará en breve a ser un actor más dentro del mecanismo de concesiones. En efecto, el Ministro de Transportes ha sido capaz de transformar el desastre de Transantiago en una fuente de recursos. Este Ministerio ha dejado de ser la cartera de los problemas, el Ministerio del Transantiago, y ahora resulta tremendamente meritorio haber podido transformar esa desastrosa condición en que lo recibió el actual gobierno, aprovechando los recursos espejo del Transantiago, para las regiones. Hay una reingeniería interna en curso dentro del Ministerio que significa, en primer lugar, asumir una planificación de largo plazo que nunca antes había sido asumida, destacándose los estudios respecto de un puerto en gran escala en la zona central. Un mega puerto y con una visión de cincuenta años, lo que el Ministerio de Transporte nunca antes había hecho ni ningún organismo del Estado había intentado en el pasado.

También debe destacarse el estudio de 25 proyectos de transporte masivo, entre los cuales hay tranvías, trenes rápidos, teleféricos y funiculares. También hay que destacar la reorganización, en términos de que la prestación de servicios de transporte va por el lado de proveerlos mediante agencias regionales. Ello, finalmente, va a tener un impacto —y ya lo está teniendo—, en el desarrollo de muchos proyectos a nivel regional y una oportunidad también para formular proyectos en el esquema de la asociación público/privada.

El proceso de modernización que se observa en este momento en el Ministerio de Transporte tendrá consecuencias futuras realmente importantes, especialmente, para lo que significa la asociación público/privada. La cartera está dando un salto cuántico, absolutamente necesario y incluso podría haber un cambio de eje desde el Ministerio de Obras Públicas al Ministerio de Transportes.

Finalmente, si el Ministerio de Obras Públicas quiere seguir con el liderazgo que ha tenido hasta este momento, tiene que aceptar el desafío,

Libertad y Desarrollo

reconocer que tiene un competidor al lado, representado por el Ministerio de Transporte; y ojalá, los dos ministerios puedan correr a la par, en términos de modernización institucional y de inversión público/privada, en beneficio de la competitividad del país y la calidad de vida de sus habitantes.

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

18

EL ROL DEL SECTOR PRIVADO **EN EL CHILE DE HOY**

Carlos Cruz L.*

Libertad y Desarrollo

* Ingeniero comercial de la Universidad de Chile. Trabajó desde los inicios en el Sistema de Concesiones, esto es desde la primera generación de concesiones. Dirigió la entonces recién creada Coordinación de Concesiones y, posteriormente, fue Ministro de Obras Públicas, Transporte y Telecomunicaciones entre los años 2000 a 2002.

Hace diez años que no tenía la posibilidad de juntarme con la industria y creo que esta oportunidad que me ha dado COPSA es interesante para poder entregar algunos puntos de vista. Cuando me invitaron, tuve algunas dudas respecto si participar o no, porque exponer sobre infraestructura planificada, me parecía un desafío extremadamente importante; sin embargo, a poco andar me di cuenta de que la mayor tarea era hacerse cargo de la urgencia. Y si hay necesidad de hacerse cargo de la urgencia es porque algo está pasando, porque las cosas no están funcionando debidamente por sí mismas. En consecuencia, consideré que bien valía la pena echarle un "poquito más de pelos a la sopa" para ver cómo podemos provocar una discusión que permita considerar las necesidades que tiene el país de avanzar lo más rápido posible, en términos de dotarnos de la infraestructura que nos permita competir, en buenas condiciones, en los mercados mundiales y resolver los problemas sociales que nos aquejan.

Al pensar cómo estructurar una presentación, lo primero que se me vino a la mente fue recurrir a la experiencia, porque siempre es válida y positiva. La experiencia es lo único irrebatible. Por lo tanto, creo que, en ese sentido, tengo una ventaja respecto a quienes expusieron previamente, mis competidores, porque algunos de ellos no tienen esa experiencia, salvo Francisco Ghisolfo, quien también fue un iniciador de este proceso de intensificación de las inversiones en infraestructura a principio de los años 90. En todo caso he visto bastantes coincidencias y las presentaciones demuestran una necesidad importante de hacernos cargo de estos desafíos.

La primera afirmación que quiero compartir con ustedes es que si uno hace un repaso de lo que fue la experiencia exitosa de inversiones desde principios de la década de los noventa hasta mediados de la década del 2000, lo más relevante a destacar es que en ese entonces había una mirada que permitía saber hacia dónde íbamos como país. Teníamos grandes carencias, por lo tanto, eran estas las que, de alguna manera, ordenaban las necesidades. En algún momento, esas carencias intentaron ordenarse en función de los desafíos básicos. Estos tenían que ver con la forma cómo el país debía insertarse en el

Libertad y Desarrollo

mundo y se comentaba, por ejemplo, que era necesario convertirse en una plataforma que permitiera comunicarse debidamente con los países vecinos, y en consecuencia, generar infraestructura para la integración, como un gran desafío.

Los sectores productivos, que se orientaron principalmente hacia el exterior, tenían ciertas restricciones para participar debidamente de esos mercados, ya que los costos de transporte eran excesivamente altos. Por lo tanto, había un segundo ámbito de inversión que debía orientar nuestras decisiones: proyectos de inversión en infraestructura de cara a facilitar el desarrollo productivo.

Por otra parte, era evidente que existían carencias sociales importantes. Dado ello, también era primordial ver de qué manera podíamos complementar estas dos grandes tareas, infraestructura para la integración y el desarrollo productivo, con inversión en el campo social.

Es así como a partir de la identificación de las carencias, surgieron ideas básicas para orientar la selección de proyectos, priorizarlos y asignarlos, de tal manera de poder tener una cierta lógica, desde el punto de vista de los procesos de las decisiones que deben adoptarse a nivel de la autoridad.

El segundo tema al que quisiera referirme es a la necesidad de perder un poco el miedo a planificar, a tomar decisiones anticipadamente, corriendo los riesgos del error. Los proyectos de infraestructura, al tener un largo proceso de maduración y de ejecución, difícilmente pueden ser abordados exclusivamente desde la perspectiva de mercado. El mercado es un muy buen asignador de recursos, tal vez es el mejor, pero siempre en perspectivas de más corto plazo.

En ese sentido, un ejemplo de lo que se hizo en ese campo fueron las decisiones de inversión en la Ruta 5. Si hubiésemos sido estrictos en la aplicación de las lógicas de mercado, probablemente, hubiésemos tenido cuatro o cinco pistas en las carreteras que salen desde Santiago y hubiésemos construido una pista y media en las zonas extremas de esta

Libertad y Desarrollo

vía, como inicialmente se planificó. Esas eran las señales de mercado. En cambio, la decisión fue hacer una ruta homogénea como prestadora de servicio y compensar las recaudaciones adicionales que se pudieran generar en los tramos intermedios, a través de mecanismos de subsidios cruzados a ser transferidos a las regiones. Creo que esa fue una buena decisión. Si el país hoy día tiene un mayor nivel de integración, y si las regiones han podido desarrollar sus potencialidades de forma mucho más acelerada, se debió a una decisión tan básica como esa. Es el tipo de decisiones al que me parece es necesario acostumbrarse a tener presente cuando se analiza la infraestructura, en una perspectiva de más largo plazo, porque no es posible pretender que solo sea el mercado el que asigne los recursos.

El tercer elemento que me pareció importante destacar —y que sería bueno recuperar— es que Chile es un país, donde el poder del Estado, en realidad, se reduce a un 20% del PIB. Por lo tanto, en relación a la infraestructura, junto con los desafíos que significa aumentar su dotación, necesariamente se requiere de un grado de articulación importante con el sector privado para alcanzar las metas que nos propongamos. No es posible pensar que el Estado pueda asumir plenamente la responsabilidad de llevar adelante, por sí mismo, los grandes proyectos de infraestructura.

En ese sentido, creo que las señales que se den al sector privado, son extremadamente importantes. En consecuencia, a mi juicio, una señal relevante es lo que tiene que ver con las coordinaciones inter-institucionales que aseguren que se camina en un mismo sentido. En un intento por generar coordinaciones inter-institucionales de mayor alcance, se unificó el Ministerio de Obras Públicas con el Ministerio de Transportes, a principios del año 2000, iniciativa que posteriormente fracasó. Luego, la dinamización del comité inter-ministerial de Ciudad y Territorio, que tenía como propósito integrar no solo al Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Telecomunicaciones, sino además al Ministerio de la Vivienda, al Ministerio de Bienes Nacionales y otras reparticiones con capacidad de administrar el territorio, fue otro intento en la misma dirección. Dado que esta iniciativa fue simplemente un intento de coordinación, tuvo escasa

Libertad y Desarrollo

fuerza política para concretar las decisiones que ahí se tomaban. No obstante, fue un esfuerzo de coordinación institucional y una señal que el Estado dio al sector privado en el sentido que se estaba trabajando desde una perspectiva unificada.

Otro aspecto que fue importante como señal de parte del sector público fue la permanencia de las políticas. Ya lo decía Francisco Ghisolfo, quien inició los programas de concesiones fue Carlos Hurtado, a principios de los años 90, continuando con el trabajo el ex Presidente Ricardo Lagos, Jaime Tohá, y el que habla, y posteriormente, Javier Etcheverry y Jaime Estévez. En ese lapso se vio una labor de continuidad en las políticas que se venían llevando a cabo. Sin embargo, en algún momento se produce un quiebre, que puso en tela de juicio la política de concesiones. En buena medida, el diagnóstico de que se había llegado a un *peak* de inversiones en el año 2004 —por lo que debía existir un decaimiento importante de la actividad del sector—, no era correcto. No había carencia de proyectos ni falta de ideas, sino que simplemente un cuestionamiento general a la relación contractual y a la relación de colaboración entre el sector público y el sector privado. Los esfuerzos que se están haciendo en este momento por reponer esa disposición de colaborar son considerables, pero va a costar mucho reestablecer el escenario que alguna vez existió, por una serie de razones que mencionaré.

Por último, y en alguna medida como consecuencia de lo anterior, un elemento que originalmente contribuyó al éxito de la política de concesiones, pero que posteriormente no se debilitó fue la continuidad de los proyectos. Un ejemplo de ello es lo que pasó con ferrocarriles: en la administración de Ricardo Lagos se invirtieron mil millones de dólares, sin embargo, la siguiente administración, que debiera haber sido de continuidad, denostó el proyecto y lo transformó en una iniciativa que llega, incluso, a cuestionarse judicialmente en algunos sentidos. Me parece que este tipo de situaciones difícilmente pueden entenderse, tanto desde el punto de vista del sector privado como desde la perspectiva de la continuidad de las políticas públicas. Nunca me olvidaré de un titular del Diario La Segunda, que decía algo así como *"Se han robado mil millones de dólares en ferrocarriles"*, cuestión que quedó demostrado

Libertad y Desarrollo

que era absolutamente falsa. Pero ello marcó el cambio dramático que se produjo, desde el punto de vista de la continuidad de una política ferroviaria, aunque felizmente, hoy día después de siete años, se está intentando hacer algo nuevamente.

En el marco de las políticas públicas y respecto de las señales que es necesario exhibir al sector privado —como consecuencia del debido equilibrio relativo que debe existir entre el sector público y el sector privado—, es fundamental comprender que de cara a la concreción de proyectos de largo plazo como es la inversión en infraestructura pública y en la generación de condiciones para el desarrollo económico, el sector público y el privado son socios y no contrapartes funcionales. Esta visión, por desgracia, se ha desvirtuado radicalmente y pienso que si hay algo que reconstruir, —desde el punto de vista de esta voluntad de trabajo conjunto y de este esfuerzo—, es la necesidad de volver a integrar intereses, para efectos de mirar el futuro con optimismo y entusiasmo y así, en conjunto, sacar adelante iniciativas de relevancia nacional.

Para mirar hacia el futuro, lo más importante es recuperar la capacidad de preguntarnos dónde están y en función de qué están nuestras carencias, y hacia dónde estamos enfocándonos como país. Como dijo Rolf Lüders en una columna en La Tercera el *boom* del cobre se va a acabar, y la dependencia que existe respecto del metal también genera una gran vulnerabilidad. ¿Qué va a pasar el día que el precio del cobre baje a dos dólares la libra? Algunos podrán decir que contamos con el soporte que nos otorga una correcta política de finanzas públicas, ya que se ha generado capacidad de ahorro, pero ¿hacia dónde estamos orientados? Es una pregunta que como nación hay que hacerla en la fase de crecimiento, cuando la actividad está en expansión, de forma tal de poder generar, hoy día, los recursos y capacidades necesarios para avanzar hacia el futuro.

Mi impresión es que algo de esto se empieza a producir. No es casualidad que estemos discutiendo hoy de la urgencia de retomar el ritmo de inversión en infraestructura pública; no es casualidad que estemos tratando de pensar cómo imprimir mayor velocidad a esas

Libertad y Desarrollo

inversiones. Creo que hay alguna percepción de que depender del cobre no está bien, que los costos de CODELCO pueden ya no ser tan competitivos, que los niveles absolutos de inversión pueden ser bajos. Luego, poco a poco comienza a aparecer la idea de que en un plazo relativamente corto, cuatro o cinco años, podríamos enfrentar un cambio paradigmático respecto a cómo evoluciona la economía mundial y Chile en relación a ella.

Cuadro Nº 1

Desde la experiencia, una política de infraestructura requiere:

- En una economía donde la participación del Estado en el PIB es cercana al 20%, la coordinación entre las políticas públicas y el sector privado es fundamental.
- Coordinación inter-institucional, de modo de asegurar una mirada única de parte de quienes dirigen la política pública.
- Permanencia de las políticas públicas, más allá de los gobiernos de turno.
- Permanencia de los proyectos o su sustitución por proyectos alternativos de mejor semblante.
- Si se requiere asociarse con el sector privado, para incorporarlo al financiamiento y la gestión de proyectos de infraestructura pública con perspectiva de largo plazo, es necesario darle tratamiento de socio y no de una contraparte funcional, con una perspectiva de colaboración de corto plazo.

Libertad

En ese sentido, preguntarnos cuál es nuestro rol como entidades promotoras de la inversión, pasa ser la tarea fundamental de hoy. Además, hay que revisar cuáles son los criterios de priorización de proyectos. Hemos tenido una cartera de grandes proyectos en los últimos años; hemos sostenido discusiones respecto de si debemos concretar este o este otro; pero, en definitiva, los proyectos no pueden priorizarse en función de los avances de la ingeniería, de las disponibilidades presupuestarias, de los costos de ciertas materias primas, de lo seductor que puedan ser algunos proyectos para el sector privado, de las necesidades de alcanzar ciertas metas de inversión del producto interno bruto. Si es así, estamos algo cortos.

Mi invitación es a que pensemos una nueva matriz de priorización de proyectos, la que tiene que ver con la visión que tengamos respecto al uso del territorio. Chile es un país que ya ha hecho una apuesta por una utilización más intensa de su territorio y, a mi juicio, esa es una de

nuestras principales ventajas competitivas en todo orden de cosas. Por lo tanto, el aprovechamiento más cabal de esa disponibilidad debiera ser un elemento central desde el punto de vista de nuestra mirada para planificar infraestructura.

Tenemos un capital humano que ha quedado relativamente estresado por el *boom* del cobre, pero es necesario ver de qué manera podemos lograr aprovechar al máximo tal potencialidad. Existen ciertas vulnerabilidades, como la excesiva concentración en el uso del territorio; de igual forma, creo que las dependencias modales también son enormes. Hoy día, si uno compara cuál es el rol del transporte carretero versus cualquier otra modalidad, especialmente el ferroviario, nos damos cuenta que existe un desequilibrio estructural fundamental.

Algunos de ustedes vivieron la época en la cual los transportistas decidieron parar el país, con 18 camiones puestos en el puente Curicó, que cortaron el país en dos. Eso representa un nivel de vulnerabilidad enorme pues no había alternativas. La única posibilidad fue desbloquear el camino con la fuerza pública, lo que se logró, pero a un costo político excesivamente alto. Por lo tanto, no solo desde el punto de vista del cumplimiento de medidas inmediatas y de la servicialidad de un sistema de transporte, sino también desde la composición estratégica y la estructura de ocupación del territorio, debemos reflexionar para efectos de ver cómo podemos desarrollar una política de inversión en infraestructura de transporte.

Evidentemente, la sustentabilidad ambiental pasa a ser una variable prioritaria, y no deberíamos considerarla como una amenaza, sino como un activo. Chile es un país que goza de condiciones ambientales extraordinariamente potentes, por lo que hay que estudiar la forma en la cual estas se puedan transformar en un beneficio y no en una amenaza que paralice los proyectos. La forma en la que se incorporan los temas ambientales, dentro de la oferta país y el desarrollo productivo nacional, puede ser una oportunidad desde el punto de vista de la localización de inversiones extranjeras en Chile.

Libertad y Desarrollo

Y para qué decir la necesidad de desplegar la potencia de nuestras ciudades. Hoy día en el mundo, hay muchos autores que sostienen que las competencias ya no se dan entre países, ni entre regiones, sino que se presentan entre ciudades. Por lo tanto, debemos pensar cuáles son las capacidades de nuestras ciudades, cuáles deben ser las potencialidades que se pueden desarrollar en cada una de ellas y no dejar simplemente que sean los desarrolladores inmobiliarios los que señalen cómo deben crecer y las actividades económicas que deben promoverse en su entorno.

Hay que hacer un esfuerzo de planificación, en términos de generación de condiciones que permitan que esas ciudades, efectivamente, puedan constituirse en bases competitivas importantes para lo que se viene en el país.

