

INFORME FINAL DE EVALUACIÓN

**PROGRAMA ADMINISTRACIÓN SISTEMA
DE CONCESIONES**

**MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS
ADMINISTRACIÓN SISTEMA DE CONCESIONES**

PANELISTAS:
Fernando Cartes (COORDINADOR)
Juan Esteban Doña
Jorge Rojas

JUNIO 2007

NOMBRE PROGRAMA: ADMINISTRACIÓN SISTEMA DE CONCESIONES
AÑO DE INICIO: 1995
MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS
SERVICIO RESPONSABLE: DIRECCION GENERAL DE OBRAS PÚBLICAS

TABLA DE CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO.....	4
I. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA.....	14
1.1. Descripción General del Programa.....	14
1.2. Objetivos del Programa a nivel de fin y propósito.....	15
1.3. Justificación del Programa.....	15
1.4. Política global y/o sectorial a que pertenece el Programa.....	20
1.5. Descripción de bienes y/o servicios (componentes) que entrega el Programa.....	21
1.6. Procesos de producción de los componentes.....	22
1.7. Caracterización y cuantificación de población potencial.....	30
1.8. Caracterización y cuantificación de población objetivo.....	31
1.9. Estructura organizacional y mecanismos de coordinación.....	31
1.10. Funciones y actividades de monitoreo y evaluación que realiza la unidad responsable.....	35
1.11. Reformulaciones del Programa.....	37
1.12. Otros programas relacionados.....	37
1.13. Antecedentes Presupuestarios.....	38
II. TEMAS DE EVALUACION.....	39
1. DISEÑO DEL PROGRAMA.....	39
1.1. Diagnóstico de la Situación Inicial.....	39
1.2. Criterios de Focalización y Selección de Proyectos.....	39
1.3. Lógica Vertical de la Matriz de Marco Lógico.....	40
1.4. Lógica Horizontal de la Matriz de Marco Lógico.....	41
1.5. Reformulaciones del Programa a nivel de Diseño.....	41
2. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA.....	42
2.1. Estructura Organizacional y Mecanismos de Coordinación