Hay experiencias interesantes: algo se está haciendo en La Serena, en Valdivia, en Puerto Montt; hay una discusión interesante en Antofagasta, donde existe un planteamiento local respecto a cuál debe ser la oferta que la ciudad debe representar. Sin embargo, eso tiene que ir acompañado necesariamente de políticas de infraestructura que le den la base sobre la cual sustentar esas propuestas.

Libertad y Desarrollo

Cuadro Nº 2

Debilidades para enfrentar este desafío

a. **De vocación:** hay un prejuicio frente a todo lo que signifique planificar o interferir en las señales de mercado.
b. **De orientación:** una política de infraestructura no es la simple suma de proyectos ni alcanzar una meta de inversión en relación al PIB.
c. **Institucionales:**
   - No hay una instancia en el sector público que tenga la misión de planificar en forma integrada la infraestructura nacional; lo hace Hacienda en el marco de la discusión presupuestaria, que siempre tiene perspectivas de corto plazo.
   - Gobiernos cortos.
   - Aún se contabiliza la inversión pública como gasto.
d. **Pérdida del sentido de urgencia:** la impresión que hay es que para el país es más importante la perfección de los contratos que contar con la disponibilidad de obras y servicios que aseguren una mayor competitividad y calidad de vida.
e. **Cuestionamiento al rol del sector privado.**

Debemos preocuparnos de la coherencia y coordinación de los proyectos y programas que se promueven en las diferentes áreas de mayor impacto social, tales como salud, justicia, educación pública, transporte público, entre otros. En el último tiempo, hemos visto gran cantidad de proyectos que se presentan: el Ministro de Salud anuncia cincuenta y cuatro hospitales; se licitarán en Santiago cinco o siete concesiones urbanas, existen varios proyectos de desarrollo de transporte público, en fin… No basta, sin embargo, con anunciar proyectos específicos; se requiere cierto grado de coordinación y es por eso que decía inicialmente: la coordinación institucional es un elemento central a la hora de dar señales claras. ¿Hacia dónde debe mirar el sector privado, cuáles son las acciones que debe realizar, qué acciones son las que va a hacer el sector público, qué acciones debe emprender el sector privado?

Actualmente estamos señalando la urgencia de estas iniciativas. El desafío es interesante, pero es raro que nos estemos planteando ahora las urgencias cuando empiezan a aparecer enormes carencias. Me parece que sería un pésimo mensaje que solamente sean las carencias las que definen las urgencias. A mi juicio, tenemos cierta capacidad de ponernos por delante de esas carencias y anticiparlas. Por lo tanto, hay que actuar antes en términos de las inversiones que habría que realizar, pues resolver las carencias en el momento en que ocurren, tiene costos muy elevados. El costo de la reparación es mucho mayor que el costo de la anticipación. Tenemos que correr el riesgo de la anticipación; podemos equivocarnos, es cierto, pero tenemos que hacerlo.

En relación a las disponibilidades financieras privadas y públicas, creo efectivamente, que en la forma en que se administra el Sistema de Obras Públicas, hay un vacío: el presupuesto público de inversiones sigue gestionándose como gasto y no se hace una distinción entre gasto e inversión.

Las inversiones son rentables, por lo tanto, en sí mismas deberían tener una administración diferente. No basta con que las agrupemos dentro de un paquete presupuestario y que tengamos claridad respecto de cuáles son las tasas de crecimiento del gasto; debemos tener claridad

Libertad y Desarrollo

respecto de cuál es la importancia que tienen las inversiones que se están realizando, cuál es la maduración que tienen esos proyectos de inversiones y cuáles son los retornos que esas inversiones producen. Eso es lo que nos debiera dar una cierta orientación respecto de los recursos de inversión en el largo plazo. ¡Las empresas lo hacen! Es cierto que el Fondo Monetario Internacional nos pone restricciones, pero… ¡ya está bueno, creo que hemos tenido bastante del FMI desde el año 1981!

Por último quiero señalar que la disposición institucional de llevar adelante determinados proyectos, ha sido una señal muy importante. En términos de las debilidades que tenemos para enfrentar este desafío, básicamente, la deficiencia principal que enfrenta el sector público es un problema de vocación. Claramente hay restricciones para pensar en planificación de más largo plazo, y un problema de orientación. Una política de infraestructura no es una simple suma de proyectos, sino que requiere de cierta coherencia institucional, la que no se manifiesta si en el sector público existe una instancia única de planificación; así, todo termina estando en manos del Ministerio de Hacienda. Hacienda lo hace muy bien, pero comete errores. El Transantiago es uno de ellos.

También afecta el hecho de que tengamos gobiernos cortos, los que reducen el horizonte y la permanencia de las políticas públicas. Se ha hecho presente la pérdida de sentido de urgencia y pienso que recuperarlo es fundamental. Si no hubiésemos sido capaces de construir la Ruta 5, nos hubiese significado mil cuatrocientos millones de dólares al año de pérdida. ¿Fue urgente construirla? Sí. ¿Se cometieron errores? Sí, se cometieron errores, pero ahí está esa infraestructura prestándole servicios a buena parte del país y entregándonos las lecciones que nos permiten mirar con mayor conocimiento el futuro. Por lo tanto, creo que ese es un elemento que hay que valorizar al momento de tomar este tipo de decisiones.

En cuanto al cuestionamiento del sector privado, veamos qué se puede hacer. En esto, el sector privado no ha estado exento de responsabilidades y ha adoptado un rol pasivo. No hay que olvidar que

Libertad y Desarrollo

representa nada menos que el 80% de la economía nacional. En este sentido, mi invitación es a desafiar al sector público, construyendo una entidad privada que se ocupe de las políticas de inversiones, una entidad orientada a la infraestructura que se constituya en un centro, en el cual estos temas puedan ponerse por delante y seamos capaces, desde el sector privado, de plantear el desafío a los gobiernos de turno. Hay mucho más consenso de lo que la gente cree; hay más puntos de encuentros, sobre todo en los temas de infraestructura, por lo que creo que están dadas las condiciones para avanzar en esa dirección.

Se requiere identificar las inversiones y la infraestructura que necesita este país que queremos construir; definir cuáles son las posibles localizaciones institucionales que debieran tener; determinar cuáles son las fuentes de financiamiento; cuáles son las modalidades contractuales y cuáles son las políticas de fiscalización. Y aportar con criterios para la priorización de proyectos y con evaluaciones de costos ante las postergaciones, cambios y otros, que alteren la marcha de lo comprometido. Creo que en esto hay que ser absolutamente rigurosos de cara a respetar los equilibrios fiscales y todas las normas técnicas necesarias para llevar adelante los proyectos.

Debemos asegurar, evidentemente, la máxima transparencia en el diseño de políticas, en la definición de las iniciativas y en la relación contractual entre el sector público y el sector privado. Creo que estamos discutiendo contratos y no estamos discutiendo proyectos, y ese es un elemento que tenemos que recuperar, como un punto central desde el punto de vista de nuestros objetivos.

Por otra parte, es necesario compartir las propuestas con quienes están a cargo de la gestión del Estado; la idea es ampliar el consenso acerca de las necesidades y sus formas de financiamiento. Esto tiene que ser un claustro que se abra hacia afuera, que invite al sector público a escuchar, que invite al sector público a ver esto como una oportunidad y a evaluar permanentemente la marcha de la acción pública, en función de los objetivos compartidos, además de proponer medidas correctivas.

Libertad y Desarrollo

Una vez que tengamos políticas públicas capaces de avanzar en esta dirección, junto a la responsabilidad que tiene el sector privado, se asegurará la continuidad, trascendiendo a los gobiernos de turnos, y se asegurará que se destinen las partidas presupuestarias necesarias. Eso tiene que operar como un observatorio, en la medida en que existan consensos respecto de hacia dónde avanzar.

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

PANEL 6

CONCESIONES PENITENCIARIAS

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

19

DEBILIDADES Y DESAFÍOS **PARA EL SISTEMA PENITENCIARIO CONCESIONADO**

Javiera Blanco S.*

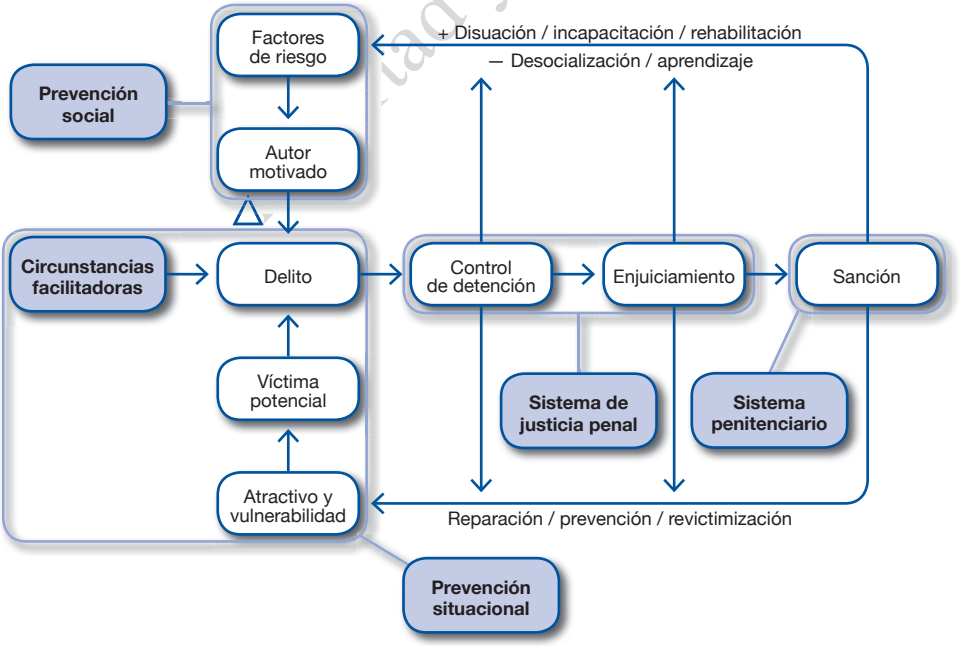
Libertad y Desarrollo

* Abogada de la Universidad Católica de Chile, magíster en Gestión y Políticas Públicas del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. Actualmente es directora ejecutiva de la Fundación Paz Ciudadana, directora de Fundación Paternitas, y directora de Fundación Proyecto B. Es directora de la Sociedad Chilena de Políticas Públicas y miembro consejera de Comunidad Mujer.
Fue la primera mujer subsecretaria de Carabineros de Chile del Ministerio de Defensa Nacional durante el gobierno de la Presidenta Bachelet. Posee experiencia en el área docente, habiendo impartido clases en varias universidades del país: Universidad Católica de Chile, Universidad de Chile, Universidad Alberto Hurtado, Universidad Adolfo Ibáñez, la Escuela de la Policía de Investigaciones de Chile y la Academia Judicial. Asimismo, ha realizado varias consultorías internacionales en el tema de seguridad para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Interamericano del Desarrollo (BID).

Circunscribiendo el tema que ocupa mi exposición, cárceles concesionadas, quiero aclarar que no estoy hablando de una isla que no tiene ningún tipo de vinculación con las políticas criminales del país. Cuando hablamos de los sistemas penitenciarios, estamos refiriéndonos a un eslabón de una cadena o de un sistema, que tiene que ver con la forma en que, como país, estamos dispuestos a enfrentar un problema que afecta un valor social, una necesidad, que es la seguridad pública.

Cómo lograr tener niveles de seguridad más adecuados, menos niveles de violencia, etcétera. En este sentido, uno siempre identifica este fenómeno, como un flujo, una visión de sistema, donde se dice que hay un antes, que es todo sobre lo que normalmente se encargan los modelos de prevención, la acción misma de la captura de quien delinque, y luego, cómo nos encargamos de aquellas personas que toman contacto con la justicia, para que cumplan su pena.

Cuadro Nº 1
Seguridad ciudadana, visión de sistema



Fuente: Paz Ciudadana, 2006.

Este mecanismo de cumplimiento de penas en Chile está dado por un sistema de cumplimiento en libertad y un sistema de cumplimiento en encierro. Respecto al último de los sistemas enunciados, se ha incorporado paulatina y recientemente la idea de participación de privados en la provisión de servicios carcelarios. Resulta relevante señalar lo anterior, porque, a veces, han surgido ciertas discrepancias frente a la participación privada en áreas que han sido históricamente públicas. Incluso, cuando se creó la Fundación Paz Ciudadana el año 1992, se criticó qué tenía que hacer un privado que no estaba asociado a un servicio público, en un ámbito propio de la seguridad pública. Se dijo otro tanto cuando entraron los urbanistas a diseñar espacios más seguros, y también cuando entraron las concesionarias en el tema de cumplimiento penitenciario.

Tampoco es novedad que el sistema carcelario, dentro de este sistema de flujo que he mencionado, ha sido justamente uno de los más olvidados y el más tardíamente abordado en la mayor parte de las estrategias de seguridad. Cuando hablamos de seguridad, comenzamos a tratar de levantar las primeras cifras y estadísticas, para conocer qué era el fenómeno delictivo, para entender cuáles eran los delitos más frecuentes en nuestro país, para entender si estábamos mejor o peor que en otras partes de la Región. Pero ello recién se logró a finales de la década de los 90, en 1997, cuando por primera vez se realizan las estadísticas policiales públicas. Mucho más adelante surge el interés por enfocarse en los temas de prevención, esto es cómo podíamos interrumpir las carreras delictivas tempranamente.

En cuanto al tema de cumplimiento de penas, existía la idea de que desde el minuto que se aplicaba la pena a la persona, la tarea como sociedad terminaba. Cómo se cumplía esa pena o si era realmente efectiva para los fines disuasivos era “harina de otro costal”; como sociedad cumplíamos desde que se imponía una condena en libertad o en encierro. Pronto nos empezamos a dar cuenta de que el cómo se cumplía la condena no era indiferente a la retroalimentación de este sistema. O sea, si en esa fase lo hacíamos mal, sabíamos que habría un reingreso, que es, básicamente, el gran problema delictivo hoy día en el país. En Chile, son muy pocos los

Libertad y Desarrollo

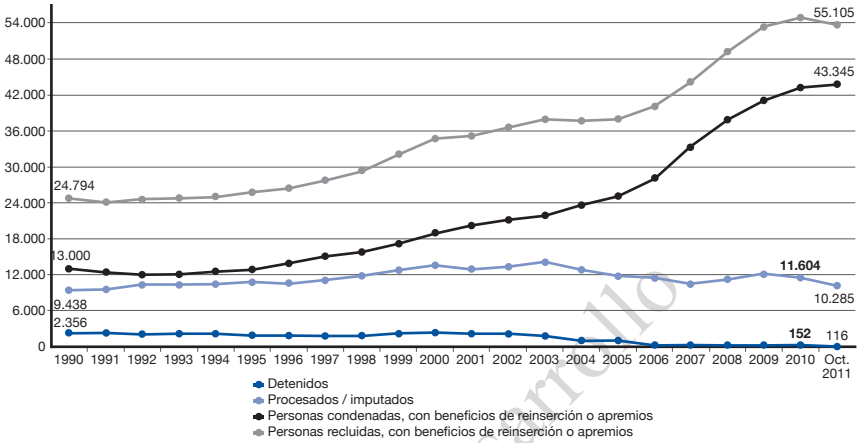
infractores, pero altamente prolíficos; no es que nunca tengan contacto con el sistema, sino que alguna vez lo tienen, pero el sistema no es capaz de generar un quiebre en esa trayectoria. Lo que tenemos son ingresos y salidas reiterativas por el sistema.

Un sistema que hoy se presenta con falencias y limitaciones, como son las condiciones de hacinamiento, conocidas por todos ustedes, que las profundizaremos a continuación; bajas coberturas en los programas de rehabilitación y de reinserción; inexistencia de mecanismos de segmentación de población infractora por perfil de riesgo, por mencionar algunas.

Además, en cada uno de estos temas, hay muchos mitos asociados. El mito de que la cárcel es la única alternativa viable como sanción, a instancias que hoy sabemos que hay personas que, eventualmente, no deberían llegar a un sistema de cumplimiento de alto control y costo asociado, si sabemos que con una intervención de menor complejidad, es posible mantener su vigilancia y lograr una efectiva reinserción. El mito relativo a igual tratamiento de infractores dado que presentan los mismos problemas, cuando sabemos que los diferentes perfiles requieren intervenciones diferenciadas de acuerdo a la prevalencia de factores de riesgo diferenciados. El mito de que cualquier programa sirve, cuando el esfuerzo programático debe estar puesto en relación a aquello que ha mostrado resultados y se basa en evidencia contundente. Es decir, hay una serie de información y conocimiento que debe permear hoy las políticas públicas para lograr resultados esperados adecuados, relativos a disminuir las tasas de criminalidad y lograr rehabilitar a infractores prolíficos.

Libertad y Desarrollo

Gráfico Nº 1
Población penal



Fuente: Estadística penitenciaria.

Sabemos que la famosa idea de la mano blanda existente en el país, también es un mito. Chile es el tercer país, dentro de la Región, que más encarcela, y dentro del mundo, también uno de los primeros, si se comparan las tasas de encarcelados por cada 100 mil habitantes. Estos flujos han experimentado un fuerte impacto con la llegada de la Reforma Procesal Penal. El año 2005, específicamente en la Región Metropolitana, cuando el nuevo proceso penal se instalaba en todo el territorio se produce un crecimiento abrupto en los flujos de ingresos hacia al sistema de medidas en libertad, como hacia la cárcel. En el Gráfico N° 1 se aprecia que si bien se había producido desde el año 2001 un aumento paulatino producto del inicio de la implementación de la Reforma Procesal Penal en algunas regiones del país, no fue sino hasta el año 2005 cuando se observa un quiebre de este aumento. No se trata de atribuirle responsabilidad al nuevo sistema de enjuiciamiento por la crisis carcelaria, sino simplemente constatar que este nuevo proceso cumplió una de las metas esperadas cual era agilizar los procesos, conllevando flujos más expeditos y ágiles. Si se pudiera pensar como analogía en una máquina productiva, el sistema se preocupó de modernizar el proceso productivo de la fase inicial, mas no de la final,

Libertad y Desarrollo

generándose ahí un atochamiento importante y un entorpecimiento a que la meta final pudiera ser alcanzada: en este caso, procesos más ágiles y una justicia más expedita y moderna, pero con resultados relacionados a infractores que no lograban rehabilitarse. Antes de la reforma, nos demorábamos dos años en promedio en tramitar una causa, y hoy, esto toma entre dos y cuatro meses, dependiendo si las causas son o no judicializadas.

También sabemos que hay un cierto nivel de desconocimiento en relación con la magnitud del problema carcelario. Así, hoy tiende a pensarse que el hacinamiento es homogéneo y parejo en los recintos penitenciarios del país. A partir de los resultados de una serie de estudios realizados en los últimos años, existe información relativa a la capacidad ociosa de algunos establecimientos, lo que permitiría mejorar la situación con lo que hoy se cuenta. Y esa mejora no es tan insignificante, pues sería posible generar una distribución un poco más equitativa entre las regiones donde los niveles de hacinamiento son muy altos, entre aquellas donde existe esta posibilidad de crecer en ocupación. Si bien ello no puede ser un proceso automático y antojadizo, producto de la necesaria cercanía que debe tener el infractor con su familia para una adecuada rehabilitación, hoy ello se ha logrado con planes de traslado voluntario, que de acuerdo a la primera información, habrían sido copados con solicitudes de esta naturaleza.

Libertad y Desarrollo

Tabla Nº 1
Sobrepoblamiento promedio penitenciario marzo 2010
Gendarmería de Chile

Región	Capacidad según diseño	Población penal	Sobrepoblación	% de sobrepoblación
XV	1.100	2.249	1.149	**104,5%**
I	2.407	2.662	255	10,6%
II	1.354	2.415	1.061	78,4%
III	524	1.304	780	**148,9%**
IV	2.022	2.208	186	9,2%
V	2.736	5.943	3.207	**117,2%**
VI	2.332	2.952	620	26,6%
VII	1.261	2.559	1.298	**102,9%**
VIII	1.879	4.325	2.446	**130,2%**
IX	1.771	2.674	903	51,0%
XIV	1.343	1.288	-55	-4,1%
X	1.869	2.118	249	13,3%
XI	294	214	-80	-27,2%
XII	420	391	-29	-6,9%
R.M.	12.502	20.924	8.422	67,4%
D.M. - R.M.	375	257	-118	-31,5%
Total	**34.189**	**54.483**	**20.294**	**59,4%**

Fuente: Balance 2010. Fundación Paz Ciudadana.

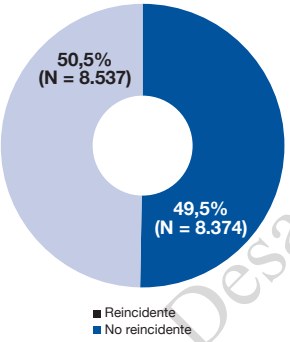
Libertad y Desarrollo

La población reclusa en Chile ha aumentado en forma progresiva. Entre los años 1992 y 2000 hubo un aumento de alrededor de 154% de la población penal, o sea, multiplicamos casi en 2,5 la que teníamos el año 1992, considerando la que llegamos a tener en 2010, solo en encierro. Es necesario señalar que la población condenada en Chile es de más de cien mil personas.

Los niveles de reincidencia también son preocupantes. En un principio, este resultaba ser un fenómeno bastante desconocido, y lo que se hizo desde la academia fue justamente medirlo. Los especialistas en estos estudios saben que no es tan fácil llegar y medir, porque, primero es necesario generar acuerdo en torno a qué se entiende por reincidencia. Si es una reincidencia legal y de facto, es

decir, si efectivamente se va a contabilizar cuando la persona vuelve a tener una condena o cuando vuelve a tener un contacto con el sistema penal, porque, para efecto de los programas, el contacto también puede ser relevante.

Gráfico Nº 2
Reincidencia en sistema cerrado



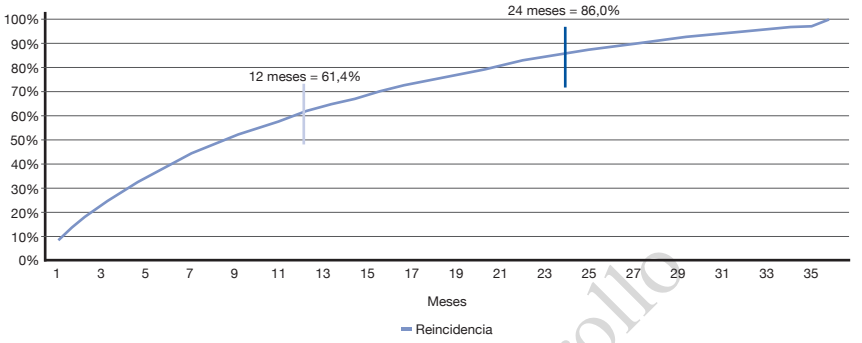
50,5% de los egresados durante el año 2007 ingresó posteriormente a la cárcel en calidad de condenado.

Fuente: Elaboración propia (base de datos de condenados, Gendarmería de Chile).

Libertad y Desarrollo

Lo que sabemos es que si hago un corte el año 2007 y realizo un seguimiento de todas aquellas personas que egresaron ese año de las cárceles, —porque mientras están en las cárceles vamos a asumir que la gente no comete delito—, durante tres años, uno de cada dos condenados ya tiene una condena en el tercer año; siete de cada diez, ya tiene un contacto con el sistema en igual periodo. Ahora, de ese porcentaje de reincidentes, el 86% ya había reincidido el segundo año. O sea, en general, estamos hablando de que el paso por la cárcel no es un sistema disuasivo; es inhabilitante, pero no es disuasivo.

Gráfico Nº 3
Reincidencia acumulada durante el período de seguimiento (3 años)



Fuente: Elaboración propia (base de datos de condenados, Gendarmería de Chile).

Las estadísticas y el sistema de captura de información y registro es hoy otro desafío en relación a las políticas públicas penitenciarias: de esta manera, y a modo de ejemplo, en relación con los niveles de hacinamiento estos corresponden a 60%, si se consideran las 37.000 plazas disponibles de acuerdo al diseño original de los establecimientos, para los más de 51.000 reclusos que tenemos en el país. Sin embargo, las estadísticas varían mucho si se considera, por ejemplo, la capacidad efectiva, que puede llevar a la mitad el hacinamiento con ese mismo número de internos.

¿Cómo se rehabilita en Chile? También aquí el sistema presenta una debilidad. Las cárceles concesionadas se suman a esta realidad que es histórica; y en ese sentido, cuando se habla de rehabilitación, se reconocen, básicamente, cuatro ámbitos que son: apoyo psicosocial, programas educativos, programas laborales y los propios del tratamiento de adicciones que, quizás, son los más recientes en incorporarse. Históricamente, los que más han abundado en estas materias, son los programas educativos; pero, en estos temas, también es importante analizar su cobertura y caracterización, porque cuando se habla de coberturas en rehabilitación, es posible mostrar gráficos como el siguiente, del cual podemos inferir que el 40% de la gente que está en las cárceles trabaja. Pero vemos también que el 60% de ese 40%,

Libertad y Desarrollo

solo se refiere a labores de artesanía menor. Si bien esta actividad les permite distracción y ocupación productiva de su tiempo, no es posible considerarlo una rehabilitación basada en evidencia. O sea, lo que se debería pretender con la implementación de un programa laboral es tener todas las lógicas de empleabilidad, de permanencia, habilidades de oficio, sociales, etcétera, que no es exactamente lo que sucede cuando se dice que el 40% de nuestros condenados está activo.

Lo mismo cuando se habla de los proyectos educativos. Los programas educativos son los de mayor cobertura, pero junto a este dato debe analizarse otra información que nos entrega resultados bastante menos auspiciosos, cual es el porcentaje de bajas que se van teniendo a lo largo de los cursos, pudiendo establecerse un porcentaje bastante menor en relación a quienes logran terminar con éxito los cursos básicos o medios que se están impartiendo en las cárceles.

Si se recurre a lo señalado por la literatura internacional especializada en la materia, hay datos respecto del impacto que tiene este tipo de programas en la trayectoria de vida de un condenado. Lo que se señala justamente es que los programas laborales y educativos no son los que más impacto generan en términos de rehabilitación, sino que son los programas de corte psicológico y de atención a las adicciones, justamente los menos frecuentes en Chile.

Quizás recién ha comenzado a observarse que no se trata de aplicar cualquier programa de ocupación de tiempo libre o de corte educativo laboral para rehabilitar a quienes han infringido la ley penal, porque no todo sirve. Se trata de identificar aquellos programas que cuentan con evaluaciones a nivel internacional, con escalas bastante sofisticadas de medición, que permiten tener certezas en cuanto a que aplicados a determinados perfiles lograrán alcanzarse los efectos deseados. Está claro que aplicar cualquier programa a cualquier perfil, no funciona; y se concluye que el programa es malo, cuando el error no ha sido de diseño, sino de implementación por perfil de riesgo: esto es, el programa sirve, mas no para estos grupos.

Libertad y Desarrollo

Estas son ideas que se han empezado a considerar, aunque aún tímidamente en nuestra política pública de seguridad y justicia. Por ejemplo, hoy en Chile se cuenta con un programa piloto implementado en Colina 1, Colina 2 y en Valparaíso, basado en un modelo probado canadiense, de los especialistas Andrews y Bonta, a través del cual se logran efectos rehabilitadores concretos. Su evaluación en nuestro país ha permitido determinar que, efectivamente, produce su aplicación un impacto importante en la modificación de conductas y en el proceso de rehabilitar al infractor; no obstante, aún se circunscribe a un formato piloto, a instancias que debiera haberse considerado una fuerte ampliación en el ejercicio presupuestario de la Nación.

También sabemos que los gastos que se destinan para custodia y reinserción son bastante disímiles. Históricamente, el presupuesto de Gendarmería destinado a fines de reinserción y rehabilitación, para población infractora condenada, ha sido bastante inferior al destinado para labores de vigilancia, que es lo que consume la mayor parte del presupuesto de Gendarmería. El 97% del presupuesto está orientado a esa custodia, y solo el 3% a rehabilitación; pero para ser justos, también habría que considerar en la estimación de rehabilitación las horas hombres de los gendarmes que están destinados a estos fines, pudiendo llegar en el mejor de los escenarios a estimar en 13% el presupuesto de rehabilitación.

Libertad y Desarrollo

Todo lo antes reseñado, para la mayor parte de los académicos, es una historia antigua, es decir, conocida. Es así, por ejemplo, que el año 2011 el Consejo de Reforma Penitenciaria convocado especialmente con el fin de proponer mejoras a este sistema, concluía que existía una necesidad en:

- Fortalecer la institucionalidad del sistema penitenciario, considerando la necesidad de crear una institución especializada en materia de reinserción especialmente en el medio libre.
- Fortalecer el sistema alternativo a la privación de libertad, desarrollando penas sustitutivas.
- Favorecer la reinserción social en los recintos penitenciarios.

- Potenciar el trabajo al interior de los recintos penitenciarios; efectuar intervenciones altamente estructuradas y especializadas conforme a los perfiles de riesgo; establecer equipos especializados para la preparación de la fase de egreso; estimular los mecanismos de progresividad de la pena, entre otras propuestas.
- Fortalecer la reinserción social post penitenciaria, estableciendo una red institucional que brinde soporte a la reinserción en el ámbito local.
- Debe realizarse un esfuerzo presupuestario para tener mayor cobertura de los programas de reinserción.
- Racionalizar el uso de la privación de libertad, especialmente tratándose de penas cortas. Se debe avanzar en la existencia de una gradualidad en el sistema de penas.
- Necesidad de generar sistemas de clasificación de población infractora más sofisticados, y consecuentemente programas adecuados a cada perfil.

En este ámbito de análisis, corresponde también abordar el nuevo sistema de administración concesionada, y así preguntarse entre otras cosas cuáles fueron los resultados esperados con la implementación de este programa.

El año 2009, el Ministerio de Obras Públicas señaló respecto de la nueva modalidad para las cárceles "que el sistema concesionado, para el Estado, implicaba una mejor y mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos", "una función rehabilitadora que busca cortar con el círculo vicioso de la delincuencia generando condiciones que permitan evitar o disminuir la reincidencia delictual". Así, resulta claro que las concesionarias tienen una obligación relacionada con el impacto en disminuir la reincidencia. El mismo texto legal agrega que de Gendarmería se espera: "Dignificación del trabajo, mayores grados de seguridad, fortalecimiento de su misión" y para la población privada de libertad, "aumentar la probabilidad de reinserción".

Clarificando las metas que cada parte debe cumplir, cabe preguntarse ¿qué es aumentar la probabilidad de reinserción? ¿Implica

Libertad y Desarrollo

tener indicadores, para probar que el sistema concesionado aumenta esas probabilidades? ¿Debe complementarse este indicador con otro orientado a establecer las posibles razones de esa reducción? A modo de ejemplo, el porcentaje de infractores que adquirieron un oficio, o una habilidad social.

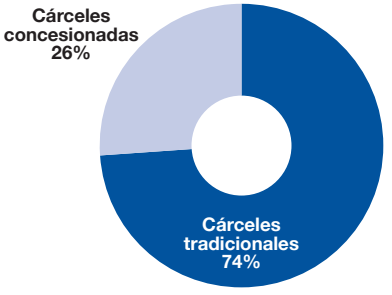
En nuestro país, sigue siendo la generalidad el sistema de administración directa o pública, en que el Estado, a través de Gendarmería, provee todos los servicios: desde custodia hasta administración. En las concesionadas, por su parte, Gendarmería mantiene la administración de los establecimientos, el otorgamiento de los beneficios intra penitenciarios, la seguridad y es la autoridad máxima del complejo, mientras la concesionaria asume todo lo que tiene que ver con el diseño, financiamiento, construcción y servicios contratados.

A partir de la información pública es posible establecer que, del total de cárceles del país, 85 son de administración pública directa y solo 7 concesionadas. Sin embargo, es en aquellas de administración directa donde mayoritariamente se concentran los niveles de hacinamiento, las que reúnen el 74% de los internos del país.

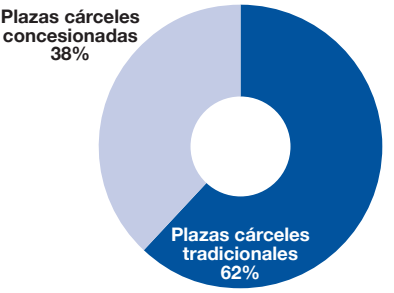
Libertad y Desarrollo

Gráfico Nº 4
Número de internos y distribución de cárceles

	Nº de internos en sistema cerrado	
Nº de internos cárceles tradicionales	37.044	**74%**
Nº de internos cárceles	13.317	**26%**
Total de internos	50.361	100%



	Distribución de plazas sistema cerrado	
Plazas cárceles tradicionales	20.619	**62%**
Plazas cárceles concesionadas	12.434	**38%**
Total de plazas	33.053	100%



Fuente: Ministerio Justicia, 2012.

Tabla Nº 2
Programa de concesiones de infraestructura penitenciaria

	Establecimientos	% de ocupación
Grupo 1 S.C. BAS S.A.	Alto Hospicio La Serena Rancagua	112% 112% 116%
Grupo 2 S.C. GRUPO 2 S.A.	Antofagasta Concepción	— 100%
Grupo 3 S.C. GRUPO 3 S.A.	Santiago 1 Valdivia Puerto Montt	152% 102% 103%
	8 establecimientos	114%

Libertad y Desarrollo

Tabla Nº 3
Diferencias modelo administración directa y concesionado

	Modelo público	Modelo público-privado
Administración	Gendarmería de Chile	Gendarmería de Chile
Vigilancia y seguridad	Gendarmería de Chile	Gendarmería de Chile proporciona la vigilancia y el concesionario la tecnología y sistemas de seguridad.
Gestión	Pública	Público-privada
Financiamiento	Pública	Concesionario, con pago de subsidios por parte del Estado.
Reinserción social	Gendarmería de Chile	Concesionario
Mantenimiento de infraestructura	Gendarmería de Chile	Concesionario
Equipamiento estándar y de seguridad	Gendarmería de Chile	Concesionario

En términos de los desafíos que se plantean al sistema, y más allá de las atribuciones y objetivos fijados en el texto legal y a nivel contractual, debe darse respuesta a varias interrogantes. ¿Las cárceles concesionadas surgen para superar el déficit carcelario o no? Dado que también esto fue parte de las expectativas iniciales. ¿El sistema concesionado surge para ahorrar costos?¿Surge para rehabilitar o solo mejora las condiciones de habitabilidad?

En cuanto al déficit carcelario, el año 2001, cuando se inicia esta discusión, el porcentaje de crecimiento anual de la población era de alrededor del 4%; como ese año se registraban cerca de 34.000 recluidos, era esperable que se llegara a tener 49.000 reclusos. O sea, en 2001 ya se avizoraba que al año 2007, con esta tasa de crecimiento, se incorporarían 15.000 internos a las estadísticas penitenciarias, en circunstancias que el anuncio de construcción de cárceles concesionadas solo abarcaba un aumento de 10.000 plazas. Ello clarifica, entonces, que era imposible pensar en este sistema como una solución definitiva para paliar el déficit carcelario. Finalmente, sabemos que en el periodo, las tasas de crecimiento decayeron y fueron 10.000 los nuevos ingresos, pero, por otra parte, solo pudieron construirse 6 de las 10 cárceles comprometidas en mismo periodo. En este contexto, podría señalarse que si bien no se palió el déficit, se pudo evitar que este siguiera una escalada de crecimiento.

Libertad y Desarrollo

¿Con el sistema concesionado, se logran ahorros significativos? Cifras correspondientes a un estudio efectuado en la Fundación Paz Ciudadana el año 2008 señalan que el costo por interno mensual en el sistema de administración directa era de $ 286.000 mensuales, en tanto que en el sistema concesionado alcanzaba a $ 371.000. El Ministerio de Justicia, por su parte, señaló que los costos varían de acuerdo al grupo de concesionadas al que se haga referencia. Así, para el año 2011, los costos eran de $ 363.000 en las concesionadas, mientras que en las cárceles públicas alcanzaban a $ 319.000. ¿Qué es lo que en este escenario se alza como un problema? No el hecho de ser más caras o más baratas que el sistema de administración directa, sino que no exista claridad respecto de si fueron concebidas para generar ahorros o no. También

debe atenderse la situación de variabilidad de los montos informados por la academia, el Ministerio de Justicia y las concesionadas. Ello, por las diferentes variables en juego, algunas de las cuales se consideran o no en la estimación, por ejemplo, los costos variables en caso de aumento de ingresos de internos por sobre el 120%. Para ello, debería definirse un indicador estandarizado que todo el mundo conozca y que nos permita manejar las fluctuaciones.

Cuadro Nº 2
¿Se logran ahorros significativos en costos bajo sistema concesionado?

Sistema concesionado	• Para determinar el costo por interno en el sistema, se consideran los subsidios fijos de operación, variable por interno, compensación por sobrepoblación y adicionalmente los costos o gastos directos en que incurre Gendarmería en cada uno de los penales. • **En el año 2011 estos costos alcanzaron los $ 417.874 mensuales promedio por interno en grupo 1 y $ 3 63.133 mensual promedio por interno en grupo 3.**
Sistema tradicional	• Para determinar el costo por interno en el sistema, se consideran los costos o gastos directos en que incurre Gendarmería en cada uno de los penales tradicionales (gastos en personal, operación corriente, incluyendo destinados a reinserción). • **En el año 2011 el gasto promedio por interno mensual en el sistema tradicional alcanzó los $ 319.011**

Ahora bien, ¿por qué el tema de los costos genera tanto "ruido"? Primero, porque es un tema sensible toda vez que se sabe, al desagregar los gastos y costos, que estos tradicionalmente se concentran en control, y no en rehabilitación y prevención. Porque cuando uno dice que un recluso —de acuerdo a información comparada—, conlleva un costo de internación de 24.000 dólares al año, y que, por otra parte, se gasta 9.000 dólares para educarlo, hay un tema de proporcionalidad que concita alto interés. Adicional a ello, podría hacerse el análisis desde el punto de vista de costo de oportunidad, esto es, el costo de no tenerlo encerrado, y el destino que podría tener ese mismo dinero en un escenario de no encierro para la misma persona.

¿Es posible pensar en mejorar la reinserción? Quizás; esto es lo que me parece más crítico o, al menos, lo más urgente: si el modelo está pensado para tener un impacto en rehabilitación y reinserción, es más, si se dice que va a disminuir la reincidencia, ¿cómo podemos probarlo, si ni siquiera hay un indicador de reincidencia periódico público? Las concesionarias deberían estar trabajando en, a lo menos, tener un indicador que nos permita medir cómo egresa el infractor de estos recintos. No es tan fácil, primero, porque si se evalúan los niveles de reincidencia y se los comparan con los de otros sistemas que, en este caso, sería la administración pública, debemos poder comparar grupos similares y para ello tener grupos de control adecuados, aislando de los efectos, cualquier impacto de otro programa presente en el recinto penitenciario. Sin embargo, el sistema no está montado tan segmentadamente. De partida, sabemos que las cárceles donde hay participación de privados, que son las mixtas, son solo de alta seguridad. Es decir, en una misma Región no es posible comparar la cárcel pública con la privada de alta seguridad, porque voy a tener solo una por cada territorio regional. La única opción sería comparar las de alta seguridad en distintos territorios, pero eso ya tiene un sesgo.

Segundo, también sabemos que los sistemas de clasificación y segmentación en la población penitenciaria no son irrestrictos. No existe una cárcel de alta seguridad, donde hay solo alta seguridad, y recintos de baja y mediana, donde hay solo baja y mediana peligrosidad. Es decir, si se analizan los perfiles en cada una de ellas, se encuentra un escenario bastante mezclado. Por lo tanto, tampoco puedo comparar las cárceles de alta seguridad, de manera irrestricta con otra de alta, porque puedo estar comparando distintos perfiles.

No es una tarea fácil, pero se puede avanzar. Hoy se alza como un desafío el contar con números ciertos y fidedignos, coincidentes para todos los actores del sistema. Por ejemplo, que los costos sean estimados homogéneamente entre concesionarias, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Obras Públicas y el mundo académico. Debemos tener claras cuáles son las expectativas del sistema, que ya sabemos que no es disminuir el déficit, así como definir claramente si el rol de las concesionarias va a ser rehabilitar y reinsertar, y cómo se va a medir.

Libertad y Desarrollo

En mi opinión —y así lo partí diciendo en esta exposición y con esto termino—, ese desajuste de expectativas y esa falta de información, hoy día, es lo que quizás genera los mayores resquemores en relación con la participación de privados en estas materias, tradicionalmente reservadas al ámbito público. Pero, por cierto, ello no quiere decir que no debemos seguir incursionando en una participación mixta, en la incorporación de nuevos modelos, tecnología, innovaciones, sino ser cuidadosos en hacerlo con responsabilidad.

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

20

LA REINSERCIÓN SOCIAL EN EL SISTEMA PENITENCIARIO CHILENO

Sebastián Valenzuela A.*

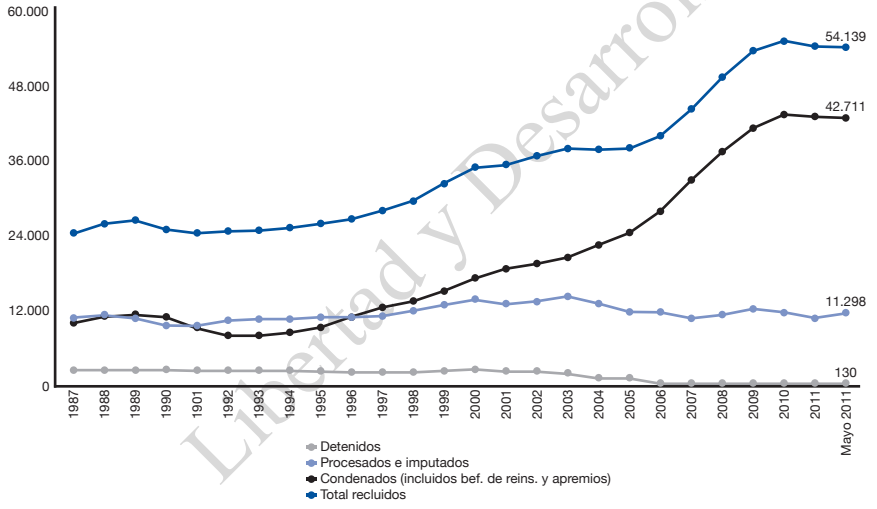
Libertad y Desarrollo

* Abogado de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Magíster en Derecho Penal y Ciencias Penales. Jefe de la División de Reinserción Social del Ministerio de Justicia.

En primer lugar, debo transmitir los agradecimientos del Ministro de Justicia por la invitación a participar en este Congreso de COPSA, quien lamentablemente no pudo asistir, por tener que ausentarse del país.

Mi presentación se referirá a la reinserción social, analizando cómo se está llevando adelante en el sistema penitenciario chileno, qué diagnóstico podemos hacer y qué injerencia tiene en el trabajo del sistema concesionado.

Gráfico N° 1
Evolución de la población recluida período 1987 - mayo 2011



Libertad y Desarrollo

En el Gráfico Nº 1 podemos apreciar la evolución que ha experimentado el total de la población penal recluida o privada de libertad en nuestro sistema, desde el año 1987, hasta mayo del año 2012 (línea azul). Si se desagregan estos datos, se obtienen las cifras de la evolución de la población condenada en el mismo periodo, en la línea negra. La curva siguiente, en color celeste, corresponde a la población que está en prisión preventiva, esto es procesados e imputados. Vemos que hasta 1996 o 1997, estas dos se mantenían en términos más o menos equivalentes; y, por último la línea gris que corresponde a los detenidos.

Observamos en este gráfico, que a fines de los años 90, las curvas se separan por un aumento explosivo de las condenas privativas de libertad.

Las conclusiones que pueden ser extraídas de este gráfico son varias. Podríamos señalar que en Chile, hasta fines de los años 90, el 50% de nuestra población penal se encontraba aún sin condena, distribuyéndose en mitad condenados y mitad a la espera de condena, lo que no es un indicador muy satisfactorio. Normalmente, de acuerdo a los estándares internacionales, se recomienda que quienes esperan por condena no superen el 20% de la población privada de libertad. Por lo tanto, en términos porcentuales, tenemos hoy día solamente un 20% de población imputada, es decir, sin condena. En términos porcentuales, podría parecer complaciente la conclusión, pero si tomamos las cifras y dejamos de lado los porcentajes, vemos que ha habido un aumento explosivo de las condenas privativas de libertad. Para dar solamente un ejemplo, en el año 1999, cuando imperaba todavía el antiguo sistema de enjuiciamiento penal, en los Juzgados del Crimen se dictaban al año 35.000 condenas. Los últimos dos años, esto es 2010 y 2011, el sistema procesal penal nuevo alcanzó a aplicar más de 245.000 condenas, es decir el número se multiplicó por siete. Esto arroja otra conclusión —y es lo mismo que ha sucedido en la experiencia de otros países latinoamericanos—: cada vez que se han impulsado políticas en el ámbito criminal, se han abocado a reformar los sistemas procesales, los sistemas de enjuiciamiento penal; pero no se ha hecho un esfuerzo equivalente en los sistemas de ejecución penal, en los sistemas penitenciarios. Tenemos modernos sistemas procesales, pero el Estado no tiene capacidad para ejecutar debidamente las condenas.

Libertad y Desarrollo

También es bien sabido que Chile es un país, en el contexto sudamericano, que se caracteriza por una alta tasa de privación de libertad. Si comparamos cuántas personas tenemos recluidas en nuestras cárceles, en relación a la población general, solamente nos supera Guyana Francesa, por un margen mínimo. Chile tiene una tasa de encarcelamiento de 296 privados de libertad por cada 100.000 habitantes. El promedio, en el ámbito latinoamericano, suele ser de 150 privados de libertad por cada 100.000 habitantes y el promedio europeo es de alrededor de 110 privados

de libertad por cada 100.000 habitantes. Por lo tanto, casi duplicamos el promedio en la región y más que lo duplicamos en relación al caso europeo.

Tabla N° 1
Tasa de poblacion recluida por cada 100 mil habitantes en Sudamérica (2012)

Ranking	País	Tasa cada 100 mil habs.
1	Guyana Francesa	297
2	**Chile**	**296**
3	Guyana	281
4	Uruguay	279
5	Brasil	260
6	Surinam	191
7	Colombia	181
8	Perú	181
9	Argentina	145
10	Venezuela	149
11	Bolivia	112
12	Paraguay	97
13	Ecuador	86

Fuente: International Center for Prison Studies
http://www.prisonstudies.org/info/worldbrief/wpb_stats.php?area=all&category=wb_poprate

Libertad y Desarrollo

En la Tabla N° 2 tenemos el mismo indicador, pero explicado a través de los años en el contexto latinoamericano. En el caso chileno, el año 2008 se llegó a tener una tasa de 318 por 100.000 habitantes; era un record histórico en toda la región. Hoy en día, la tasa ha disminuido a alrededor de 300 personas por cada 100.000 habitantes. Esto se debe, en parte, a algunos proyectos de reforma legislativa, que voy a explicar brevemente a continuación.

Tabla N° 2
América Latina: tasas penitenciarias por cada 100 mil habitantes. Años 1992 - 2011

País	1992	1996	2000	2004	2008	2011
Argentina	63	97	118	163	152	
Bolivia			109		85	107
Brasil	74		133	182	226	253
Colombia	92	120	157	199	188	193
Costa Rica	104	133	168	196	189	238
Chile	**154**	**161**	**215**	**226**	**318**	**311**
Ecuador	74	95	65	87	118	107
El Salvador	101	138	130	188	258	322
Guatemala		62		96	88	84
Honduras	110	166			148	154
México	101	108	152	185	202	203
Nicaragua	78	111	128	116	120	134
Panamá	176	269	293	360	275	378
Paraguay		70	67	107	100	109
Perú	77	96	108	116	153	172
R. Dominicana	145	129		150	166	212
Uruguay	96	101	129	215	231	267
Venezuela		101	85	98		

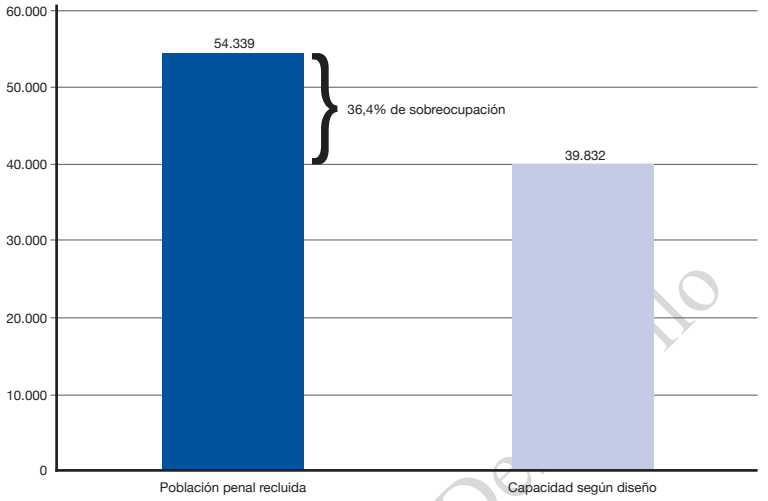
Fuente: Situación penitenciaria en América Latina y el Caribe ¿Qué hacer?, Elías Carranza.

Libertad y Desarrollo

Si comparamos la sobrepoblación que tenemos privada de libertad en relación a la capacidad del sistema, el año 2010, producto del terremoto que provocó serios daños de infraestructura penitenciaria, particularmente, en la VII y VIII Región, se llegó a tener una sobrepoblación de un 60%.

Los estándares internacionales determinan que es tolerable que un país tenga una sobrepoblación penal de hasta un 120% en relación a la capacidad. Todo lo que exceda ese 120% ya es calificado de sobrepoblación crítica o, derechamente, hacinamiento.

Gráfico N° 2
Población recluida y capacidad, abril 2012



Como apreciamos en el Gráfico N° 2, que reproduce la situación a abril de 2012, existía una sobrepoblación de un 36%. Al día de hoy, con la disminución de la población que nos dejó en 50.000 presos, aproximadamente, estamos en una cifra de un 30% de sobreocupación. Hay una meta, un compromiso del gobierno, de llegar al año 2014, con una sobrepoblación no superior al 20%.

Los problemas que genera esta sobrepoblación, básicamente, se centran en la forma de operar y gestionar un recinto penitenciario. Está comprobado, a través de evidencia no solo de estudios internacionales, sino también de nuestro país, que cuando se producen fenómenos de sobrepoblación, lo que se hace en primer lugar es aumentar las horas de encierro de la población penal. La forma más fácil de controlar cuando se tiene un recinto sobre poblado es que estén todos los internos dentro de sus celdas, en las cuales con una capacidad para dos o tres personas se alojen seis o siete.

Obviamente, se produce una brecha entre la demanda y la oferta que hay de los programas de reinserción, para que participe la población

Libertad y Desarrollo

penal al interior de estos recintos. Me refiero a actividades laborales y educacionales. Pero el fenómeno más grave que se produce es el alejamiento de lo que se denomina seguridad dinámica.

La seguridad dinámica consiste en que los sistemas penitenciarios sean capaces de intervenir en un contacto directo con la población penal y que no solo estén ocupados del perímetro, sin importar lo que sucede al interior de la cárcel: que no se fuguen, que no haya peligro de motines y que no se escapen los presos. Por lo tanto, se produce un alejamiento entre la población penal y el personal penitenciario. Toda la evidencia demuestra que cuando hay un contacto directo en el tratamiento con la población penal, hay mejores indicadores en los programas de reinserción.

Por qué sucede esta tendencia, que no solamente es del caso chileno —sino, insisto, en todo el contexto latinoamericano—, donde todos los países han aumentado sus tasas de encarcelamiento, todos sufren sobrepoblación y sobrepoblación crítica, es decir, con tasas de más del 120%. Es un fenómeno multicausal, es decir, no se puede reducir a un solo factor. Lo cierto es que ha habido un perfeccionamiento de las legislaciones penales, ha habido un incremento de las penas y también ha habido una intensificación de la legislación penal en cuanto a sancionar conductas, que antes no se sancionaban. Todas las legislaciones se han modificado en materia de drogas, en materia de violencia intrafamiliar, y se intenta despertar una mayor conciencia en la denuncia de delitos sexuales. Todo ello representa un aumento de las personas que ingresan al sistema procesal penal, e insisto que estoy hablando en un contexto a nivel latinoamericano.

Por cierto que inciden los tipos de sistemas procesales penales que adopte un país. En el caso chileno, que es el más patente en la región, se ha visto cómo incidió cambiar de un sistema antiguo, escrito, secreto, a un sistema oral y público. Igualmente, puede incidir el aumento de las tasas de criminalidad, particularmente, en algunos países asociados al crimen organizado.

Libertad y Desarrollo

También puede influir el énfasis en un trabajo focalizado de las policías. Si un país decide fortalecer el trabajo de las policías, a través de la capacitación y métodos investigativos innovadores para determinados grupos de delitos, obviamente, puede generar una recarga en el sistema. A la vez, también ocurre como una realidad en Latinoamérica, que los sistemas penitenciarios terminan haciéndose cargo de poblaciones que no necesariamente debiesen pasar por las cárceles, desde el punto de vista penal. Hay personas, entonces, que tienen déficit de salud mental, e individuos con consumo problemático de drogas y alcohol. De ahí que sea importante también trabajar con variables que no hagan depender siempre el tratamiento de este grupo de personas directamente del sistema penal o buscar vías de diversificación de las respuestas a esos problemas. Por ejemplo, una estrategia podría ser crear los Tribunales de Tratamiento de Drogas, donde lo que se busque es ir a la causa de lo que está produciendo la conducta delictiva en una persona y no simplemente pensar, como lo hace el sistema penal, que si la persona comete un delito, la consecuencia es la aplicación de la pena. Ir un poco más allá y averiguar si una persona que ha cometido un delito lo ha hecho por una vinculación con un consumo problemático de drogas.

Cómo se puede mejorar esta situación que parece tan negativa y en un panorama tan oscuro. Las modificaciones para reformar la política penitenciaria deberían centrarse en cuatro grandes ejes que explican una reforma al sistema penitenciario.

En primer lugar, todo pasa por una modernización de la institución a cargo del sistema penitenciario, Gendarmería, en sus dos vertientes, tanto en reinserción, como en lo que es custodia propiamente tal y seguridad, (más allá de la discusión legítima que plantea Javiera Blanco, en orden a separar esta institución y dejar una institución exclusivamente a cargo de la seguridad y otra a cargo de reinserción). Lo cierto es que hay actividades muy concretas que realizar en relación con Gendarmería.

Este año ha habido una transformación bastante profunda en la Escuela de Gendarmería, donde ingresan quienes van a ser futuros oficiales y suboficiales: se modificaron las mallas de estudios, todos los planes

Libertad y Desarrollo

curriculares y hubo una renovación del cuerpo docente. Eran excesivas las horas que estaban dedicadas a estudiar la historia de la institución y a instrucción militar propiamente tal, en tanto había un déficit en todo lo que era conocimiento de programas de reinserción, en materia de derechos humanos, etcétera.

Además se aprecia un incremento importante de la dotación de funcionarios. Por un lado, en virtud de la ley que modernizó la institución, el año 2010 se estableció un incremento gradual, a lo largo de cinco años, que derivaría en la incorporación de más de 5.000 funcionarios uniformados de Gendarmería. Con esa población, Chile va a tener el estándar más alto en Latinoamérica, en términos de la relación gendarme por privado de libertad. Normalmente, esa tasa no debiese ser superior a tres condenados o a tres privados de libertad por cada gendarme. Chile, va a alcanzar ese estándar el año 2015 o 2016, cuando se termine de ejecutar la ley.

El segundo pilar debe centrarse en la racionalización del uso de privación de libertad. Hay un incremento bastante importante de profesionales, delegados a cargo de la intervención con personas que cumplen sus penas en libertad, o en penas sustitutivas. Hay modificaciones a la libertad condicional, al tratamiento con la población extranjera, a las sanciones que se aplican por no pago de multas. Actualmente, en Chile, cerca de 2.000 a 2.500 personas están recluidas diariamente por no pagar una multa y lo que se incentiva es que se realicen servicios comunitarios.

En tercer lugar, en orden a mejorar las condiciones de seguridad y habitabilidad dentro de las cárceles, ya se ha establecido una nueva orgánica de Gendarmería, desde el año 2010, en virtud de la ley a que hacía referencia. En ella se reconoce una subdirección operativa, a cargo de todo lo que es seguridad, una subdirección administrativa que ya existía, a cargo de todos los temas administrativos, financieros, de infraestructura de gendarmería, y una subdirección técnica que está a cargo de contribuir a la reinserción social, que es una de las misiones que tiene la institución.

También este año se han producido una serie de ajustes, a nivel de resoluciones, que han modificado su estructura. Se crea un departamento

Libertad y Desarrollo

exclusivamente para lo que va a ser la administración del sistema de monitoreo electrónico, vigilancia electrónica o monitoreo telemático.

Finalmente, en virtud de una evaluación que hizo la Dirección de Presupuestos en su momento, que si mal no recuerdo fue el año 2006, se estableció que la llamada Unidad de Concesiones que funcionaba como un universo paralelo al interior de Gendarmería y eso, obviamente, fomentaba que hubiese culturas distintas, a nivel de estándares y a nivel de metodología. Por lo tanto, lo que se hizo fue eliminarla para unificar la visión respecto de temas vinculados, particularmente, a lo que es reinserción.

En cuanto a las condiciones de la seguridad y habitabilidad, se trata de un plan que comenzó el año 2010, con el Ministro Felipe Bulnes, para alcanzar estándares mínimos de habitabilidad y dignidad de las personas, como era, obviamente, la adquisición de colchones, frazadas y literas, para la población penal. No podía ser que tuviésemos 50.000 presos y solo 38.000 insumos para este aspecto.

Y la concreción del mandato legal de la reinserción, cuestión a que me voy a referir a continuación.

¿Cuáles son los desafíos en materia carcelaria? De partida, como había señalado, hay un objetivo concreto del gobierno, de llegar a la disminución, por debajo del 20% de la sobrepoblación penal. En esto me interesa detenerme brevemente, pues debemos trabajar sobre la base de la evidencia, en marcos teóricos que posibiliten la intervención y que cumplan con la finalidad de disminuir la reincidencia. En el fondo, se trata de ser coherentes, si queremos que las personas que pasan por las cárceles disminuyan sus posibilidades de reincidencia. Sabemos que no se puede garantizar, solamente se puede trabajar según probabilidades, pero debemos ser consistentes con esos factores. Les menciono un solo ejemplo, durante muchos años y no solo en Chile, se creyó que uno de los factores importantes de trabajar en la población penal para disminuir sus posibilidades de reingreso al sistema era fomentar su autoestima. Pues bien, la investigación en los últimos años ha permitido comprobar que no tiene mayor relación fomentar la autoestima de una persona con

Libertad y Desarrollo

la disminución de su reincidencia. Por el contrario, si se genera trabajo sobre esa base, lo único que estamos generando son futuros delincuentes, incluso más empoderados, cuando salen de la cárcel. Por lo tanto, hay que trabajar en factores que esté comprobado que se relacionan con la conducta delictiva y evidencia sobre eso hay en el mundo.

Inventar modelos de este tipo es un proceso de largo aliento; no se puede hacer en doce meses. Por eso estamos partiendo con la metodología respecto de las penas sustitutivas. Así se permite diagnosticar a la población penal, se permite segregarla y clasificarla, evaluar si la persona, efectivamente, está avanzando en su proceso de intervención, y facilita tomar una decisión más de fondo respecto a si puede o no puede ser favorecedora de un beneficio intrapenitenciario.

Ustedes han observado la polémica que se ha generado por la consideración de beneficios para personas que ya han cumplido condenas por delito sexual. Esa concepción es antigua, y considera simplemente rebajas automáticas de penas si la persona cumple una buena conducta al interior de la cárcel. Sin embargo, no hay un análisis de fondo respecto de si esa persona ha disminuido sus posibilidades de reincidencia o no. Puede ingresar un estafador a la cárcel y tener un ajuste completo a las normas penitenciarias, al régimen interno, pero eso no nos va a garantizar si la persona tiene o no tiene el riesgo de volver a cometer el mismo delito.

Para concluir voy a terminar solamente con los desafíos en relación con un sistema concesionado propiamente tal, en el caso de nuestro país. Se va a avanzar en la creación de incentivos adecuados para un uso eficiente de la infraestructura penitenciaria. Obviamente, tenemos la experiencia donde, habiendo capacidad en algunos establecimientos para aumentar la cobertura en materia de talleres o programas, tal como están diseñadas las bases o los contratos, no es posible ocupar la capacidad ociosa del sistema.

La creación de incentivos para una ampliación de la cobertura de los servicios de reinserción social es una característica compartida también por el sistema tradicional. No podemos seguir teniendo esta diferencia

Libertad y Desarrollo

respecto a cómo medimos los costos y definir cuánto le cuesta al Estado tener a un preso por mes, y cuánto a los otros penales.

Por último, enfrentar dos desafíos muy importantes. Uno es la conversión de intervenciones asociadas a la reinserción, basadas en la evidencia, que era lo que mencionaba anteriormente. Es decir, ser coherente con lo que se quiere, para evitar que las personas vuelvan a ingresar y procesos adecuados de seguimiento y evaluación, donde claramente tenemos un déficit también compartido con el sistema tradicional. Si se instaura en un establecimiento penal determinado un programa, antes de aplicarlo y junto con su diseño, también debemos tener diseñada la evaluación de ese programa. Y eso involucra la evaluación del proceso, de los resultados y del impacto que tiene ese programa en la población penal. Y respecto a esto, recién nos hemos dado cuenta que hemos implementado una serie de programas, pero nunca se ha diseñado un proceso de evaluación. Es muy difícil ahora sobre la marcha, planificar esas evaluaciones. Por lo tanto, todo nuevo programa debe tener acompañado un proceso de seguimiento, no solo mientras dure la intervención, sino que una vez que las personas egresan de la cárcel.

Claramente, hay condiciones de habitabilidad y servicios que se otorgan por los establecimientos concesionados, que no se comparan con la realidad de los establecimientos tradicionales, pero hay que avanzar más, para tener una visión completa del tema y eso implica un seguimiento de largo plazo de las personas que salen de las cárceles.

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

21

REVITALIZANDO **EL MODELO DE CONCESIONES**

Marco Carmach B.*

Libertad y Desarrollo

* Ingeniero civil industrial y magíster en Gestión Empresarial. Ocupó diversos cargos en la Coordinación de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas, siendo gerente de Negocios, jefe de la División de Licitaciones, jefe de la Unidad de Edificación Pública y jefe de la División de Explotación de Obras Concesionadas. Además, actualmente es socio y gerente general de Servicios y Proyectos Públicos Privados de Chile y su subsidiaria SYPPSA México.

Es difícil abordar en quince minutos diez años de funcionamiento del sistema de concesiones penitenciarias. Por esta razón quisiera referirme en mi presentación a tres puntos importantes: los fundamentos del modelo, mucho de lo que planteó Javiera Blanco en su presentación anterior; cuáles fueron las expectativas, qué es lo que había como elementos cuantitativos cuando se lanzó el programa; y cuáles han sido los resultados y tan importante como eso, cuáles son los espacios de mejora, porque, sin duda, hoy día, podemos hablar de mejorar el sistema concesionado en el ámbito penitenciario, porque existe un Sistema de Concesiones Penitenciarias en funcionamiento.

En relación a los fundamentos del modelo, el primer elemento que se tuvo presente fue la construcción de complejos penitenciarios como soluciones regionales, y me permito hacer un alcance, el hecho que la infraestructura tenga componentes de alta seguridad en su perímetro exterior, no significa que el centro penitenciario, en su conjunto, sea de alta seguridad. Un complejo penitenciario, como su nombre lo dice, es un conjunto de distintas mini cárceles, donde hay secciones de alta seguridad, hay secciones de seguridad media, hay secciones de mínima seguridad, hay hombres, mujeres, imputados, sentenciados, condenados, etcétera. Además, hay poblaciones especiales, personas con movilidad reducida, insanos, con VIH y también menores. En estos complejos existen diversos tipos de poblaciones, porque lo que se buscaba era dar soluciones regionales, que permitieran absorber muchos de los pequeños centros penitenciarios que había en la Región, con los mayores costos de administración que eso significaba para Gendarmería de Chile y evitando la necesidad de construir varias cárceles para cada tipo de calidad procesal, o nivel de seguridad.

Dentro de los fundamentos del modelo, la idea era centrar el quehacer del personal penitenciario en las funciones de vigilancia y seguridad, de manera que pudiesen enfocarse a lo que era su formación.

Se señaló también que era necesario mejorar los turnos del personal, importante demanda que había al interior de los recintos, pues al no existir infraestructura en condiciones, era muy difícil mantener un

Libertad y Desarrollo

sistema de control y un sistema de turnos adecuados para el personal de Gendarmería.

Se aplicarían técnicas de gestión y nuevos esquemas de desarrollo organizacional en función de resultados. Las nuevas tecnologías y procedimientos se difundirían hacia el resto de la administración penitenciaria, generando un "efecto demostración". Esto significaba que lo que se pudiera aprender en el sistema concesionado, como mejores prácticas de administración, podía ser traspasado al sistema público. Y así fue que con el correr del tiempo, muchos de los jefes de complejos penitenciarios concesionados, pasaron después a administrar complejos o centros penitenciarios tradicionales y, efectivamente, pudieron aplicar varias de las buenas prácticas que se habían podido identificar.

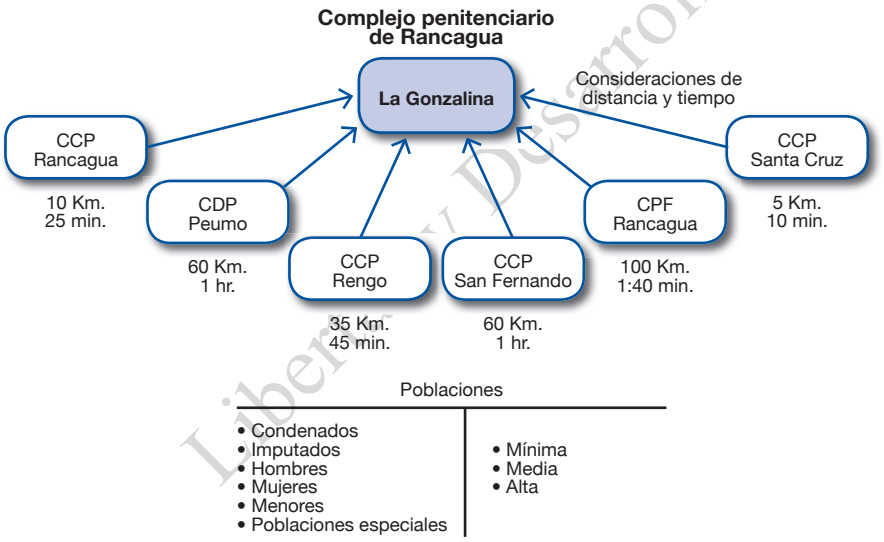
También se iniciaría un proceso de evaluación de resultados mediante indicadores de desempeño que podría servir de patrón de referencia y comparación entre establecimientos concesionados y la administración tradicional. Los indicadores que están en el contrato de concesión nos permitían hacer una trazabilidad de la información. En efecto, si ustedes revisan la página web de Concesiones del MOP, es posible ver, a nivel mensual, toda la información de la operación del centro penitenciario, cuánto se le ha pagado al concesionario, cuántas raciones de comida se han entregado, cuántas mantenciones se han hecho, cuántas atenciones psicológicas, cuántas atenciones médicas, las multas cursadas a los concesionarios. Esto es extremadamente importante para fines de diagnósticos y mejoras.

Finalmente, se buscaba separar las funciones de diagnóstico y tratamiento psicosocial, a cargo del concesionario, versus la facultad de otorgar permisos y beneficios que lo sigue haciendo Gendarmería de Chile, eliminando así una eventual fuente de auto evaluación implícita en el procedimiento. Un punto fundamental es que, según lo dicen las bases de licitación, quién define la política de reinserción social es Gendarmería de Chile, no el concesionario. Es decir, el concesionario hoy no podría estar haciendo algo que no está ajustado al plan y política de Gendarmería de Chile, que es el mismo a nivel nacional para todos los penales, ya sean concesionados o no.

Libertad y Desarrollo

¿Qué hace el concesionario? A partir de la política de reinserción social que le entrega Gendarmería de Chile, debe elaborar planes y programas, y someterlos a su aprobación. ¿Para qué? Como muy bien se decía, para que tengamos un único plan de reinserción social a nivel nacional. No puede ser que los sistemas concesionados tengan uno y los sistemas no concesionados tengan otro. Al concesionario, por lo tanto, le corresponderá aplicar las políticas que Gendarmería definió, a través de planes y programas que están preestablecidos y aprobados anualmente.

Cuadro Nº 1



El Cuadro N° 1 muestra el caso de Rancagua, para efectos de ilustrar lo que es un complejo penitenciario, hacia donde se han trasladado los internos desde esos distintos centros penitenciarios pequeños que existían en la región, resguardando con ello el contacto de los internos con sus familias. Efectivamente, como muy bien se mostraba en las estadísticas, en algunas regiones hay cupos disponibles, pero si se trasladan a esos centros internos de otras regiones, donde la familia ya no puede llegar, tenemos que tener claro que, probablemente, muchos de ellos van a dejar de recibir sus visitas. Lo mismo sucedería si se quisiera

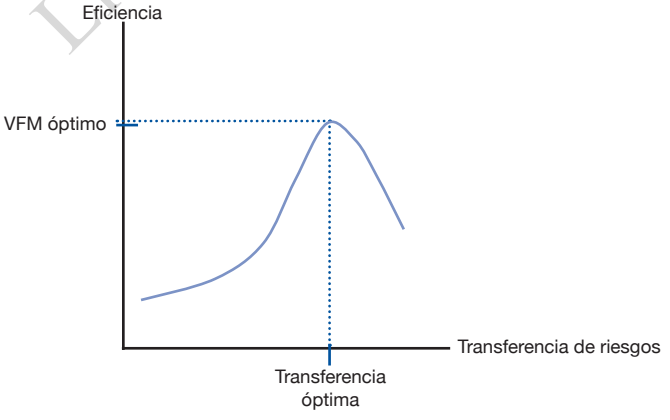
Libertad y Desarrollo

hacer un único gran centro penitenciario de mínima seguridad, para que los internos puedan trabajar y tener condiciones de infraestructura no tan rígidas. Estoy haciendo una recapitulación histórica; no estoy emitiendo juicios respecto de la pertinencia por la cual se establecieron los complejos penitenciarios y no soluciones únicas, para un único segmento y tipología de internos en cada una de estas obras.

Otro elemento importante dice relación a los elementos de regulación que quedaron en el contrato. Podría interpretarse que el contrato tiene demasiadas amarras, o que es muy rígido. Sin embargo, si no se establecen y acotan los elementos al diseñar un contrato, la curva de riesgos se eleva de tal manera, que el proyecto se hace infactible. Recordemos que estos proyectos debían ser financiados por el sector privado, por lo tanto, debía ser un contrato que, en términos de su estructura de riesgos, en su estructura de garantías, permitiese ir al sector financiero y conseguir el financiamiento. Si se hubiese dejado libre y no se hubieran establecido elementos claros y objetivos para medir y establecer restricciones, lo más probable es que no estaríamos hablando de un sistema concesionado.

Libertad y Desarrollo

Gráfico Nº 1
Transferencia de riesgos del sector público al privado



Recuerden también, y no es trivial comentarlo, que quién definió las condiciones económicas fue el Ministerio de Hacienda. El Ministerio de Hacienda definió un techo presupuestario, para una cárcel de tales características, de tales servicios, y una disposición máxima a pagar como Estado, sobre la base de disponibilidades presupuestarias de largo plazo. Por lo tanto, un proyecto para que se adjudicara debía tener la estructura de riesgo y la estructura de costos que calzara dentro de ese presupuesto.

¿Qué pasa con la sobre-población? ¿Cómo impacta la sobre-población en una cárcel de este tipo? Primero, hay sobrecostos de operación; no es lo mismo cocinar para mil internos que cocinar para mil quinientos, no solo por el hecho que necesitan más insumos básicos o más equipos, sino también porque se acelera el deterioro de la obra y aumentan los costos de mantenimiento. Había que tratar de alguna manera el tema de la sobre-población, no solo desde el punto de vista de los costos, sino que también de los indicadores de estándares de los servicios. Las bases establecen multas si no se cumplen ciertos estándares, ¡claro está que en condiciones normales! Pero qué pasa cuando hay sobre-población, hubiese sido necesario relajar indicadores. Bueno, todos esos elementos se englobaron en lo que, hoy día, se denomina compensación por sobre-población. Era imposible garantizarle al concesionario que no habría más internos que el 120% de la capacidad, pues esa es una condición que si no se cumplía, el concesionario incurriría en mayores costos y en mayores multas. Por lo tanto, había que fijarlo desde el punto de vista del desincentivo económico para el Estado y eso se estableció con una compensación por sobre-población.

En el tema de reinserción social ¿por qué no se establecieron indicadores sobre la base de la reincidencia? Como se acaba de decir, porque ni siquiera tenemos hoy indicadores objetivos para medirla y menos hace diez años; además habría que garantizar que el interno cumpliera toda su condena en un penal concesionado, ya que muchos internos son trasladados hacia otros centros penitenciarios. Entonces, se determinó que los indicadores de reinserción social fueran de oferta. Es decir, el concesionario estaba obligado a proveer una capacidad para atender a los internos en los distintos programas de reinserción social

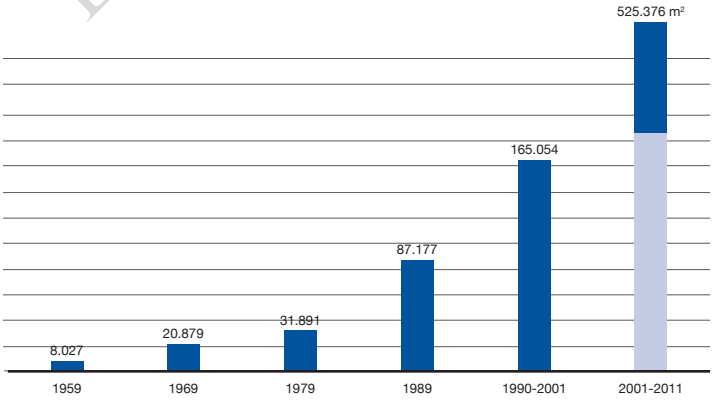
Libertad y Desarrollo

y sus subprogramas. No obstante, quién lleva a los internos a clases es Gendarmería. No podía ser, en consecuencia, que el concesionario estuviese obligado a garantizar la asistencia a clases de los internos, porque no dependía de él. Fue así, entonces, que en el ámbito de la reinserción social los indicadores se fijaron como una medida de oferta programática. Un indicador que se transforme en una multa debe ser un indicador objetivo de medir que no esté sujeto a interpretaciones e impida discusiones o instancias de conciliación.

Desde esa perspectiva, ¿cuáles fueron los resultados?. Lo primero y más importante, ya se dijo, es que se buscaba disminuir el hacinamiento o mitigar la grave demanda que había por espacios y que, con el sistema tradicional, era imposible de lograr. En el Gráfico N° 2 se aprecia que hasta el año 2001, se habían construido en Chile, en toda su historia, 165.000 metros cuadrados en infraestructura carcelaria. En la siguiente década, a través del sistema de concesión, se dobló esa superficie. Es decir, con el programa de concesiones se construyeron más metros cuadrados que lo que se había construido en toda la historia de Chile. Desde esa perspectiva, sí se cumplió el objetivo de acelerar un programa de inversiones que, de otra manera, con el presupuesto tradicional, hubiese sido imposible.

Libertad y Desarrollo

Gráfico Nº 2
Infraestructura penitenciaria (evaluación m²)



Ahora, a qué precio se implementó el programa. Ante la pregunta ¿se quería ahorrar? Sí, se quería ahorrar en construcción. En cuanto a la operación, el ejercicio es distinto.

Si comparamos los costos de construcción, cuando se adjudicaron los contratos de concesión y hacemos un resumen a nivel de programa, vemos que el costo es del orden de 30 UF por m², con una superficie por interno de 28 m². Esos son los números que están en la licitación.

En el sistema tradicional, si tomamos lo que, en ese momento, eran los referentes de construcción, Arica, Valparaíso y Punta Arenas, el costo era de 46 UF por m². Eso es lo que costó la construcción en esas ciudades, gracias a información del IVA pagado durante la construcción, sobre la base de la información de la DIPRES, con una superficie de 23 m² por interno. Es decir, el sistema concesionado, cuando se adjudicó, costaba 30 UF por m² versus los 46 UF del sistema público y entregaba más superficie por interno.

Se cumplió el objetivo de ahorrar en la construcción, pero recordemos que después vino toda la reclamación y discusión de parte de las concesionarias, que derivaron en un aumento en el contrato. De acuerdo a ese aumento de contrato, si sumamos el fallo arbitral del Grupo 1, más los convenios complementarios del Grupo 3, el costo por m² subió de 30 UF a 43 UF, pero aún sigue siendo más barato que el sistema tradicional.

Libertad y Desarrollo

Tabla Nº 1
Comparativo de costos de construcción y adjudicación

Establecimiento concesionados	Inversión (UF)	Superficie total (m^2)	Nº internos diseño	Costo (UF/M^2)	M^2 internos
Sistema concesiones					
Santiago 1	1.668.857	63.051	2.568	26,5	24,6
Valdivia	1.222.015	39.668	1.248	30,8	31,8
Puerto Montt	1.285.850	42.915	1.245	30,0	34,5
Alto Hospicio	1.642.952	46.645	1.679	35,2	27,8
La Serena	1.546.152	48.719	1.656	31,7	29,4
Rancagua	1.527.154	48.937	1.689	31,2	29,0
Promedio sistema concesiones	**8.892.982**	**289.935**	**10.085**	**30,7**	**28,7**
Arica	764.413	19.886	1.092	38,4	18,2
Valparaíso	1.542.003	29.177	1.280	52,8	22,8
Punta Arenas	646.128	14.614	311	44,2	47,0
Promedio inversión pública	**2.952.544**	**63.677**	**2.683**	**46,4**	**23,7**

Fuente: Ministerio de Obras Públicas.

Tabla Nº 2
Comparativo de costos construcción con fallo Grupo 1 y convenio complementario Grupo 3

Establecimiento concesionados	Inversión (UF)	Superficie total (m^2)	Nº internos diseño	Costo (UF/M^2)	M^2 internos
Sistema concesiones					
Santiago 1	1,895.524	63.051	2.568	30,1	24,6
Valdivia	1.448.682	39.668	1.248	36,5	31,8
Puerto Montt	1.512.517	42.915	1.245	35,2	34,5
Alto Hospicio	2.638.890	46.645	1.679	56,6	27,8
La Serena	2.542.090	48.719	1.656	52,2	29,4
Rancagua	2.523.092	48.937	1.689	51,6	29,0
Promedio sistema concesiones	**12.560.794**	**289.935**	**10.085**	**43,3**	**28,7**

Inversión pública	Inversión (UF)	Superficie total (m^2)	Nº internos diseño	Costo (UF/M^2)	M^2 internos
Arica	764.413	19.886	1.092	38,4	18,2
Valparaíso	1.542.003	29.177	1.280	52,8	22,8
Punta Arenas	646.128	14.614	311	44,2	47,0
Promedio inversión pública	**2.952.544**	**63.677**	**2.683**	**46,4**	**23,7**

Fuente: Ministerio de Obras Públicas.

Libertad y Desarrollo

Sobre los costos de operación hay una gran discusión. Se conoce cuánto se le paga a la concesionaria, porque es una información que está en la página web del MOP. Al concesionario se le pagan doce dólares diarios por interno, es decir, aproximadamente, ciento setenta y seis mil pesos mensuales. Si para Gendarmería, el costo es de cuatrocientos mil pesos, significa que hay doscientos o trescientos mil pesos, que se van solamente a lo que es el personal propio, pero al concesionario se le pagan ciento setenta y seis mil pesos. Como antecedente en Estados Unidos se gastan más de cien dólares diarios por interno y en México más de cincuenta dólares.

Ahora, ¿son las cárceles concesionadas más caras que las cárceles tradicionales? La respuesta es sí, son más caras. ¿Por qué son más caras? Porque estamos comparando la antigua cárcel de Rancagua con la nueva cárcel de Rancagua. ¿Es más caro el mantenimiento? Sí, es más caro el mantenimiento, los servicios, los estándares, los seguros, porque las cárceles concesionadas tienen seguros. ¿Qué cárcel tradicional tiene seguro de incendio, de responsabilidad civil, de catástrofe?

Libertad y Desarrollo

Tabla Nº 3
Costos de operación del sistema concesionado

Establecimiento penitenciario	Capacidad diseño (*)	Población	SFC (UF)	SFO (UF)	PV (UF)	(US$) interno/día
Iquique	2.015	1.753	91,650	70,622	21,913	13
La Serena	1.897	1.893	91,650	70,622	23,663	13
Santiago 1	3.081	3.956	83,272	60,818	81,632	9
Rancagua	2.027	1.962	91,650	70,622	24,525	12
Valdivia	1.497	1.260	83,272	60,818	15,750	15
Puerto Montt	1.494	1.333	83,272	60,818	16,663	15
Total	**12.011**	**12.157**	**524,765**	**394,322**	**151,963**	**12**

(*) Incluida el 20% de sobre-población de diseño.
Población penitenciaria agosto 2012.
Incluye pago de sobre-población Santiago 1.
No incluye los costos propios de Gendarmería de Chile.

Costo mensual promedio interno: $ 175.992

Fuente: Ministerio de Obras Públicas.

¿Cuál sería el costo por interno, si el mismo estándar que se pide al concesionario, lo entregara Gendarmería de Chile? Si supiéramos

cuánto le costaría a Gendarmería cumplir los estándares de las cárceles concesionadas, deberíamos preguntarnos: ¿en igualdad de estándares, es el sistema concesionado más caro que el sistema tradicional? Les aseguro que la respuesta no es la misma. Para eso hoy en día hay metodologías de cálculo; hay una metodología que se llama "comparador del sector público", que compara en igualdad de condiciones de estándar los costos del sistema tradicional con el concesionado. Las cárceles concesionadas son más caras que las cárceles tradicionales, porque tienen estándares muy distintos.

En conclusión, sí se concretó un aumento de plazas, que de otra manera no hubiera sido posible; existieron sobrecostos de construcción, pero lo importante es que sabemos las razones y ello se puede mitigar; hay trazabilidad de información y se puede proyectar el gasto. Se podría pensar qué sucedería si eliminamos la responsabilidad de reinserción social del concesionario, como obligación y que el concesionario se dedicara solo al resto de los servicios de disponibilidad. ¿Cuál sería el problema ahí? Que, probablemente, los recursos presupuestarios para esos penales, para reinserción social, estarían sujetos a la variabilidad del presupuesto corriente. Una de las razones por las cuales se le obligó al concesionario a prestar estos servicios es que con eso se garantizaba un estándar de reinserción social, en términos de oferta programática.

¿Cómo se puede mejorar el sistema? Siempre hay espacios de mejoramientos. Hoy día tenemos una realidad que podemos mejorar. ¿Cómo? Revisando los estándares. Si se dice que las cárceles concesionadas son muy caras, ajustemos los estándares hasta llegar al valor que deseamos gastar, tal como se hizo cuando se definió el techo presupuestal. El precio es una consecuencia del estándar que se exige, incluso, de los servicios.

Otro tema importante es que el diseño lo entrega el Estado. Los sobrecostos del Grupo 1 y Grupo 3 se derivaron por problemas de guías de diseño. No había en ese momento un proyecto que entregara el Estado que dijera *"este es el penal que quiero"*; hoy día, lo hay. Está la experiencia y están las condiciones para hacerlo.

Libertad y Desarrollo

Finalmente, una conclusión muy importante: que la comparación de costos se haga con igualdad de estándares, puesto que de otra forma la comparación no es adecuada y para eso hay una metodología. Junto con el estudio de costos, de cuánto cuesta hoy día una cárcel tradicional y una cárcel concesionada, habría que agregar también la conveniencia de hacer concesiones. ¿Cómo se mide eso? Comparando cuánto le costaría al Estado, cumpliendo los mismos estándares de la cárcel concesionada y ver si hay ahorros o no hay ahorros. Esa es la comparación pertinente.

Solamente quiero terminar mi presentación con lo que estableció la relatoría especial para personas privadas de libertad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En esa relatoría se estableció que en estos centros penitenciarios concesionados, se entregan condiciones dignas para los reclusos, sus familias, y para al personal que ahí trabaja. Es decir, se evalúa a los internos y las condiciones de higiene y seguridad adecuadas, la existencia de una separación de categorías de internos, la prevención de la violencia interna, los servicios penitenciarios que incluyen atención médica y terapéutica, actividades ocupacionales, deportes, talleres y capacitación laboral, etc.

Entonces, la pregunta que corresponde hacerse es hacia dónde debemos nivelar. Si es hacia abajo, reduzcamos los costos del sistema concesionado, quitándole servicios, bajándole estándares; y volvamos a hacinar las cárceles. Si es hacia arriba busquemos los mecanismos para hacer más eficiente el sistema concesionado y poder aumentar el estándar en el resto del sistema penitenciario.

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

22

LAS CONCESIONES PENITENCIARIAS Y LA PARTICIPACIÓN PÚBLICO/PRIVADA

Marcos Lizana B.*

Libertad y Desarrollo

* Abogado de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. También ha cursado y obtenido diplomados y maestrías en Derecho: postítulo en Derecho de la Empresa, Pontificia Universidad Católica de Chile; diplomado sobre Reforma Procesal Penal, Universidad de la República; diplomado sobre contrato de Concesión de Obras Públicas y maestría en Derecho de la Empresa, Universidad del Desarrollo. L.L.M. Executive. Su experiencia laboral se ha desarrollado en el ámbito del Derecho Público, en particular en el orden de la regulación estatutaria, contratación administrativa y mercados regulados. Fue jefe de la Unidad de Concesiones, Gendarmería de Chile y Asesor Legal de CORESOL. Es investigador asociado del Centro de Estudios para el Desarrollo, CED.

1. CONSIDERACIONES GENERALES

Los sistemas penitenciarios han sido objeto de permanentes cuestionamientos,[1] puesto que se sostiene que la cárcel no contribuye realmente al control de la criminalidad y que la encarcelación impide, en la práctica, la posibilidad de rehabilitación.[2] Se señalan también críticas en torno a la forma en que se administran los recintos penitenciarios y al rol que se le asigna a los privados en la prestación de algunos bienes o servicios.[3]

Respecto de la utilidad de la cárcel, la evidencia demuestra que pese a que todos los países cuentan con sistemas de reclusión, aparentemente estos no representan una amenaza real para la delincuencia, puesto que la criminalidad no disminuye. En cuanto al impacto del encarcelamiento en la rehabilitación de las personas, los datos parecen respaldar la ineficacia del instrumento, por cuanto la tasa de reincidencia es alta, o si se quiere, la de rehabilitación es baja.

En relación a la administración de los recintos por parte de agencias gubernamentales, la experiencia comparada nos muestra que, cualquiera sea la forma de gestión de los mismos, todos presentan problemas asociados a la sobrepoblación y a la provisión de servicios a la población. Finalmente, en lo que respecta al rol de los privados en los recintos penitenciarios, los antecedentes muestran que existen experiencias con variados resultados, algunos positivos y otros negativos.

Frente a esta situación, la pregunta es qué hacer entonces. Para algunos la respuesta será seguir intentando con un modelo ineficiente,

Libertad y Desarrollo

1 El presente trabajo no pretende abordar dichos cuestionamientos, sino que solo señalar que ellos existen y que el modelo de concesión en una herramienta a la que se puede recurrir para intentar resolver alguno de los problemas asociados a este.

2 Eugenio Raúl Zaffaroni, en el prólogo de la versión en español de la obra "Juicio a la Prisión", de Th. Mathiesen, hace una descripción descarnada del estado de situación del penitenciarismo del siglo XXI.

3 Enrique Sanz Delgado. Las Prisiones Privadas. Cap. V. Los Presupuestos Ideológicos del Rol del Estado. Señala brevemente cuáles son perspectivas de acercamiento al tema de la función punitiva del Estado y el rol del Estado y de los particulares.

pero conocido, buscando solo medidas paliativas para intentar corregir sus defectos. Para otros, será buscar nuevas alternativas, experimentando con las formas de organización y con las personas. La verdad es que, mientras no exista una solución más eficaz para el problema de la criminalidad y la rehabilitación social, habrá que seguir empleando la cárcel como instrumento de control social. Sin embargo, este instrumento deberá ajustarse a las premisas o criterios que impone la modernidad. Ello implica considerar una mirada más humana y eficiente en la gestión, abandonar los modelos fracasados, replicar las experiencias exitosas, incluir a todos los actores sociales en la búsqueda e implementación de soluciones novedosas que permitan la participación de agencias gubernamentales y privadas. Las primeras como garantes del cumplimiento de las funciones asignadas al Estado y las segundas como agentes de cambio en la gestión de los recintos carcelarios.

La evidencia nos muestra que, de alguna manera, consciente o no de los procesos de integración vividos, las agencias gubernamentales y privadas han participado, con mayor o menor intensidad en la gestión y provisión de servicios carcelarios. Si se examina con detención y objetivamente los antecedentes, se podrá observar que, con mayor o menor intensidad, los intereses públicos y privados han interactuado en este ámbito. En todos estos modelos, lo característico ha sido la búsqueda de un marco regulatorio que satisfaga armónicamente los intereses comprometidos, en donde la autoridad pueda cumplir sus funciones de la forma más eficiente posible y los privados participar en la provisión de los beneficios sociales y obtener la legítima y justa retribución por su contribución en ese ámbito.[4]

Libertad y Desarrollo

4 La participación de los privados en la provisión de bienes y servicios que demanda la actividad carcelaria ha estado presente desde siempre; ejemplo de esto son las prisiones pagadas de la Edad Media, las Casas de Corrección del Siglo XVI e incluso los procesos de privatización que llevaron a cabo algunos países durante el siglo XX. En la actualidad, y producto de las ideas privatizadoras impulsadas desde la década de los ochenta en adelante, observamos un nuevo esfuerzo de coordinación entre los intereses públicos y los privados, en orden a identificar un marco regulatorio que permita al Estado hacerse cargo y cumplir con sus funciones inherentes, y a los particulares contribuir en dicha tarea.

2. EL SISTEMA PENITENCIARIO CHILENO

Nuestro sistema penitenciario no ha estado ajeno a este proceso de integración o coordinación, pues ha sido una constante que el Estado recurra a los privados para la provisión de ciertos servicios penitenciarios o la adquisición de bienes necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Desde ya, el diseño y construcción de establecimientos penitenciarios, así como la provisión de algunos servicios,[5] han sido encomendados a privados, quienes a cambio de un precio convenido han colaborado, tanto en materia de infraestructura y equipamiento, como en la gestión o provisión de servicios.[6]

Por diferentes razones, los esfuerzos de integración público/privada solo alcanzaron una cobertura limitada o no se proyectaron en el tiempo, sea por causa de déficit de infraestructura o por falta de continuidad presupuestaria. En este sentido, es del caso anotar que en la década de los 90 el Estado de Chile invirtió una gran cantidad de recursos en materia de infraestructura y servicios penitenciarios, los cuales no alcanzaron a resolver la necesidades, ni contribuyeron a disminuir significativamente la reincidencia.[7]

Debido al crecimiento progresivo de la población penal y a la insuficiencia de los incrementos presupuestarios, las autoridades sectoriales e institucionales se vieron en la necesidad de implementar programas de ampliación de la capacidad de los recintos que significaron,

Libertad y Desarrollo

5 En materia de servicios, organismos privados han participado directamente en materia de educación y capacitación laboral.

6 Este tipo de participación privada en la gestión de los establecimientos penitenciarios se presentaba como iniciativa acotada, sin una proyección de largo plazo y carente de un marco regulatorio adecuado.

7 En la última década del siglo pasado Chile invirtió: se construyeron 165.054 metros cuadrados, lo que permitió ampliar limitadamente la capacidad de albergue del sistema. Del mismo modo, se destinó entre un 3% y 5% del presupuesto de Gendarmería de Chile, a planes y programas de rehabilitación. La cifra es solo estimativa, pues no hay claridad de cómo se determinó.

en ciertos casos, construir algunos, en otros, usar los existentes más allá de su capacidad de diseño o alterar los criterios con los cuales muchos de ellos habían sido construidos.

De su lado, los programas de intervención que requerían el concurso de organismos privados no fueron diseñados con una mirada de largo plazo, sino que respondían a las limitaciones que imponen los presupuestos anuales y las normas sobre contratación administrativa.[8]

Adicionalmente, se debe tener presente que debido a las dinámicas internas del sistema, al régimen normativo de estos centros y, muy particularmente, a un marco regulatorio que no resguardaba equilibradamente los intereses de los particulares, los problemas que se generaban entre las autoridades locales y los agentes privados no encontraban un canal adecuado de solución y que, en situaciones de crisis, terminaban con la salida de los privados de los recintos carcelarios, quienes debían asumir los costos económicos de esas decisiones.

En consecuencia, muchos de los esfuerzos gubernamentales y privados no tuvieron continuidad por falta de financiamiento o por una inadecuada evaluación de sus resultados. De este modo, la experiencia indica que los nuevos esfuerzos en la búsqueda de solución a los problemas que genera el déficit de infraestructura y de servicios penitenciarios, implica establecer un marco regulatorio en donde las autoridades puedan cumplir sus funciones ejecutivas y de control y los privados participar de la gestión de los mismos, contribuyendo al mejoramiento de la gestión. De este modo, los esfuerzos se concentraron una vez más en la búsqueda de un marco regulatorio que articule adecuadamente esta asociación público/privada.

Libertad y Desarrollo

8 Las normas presupuestarias no aseguran la continuidad de los programas y las normas de contratación administrativa promueven una contratación de corto plazo.

3. PROGRAMA DE CONCESIONES PENITENCIARIAS EN CHILE

Los últimos años del siglo XX, el sistema penitenciario chileno vivió uno de sus periodos más complejos, pues junto a la sobrepoblación carcelaria y la insuficiencia de servicios penitenciarios, el sistema se vio enfrentado a una serie de problemas que tensionaron la dirección y administración de los recintos. En efecto, producto de la movilización de la población penal y de los funcionarios de la institución, de los cuestionamientos políticos a la gestión administrativa y de las condiciones de internación de las personas privadas de libertad, del mayor control de las autoridades judiciales sobre las condiciones carcelarias y de la presión que ejercieron los medios de comunicación, la dirección y administración de los recintos se complejizó y urgió la búsqueda de nuevas soluciones que permitiesen abordar la situación e intentar resolver algunos de los problemas más urgentes.[9]

No obstante los esfuerzos realizados en materia de construcción de establecimientos penitenciarios, que significaron la puesta en marcha de los centros de cumplimiento penitenciario de Valparaíso y Arica, y otros de menor tamaño, el sistema necesitaba contar, en un corto periodo, con más plazas disponibles, y mejorar las condiciones de internación de la población penal y trabajo de los funcionarios de cara a aumentar la calidad, cantidad, cobertura de los servicios penitenciarios.[10]

Libertad y Desarrollo

9 Los problemas de los sistemas penitenciarios presentan diversas dimensiones. Por un lado, están aquellos vinculados con los temas de orden, seguridad y servicios; y por otro, los relacionados con los objetivos de la pena y el rol de la cárcel en ella. Los primeros resultan más alcanzables, por cuanto requieren modificaciones de infraestructura y gestión. No así los segundos, por cuanto suponen modificaciones estructurales del sistema de enjuiciamiento criminal y de ejecución de las penas, así como la vinculación de ambas dimensiones con el rol que le corresponde asumir a la comunidad en el proceso de rehabilitación y reinserción social de las personas privadas de libertad.

10 Las autoridades de la época señalaban cuáles eran los objetivos que se tuvo en vista al diseñar el Programa de Infraestructura Penitenciaria. Ver Gendarmería de Chile ya vive en Siglo XXI. Edición de la Unidad de Comunicaciones Gendarmería de Chile, 2005.

Pese a que hasta el año 2000 Chile había hecho esfuerzos para mejorar las condiciones de internación de la población penal, el ritmo de crecimiento de esta y los limitados recursos destinados a la reparación de los recintos, no permitían resolver los graves problemas que genera la sobrepoblación carcelaria. Una de las alternativas que se comenzó a evaluar fue la aplicación de un mecanismo que se había empleado en materia de infraestructura productiva (esto es, carreteras, puertos, aeropuertos, etc.), la que se estimó que podía ser aplicada a la ampliación de infraestructura social, como es la carcelaria.

Una vez que se resolvió que el mecanismo de la concesión resultaba legal y técnicamente aplicable al sistema penitenciario, las autoridades se avocaron a diseñar lo que se conoce como el Programa de Concesión de Infraestructura Penitenciaria.

Los objetivos del programa se encontraban asociados a lo siguiente: a) aumentar el número de plazas disponibles; b) mejorar las condiciones de internación de la población penal; c) mejorar las condiciones laborales y de seguridad de los funcionarios públicos; d) aumentar la cantidad, calidad, cobertura y profundidad de los servicios penitenciarios.

Otros aspectos que también se consideraron en el programa dicen relación con los efectos que se pretendía que tales mejoras provocaran en los niveles de seguridad de los recintos penales y en los niveles de rehabilitación de personas privadas de libertad. El primer aspecto se entendió absolutamente alcanzable, puesto que para ello se contaría con mayor infraestructura y dotación de personal y una mejor gestión de los recintos.[11] El segundo presentaba una mayor complejidad, toda vez que el éxito del programa, en materia de mejora de los índices de rehabilitación, no dependía única y exclusivamente de lo que se pudiera hacer intramuros, sino que del apoyo que la comunidad pudiera brindar a los esfuerzos realizados una vez que los reclusos consiguieran su libertad.

Libertad y Desarrollo

11 De conformidad a los datos estadísticos de la época, pese el aumento de la población penal, las tasas de fuga o evasión tendían a la baja.

Con el propósito de alcanzar los objetivos trazados, se tomaron una serie de decisiones administrativas y técnicas, presionadas por la crisis del sistema y las urgencias que significaban los elevados índices de sobrepoblación de los establecimientos penitenciarios.

Dos de los desafíos más relevantes de este proceso consistieron, en la determinación del modelo de establecimiento penitenciario que requería nuestro país y la definición de los niveles o estándares de servicios que se brindarían a la población penal. Respecto del primer desafío, si bien es cierto en Chile se habían construido establecimientos penitenciarios en diversas regiones, no había consenso en torno a la eficiencia y suficiencia de su localización, dimensionamiento y diseño. Por esta razón, se optó por localizar los nuevos recintos en zonas donde se contara con el terreno suficiente y que preferentemente estuvieran fuera del radio urbano de las localidades escogidas. Cabe hacer notar que se determinaron solo las características generales que debían contemplar los recintos, dejando la formulación de los diseños definitivos[12] a empresas especializadas.

En cuanto al segundo desafío, si bien el sistema penitenciario chileno prestaba muchos de los servicios que aconsejaba la normativa internacional y ordenaba el Reglamento de Establecimientos Penitenciarios, no tenía definidos con precisión los servicios que debía entregar a la población penal, ni un estándar de calidad, cantidad y cobertura de los mismos. Esta carencia obligó a la autoridad a llevar a cabo un esfuerzo de identificación de estándares de diseño, construcción, seguridad y de servicios penitenciarios.

A nivel de diseño, se consideró importante contar con instalaciones que permitieran implementar las políticas e instrumentos de clasificación y segmentación de la población penal y que dejaran atrás los dormitorios colectivos masivos, pues la experiencia indicaba graves problemas de control en caso de alteraciones del orden y disciplina interna.[13]

Libertad y Desarrollo

12 Los antecedentes generales se plasmaron en lo que se conoció como Pautas Mínimas de Diseño.

13 Las unidades colectivas dificultan el acceso de personal de seguridad y emergencia, toda vez que la población penal tiende a poner barreras de acceso con el objeto de lograr privacidad, y en caso de

A nivel constructivo, lo que se esperaba era contar con infraestructura e instalaciones, cuya vida útil se extendiera por un amplio periodo y que contribuyera efectivamente a la segmentación y seguridad de las personas.

En lo que dice relación con la vigilancia y la seguridad, se buscaba contar con sistemas que apoyasen la actividad del personal de vigilancia, para efectos de mantener un control permanente de la población penal y de las personas que laborasen o visitasen el recinto y de evitar al máximo las fugas.

En cuanto a los servicios penitenciarios, la tarea consistió en identificar aquellas prestaciones que, de acuerdo a las normas internacionales, debía proporcionar el sistema penitenciario. Adicionalmente, se debía determinar aquellos que el sistema proveía con escasa cobertura o que definitivamente no otorgaba.

Un aspecto relevante del Programa de Concesión de Infraestructura decía relación con el respeto de la normativa administrativa en torno a las funciones, atribuciones y acciones asignadas a las instituciones públicas del sector y al rol que en ellas le correspondía a los privados. Se entendió que todo lo que decía relación con la determinación de "políticas y planes" de seguridad[14] y tratamiento de la población penal correspondía al sector público y que, en las acciones concretas que ello generaba, el sector privado podía tener un rol como entidad ejecutora. Esta estructura explica que la dirección y administración superior de los recintos, así como la seguridad de los mismos quedase en la esfera pública y que algunas de las acciones asociadas a ellas se encomendasen a los particulares, incluso algunas vinculadas a la seguridad, tales como las de mantención de los sistema y equipos de tecno-vigilancia.

Libertad y Desarrollo

siniestros los reclusos tienden a colocarse en los accesos, entorpeciendo la labor de control y rescate.

14 Las bases de licitación establecen que la administración del establecimiento penitenciario corresponde a Gendarmería de Chile. Señalan también que "el concesionario deberá diseñar, ejecutar y monitorear programas de reinserción social orientados a dar cumplimiento a las políticas de Gendarmería de Chile.

Las decisiones políticas, los servicios y los estándares de prestación quedaron reflejados en las bases de licitación y en los instrumentos de operación dispuestos por las autoridades, entre los cuales se encuentra el Reglamento de Servicio de la Obra y los instrumentos de gestión elaborados por Gendarmería de Chile.[15]

En concreto, el programa para los años 2000 a 2006 contemplaba abordar explícitamente el déficit de infraestructura penitenciaria mediante el diseño, construcción y operación de 10 nuevas cárceles, el aumento de la capacidad del sistema en 360.000 metros cuadrados; aumento de la capacidad de albergue en 16.000 plazas y la descongestión de las cárceles más sobrepobladas del país.

4. RESULTADOS DEL PROGRAMA DE CONCESIÓN[16]

La ejecución e implementación del programa se llevó a cabo conforme al diseño original, aunque presentó algunos problemas que han afectado sus resultados.[17]

Libertad y Desarrollo

15 Las Bases de Licitación y Reglamento de Servicio de la Obra, así como los instrumentos de Gestión de Gendarmería de Chile, están disponibles en la página web del Ministerio de Obras Públicas o pueden consultarse directamente en Gendarmería de Chile.

16 Los datos han sido obtenidos del reporte semestral de 2011 de las empresas concesionarias.

17 Pese a que no se ejecutó por completo el Primer Programa de Concesión de Infraestructura Penitencia, y que se habría dado por terminado el convenio mandato suscrito al efecto, ese programa se encuentra en plena ejecución y no concluirá sino hasta el vencimiento del plazo convenido, lo que significa que ese programa aún se encuentra en plena ejecución.

Tabla Nº 1
Dimensión y calificación de los establecimientos concesionados

Establecimiento	Metros construidos	Calificación	Inicio de operación
C.P. Alto Hospicio	46.645	Alta seguridad	06-01-2006
C.P. La Serena	48.719	Mediana seguridad	13-01-2006
C.P. Rancagua	48.886	Alta seguridad	16-12-2005
C.P. Antofagasta	35.518	Mediana seguridad	Pendiente
C.C.P. Bío-Bío	34.869	Alta seguridad	30-09-2011
C.P. Santiago Uno	63.051	Alta seguridad	14-03-2007
C.P. Valdivia	39.668	Mediana seguridad	16-06-2007
C.P. Puerto Montt	42.915	Mediana seguridad	31-08-2007
Total	**360.271**		

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo a los antecedentes, el programa alcanzó a diseñar y construir 8 establecimientos penitenciarios, de los cuales 6 se ejecutaron bajo el modelo DBOT (*Design, Built, Operate, Transfer*), y los dos últimos, C.P. Valdivia y C.P. Puerto Montt, se terminaron de ejecutar bajo el modelo OT (*Operate, Transfer*). Los dos pendientes quedaron sin ejecución, pues el Ministerio de Justicia decidió poner término al convenio mandato suscrito con el Ministerio de Obras Públicas.[18]

Libertad y Desarrollo

Tabla Nº 2
Capacidad y nivel de ocupación

Establecimiento	Capacidad original	Población actual	% de ocupación
C.P. Alto Hospicio	1.679	1.910	114
C.P. La Serena	1.656	1.772	107
C.P. Rancagua	1.689	1.997	118
C.P. Antofagasta	1.160	0	0
C.C.P. Bío-Bío	1.190	1.220	103
C.P. Santiago Uno	2.568	3.668	143
C.P. Valdivia	1.248	1.119	90
C.P. Puerto Montt	1.245	1.158	93
Total	**12.435**	**12.844**	**103**

Fuente: Elaboración propia.

18 De conformidad a la Ley de Concesiones, los Ministerios pueden encomendar la formulación y ejecución de un programa de concesión de obras o servicio público al Ministerio de Obras Públicas mediante la suscripción de un convenio mandato.

El programa no estuvo ajeno a problemas en cada una de sus etapas, toda vez que junto con los derivados de los costos de diseño y construcción y a las críticas del gasto que representa para el erario público, fue afectado por algunas decisiones políticas y administrativas vinculadas al cierre de establecimientos penitenciarios, sobrepoblación y cambios de criterios de uso, etc.[19]

En efecto, por razones ajenas al programa mismo, la apertura y puesta en operación de algunos de los recintos concesionados llevó aparejado el cierre de otros, tales como el caso de Rancagua, La Serena, Valdivia y Puerto Montt, lo cual significó un aumento menor de las plazas disponibles. De otro lado, la necesidad de emplear las instalaciones y considerando que los nuevos recintos ofrecían mejores condiciones de seguridad y servicios, las autoridades institucionales y por cierto, algunas judiciales, dispusieron el ingreso a esos recintos de un gran número de personas que no se adecuaban al perfil considerado en el diseño.[20]

No obstante los problemas señalados, el programa ha cumplido en gran parte sus objetivos, puesto que objetivamente mejoró la condición de internación de las personas privadas de libertad, así como la situación laboral de los funcionarios y demás personas que trabajan o visitan estos establecimientos; además bajaron los niveles de fuga o evasión, entre otros.[21]

Libertad y Desarrollo

19 Eric Martin, jefe de Unidad de Proyectos, OPLAP Ministerio de Justicia de Chile, refiriéndose al sistema tradicional y al sistema concesionado, expresa que uno de los problemas centrales es la determinación de los costos de uno y otro, lo que dificulta su comparación. Taller sobre "Experiencia comparada en la provisión de servicios penitenciarios mediante asociación público-privado", 28 de septiembre del 2012, COPSA-CED.

20 Marco Carmach B., consultor internacional experto en APP., señala que el Programa de Concesiones Penitenciarias se vio afectado por las consecuencias propias del proceso de aprendizaje que importa la aplicación de nuevos instrumentos de gestión, identificando entre estos a la transferencia de riesgos; discrepancia en torno al diseño y construcción de los recintos, ausencia de indicadores de resultado. Taller sobre "Experiencia comparada en la provisión de servicios penitenciarios mediante asociación público-privado", 28 de septiembre del 2012, COPSA-CED,

21 Javiera Blanco, de Fundación Paz Ciudadana, señala que el programa generó expectativas y que se hicieron promesas que no se pudieron cumplir, tales como la solución al problema del hacinamiento en las cárceles tradicionales y la disminución de los costos de internación. Taller sobre "Experiencia chilena en la provisión y costos de servicios penitenciarios mediante el mecanismo de la asociación público-privada", 31 de octubre del 2012, COPSA-CED.

4.1 Mantención

A nivel de mantención de la infraestructura y equipamiento, los programas se han ejecutado conforme a lo planificado, lo que ha permitido que las instalaciones y sistemas mantengan un alto grado de conservación. Un aspecto a considerar dice relación con el impacto que tendrá sobre estos programas la decisión de aumentar la capacidad de albergue de estos establecimientos, puesto que ello acarreará un efecto negativo en los programas de mantención que, de no mediar un aumento de su frecuencia e intensidad, devendrá en un deterioro progresivo y anticipado de las instalaciones y sistemas.

Tabla Nº 3
Resultados del programa mantención de infraestructura del 2° semestre 2011

Establecimiento	Mant. preventivas	Mant. correctivas	Total
C.P. Alto Hospicio	1.514	210	1.924
C.P. La Serena	1.326	331	1.657
C.P. Rancagua	1.372	419	1.791
C.P. Santiago Uno	2.759	1.137	3.896
C.P. Valdivia	2.436	1.021	3.457
C.P. Puerto Montt	2.460	1.043	3.503

Fuente: Elaboración propia.

Libertad y Desarrollo

Respecto de los servicios básicos, el modelo establece que corresponderá a la concesionaria entregar la alimentación conforme a estándares nutricionales, proveer un servicio de lavandería a la población penal y a los funcionarios, llevar a cabo acciones de aseo y control de plagas en todo el recinto y, por supuesto, disponer de una batería de recursos humanos y materiales que conforman los servicios de reinserción social, tales como, apoyo psicológico, social, educación, capacitación y ocupación laboral a la personas recluidas en el recinto.

4.2 Alimentación

En materia de alimentación, los resultados por recinto del segundo semestre del año 2011 son los siguientes:

Tabla Nº 4
Raciones alimenticias entregadas a la población penal

Establecimiento	Raciones de internos
C.P. Alto Hospicio	352.468
C.P. La Serena	34.296
C.P. Rancagua	364.541
C.P. Santiago Uno	615.032
C.P. Valdivia	167.145
C.P. Puerto Montt	210.368
Total sistema	**2.052.514**

Fuente: Elaboración propia.

Libertad y Desarrollo

4.3 Educación

El programa de reinserción social está integrado por una serie de subprogramas que comprenden las acciones dirigidas a procurar a los condenados las condiciones físicas, psicológicas, sociales y materiales que permitan reinsertarse en su familia y comunidad al egreso de la cárcel.[22]

Entre los subprogramas se encuentran los de educación, atención social, atención psicológica, atención a lactantes hijos de internas, control de adicciones, capacitación laboral, ocupación laboral, etc.

Uno de los aspectos que no se consideró en el modelo dice relación con el apoyo postpenitenciario, puesto que no se contaba con instrumentos que permitieran establecer algún estándar de cumplimiento y porque correspondía a Gendarmería de Chile, a través de sus organismos

22 En esos términos se expresan en las Bases de Licitación los objetivos del servicio penitenciario de Reinserción Social.

especializados y demás organizaciones sociales, hacerse cargo de este aspecto central de todo proceso de reinserción.[23]

Tabla Nº 5
Alumnos matriculados en el sistema de educación formal

Establecimiento	Matrícula
C.P. Alto Hospicio	450
C.P. La Serena	362
C.P. Rancagua	631
C.P. Santiago Uno	0
C.P. Valdivia	544
C.P. Puerto Montt	344
Total sistema	**2.331**

Fuente: Elaboración propia.

Tabla Nº 6
Capacidad de albergue de los sistemas

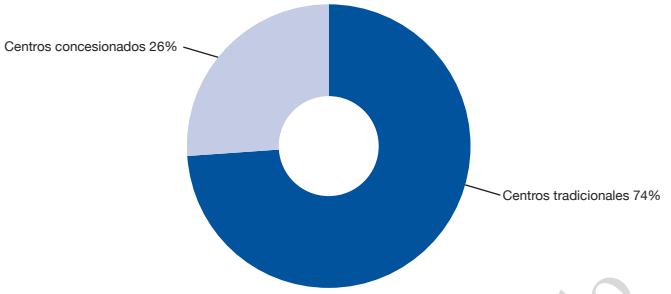
Establecimiento	Cantidad de internos	% de internos
Centros tradicionales	37.044	74
Centros concesionados	13.317	26
Total	**50.361**	**100**

Fuente: Elaboración propia.

Libertad y Desarrollo

23 Jaime Lillo, inspector fiscal Grupo III, del Programa de Concesiones Penitenciarias, identifica algunos problemas de operación que han afectado sus resultados, entre los cuales destaca: la sobrepoblación de alguno de los recintos; el cambio de la composición de la calidad procesal de los internos en relación al diseño de los recintos; rigideces de las bases de licitación, déficit de dotación del personal de vigilancia; déficit local de profesionales para cubrir cargos vinculados a la salud, reinserción social; insuficiencia de infraestructura vinculada a la reinserción social; deterioro de la misma derivada de la acción de la población penal, etc. Taller sobre "Marco Regulatorio de los Modelos de Asociación Público Privado en el área prisional", 18 de octubre del 2012, COPSA-CED,

Gráfico Nº 1
Proporción de centros concesionados



De acuerdo a la Tabla Nº 6 y Gráfico Nº 1, siete establecimientos concesionados contribuyen con el 26% de la capacidad total del sistema.

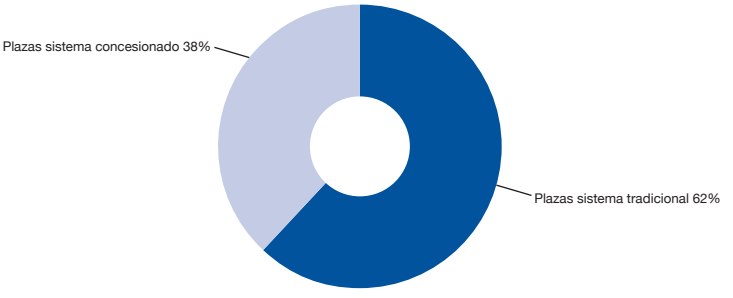
Libertad y Desarrollo

Tabla Nº 7
Relación de plazas del sistema

Sistema	Cantidad de internos	% de internos
Plazas sistema tradicional	20.619	62
Plazas sistema concesionado	12.435	38
Total	**33.054**	**100**

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico Nº 2
Capacidad de los sistemas penitenciarios



De acuerdo a la Tabla Nº 7 y Gráfico Nº 2, siete establecimientos concesionados contribuyen con el 38% de la capacidad total del sistema.

5. DESAFÍOS PARA UN NUEVO PROGRAMA

A partir de los resultados que arrojan los informes elaborados por las empresas concesionarias, los reportes de los inspectores fiscales y los comentarios efectuados por especialistas en el tema, el Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria, pese a cumplir con gran parte de sus expectativas, requiere una revisión, por cuanto los problemas experimentados en la fase de construcción y algunos en la de operación, hacen necesario revisar algunas de sus premisas y modificar los instrumentos contractuales, al tiempo que elaborar uno nuevo a partir de las luces y sombras que nos entrega el primero.[24]

En cuanto al primer programa,[25] habrá que revisar si el modelo empleado fue el más apropiado,[26] puesto que en la práctica los diseños, junto con no resultar del todo novedosos para el sistema, generaron problemas de interpretación que influyeron, en definitiva, en los costos y en los tiempos de construcción.[27] A nivel de operación o prestación

Libertad y Desarrollo

24 Eric Martin, refiriéndose a lo que se espera del sistema concesionado, señala que se debe hacer más eficiente el uso de la infraestructura con penales de mayor capacidad, revisar los estándares de prestación de servicios y mejorar los resultados en materia de reinserción efectiva de los internos. Taller sobre "Experiencia comparada en la provisión de servicios penitenciarios mediante asociación público-privado", 28 de septiembre del 2012, COPSA-CED."

25 Ver nota nº 18.

26 Pablo Hernández, jefe de proyectos, Coordinación de Concesiones del Obras Públicas. MOP. Expresa que la Fundación Paz Ciudadana se encuentra desarrollando un estudio denominado "Evaluación del sistema concesionado versus el sistema tradicional, en la reducción de la reincidencia delictual". Taller sobre "Marco Regulatorio de los Modelos de Asociación Público Privado en el área prisional", 18 de octubre del 2012, COPSA-CED,

27 Leonel Vivallos M., consultor en Gestión y Estructuración de Contratos, con ocasión de las propuestas de mejoras del modelo, expresa que el "Estado debe entregar proyectos con ingeniería definitiva o al menos el proyecto de arquitectura, pues de esa manera se disminuye el riesgo de sobre costo de la etapa de diseño y construcción". Taller sobre "Experiencia chilena en la provisión y costos de servicios prisionales mediante el mecanismo de la asociación público privada", 31 de octubre del 2012.

de servicios, se hace necesario revisar el contenido y alcance de los mismos, pues las premisas sobre las cuales se construyen han sufrido modificaciones sensibles, tales como la composición de la población penal, uso y destino de las instalaciones, servicios asociados al destino actual de las mismas, etc.[28]

En cuanto a un nuevo programa, las autoridades han de considerar que los privados se han manifestado interesados en seguir contribuyendo en este quehacer gubernamental, pero en un marco más flexible que asegure, de un lado, el cumplimiento del rol público en la ejecución de las penas privativas de libertad y un control de la actuación de los privados en el mismo, cuyo acento se centre en los resultados y no en los procesos;[29] y, de otro, crear un marco regulatorio que permita a los privados introducir innovación permanente en la prestación de sus servicios, de modo de evitar la repetición de programas que han demostrado un escaso aporte, en particular en lo que dice relación con la reinserción social, y proponer otro que cumpla con los desafíos siempre crecientes y cambiantes del sistema.[30]

Según la opinión de expertos en el tema de asociación público/privada, la continuidad del Programa de Concesión de Infraestructura Penitenciaria, en particular para nuevos proyectos, requiere una modificación del marco regulatorio, en orden a que las bases de licitación deben tener formatos más simples y contener mejores indicadores de servicios. Puntualizan que se deben fortalecer los equipos multisectoriales

Libertad y Desarrollo

28 Cristina Holuigue, consultora APP, refiriéndose a si el actual modelo de concesión de infraestructura penitenciaria es el más adecuado, expresa que la Ley de Concesiones tiene un fuerte sesgo hacía la infraestructura de trasportes, que está adoptada a un modelo de pagos por servicio y que le entrega las atribuciones regulatorias al Ministerio de Obras Públicas. Taller sobre "Marco Regulatorio de los Modelos de Asociación Público Privado en el área prisional", 18 de octubre del 2012, COPSA-CED.

29 Leonel Vivallos, propone que las bases de licitación deben contener pagos al concesionario en función de los servicios efectivamente entregados.

30 Marco Carmach B., expresa que "Los países deben definir su modelo según sus propios objetivos, disponibilidad presupuestaria y cultura organizacional". Agrega que los modelos de asociación público privada no son buenos ni malos en sí mismos, sino el resultado de un conjunto de factores que deben ser definidos adecuadamente. Finaliza apuntando que los modelos tienen la capacidad de adaptarse y que se deben dejar regulados en los contratos los mecanismos para ello.

a cargo de la fiscalización del contrato, en particular durante la etapa de explotación de las obras.[31]

En el caso de los establecimientos penitenciarios en actual operación, se proponen modificaciones contractuales que permitan un uso más eficiente de los recursos materiales y humanos, adecuación de los requerimientos del servicio de reinserción social hacía políticas definidas por Gendarmería de Chile, establecer instrumentos que permitan definir la profundidad de los servicios que se requieren del privado, etc.[32]

Como se puede apreciar, el modelo de concesión penitenciario no ha sido desahuciado ni por los actores públicos ni por los privados. Por el contrario, ambos sectores sugieren una evaluación objetiva del instrumento y una aplicación que satisfaga los intereses públicos y privados comprometidos.

Libertad y Desarrollo

31 Cristina Holuigue, precisando los puntos que en el largo plazo requerirán la atención de las autoridades, expresa que entre ellos se encuentra la necesidad de contar con una ley que se regule los modelos de asociaciones público/privadas de pagos diferidos del Estado, que otorgue atribuciones a otros ministerios para desarrollar proyectos y que cree órganos especializados que provean de soporte técnico necesario para fiscalización y evaluación de resultados de tales iniciativas. En este mismo sentido se pronuncia Javiera Blanco, quien señala que existe la necesidad de avanzar para consolidar una capacidad técnica de fiscalización.

32 Jaime Lillo, inspector fiscal Grupo III, del Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria.

Libertad y Desarrollo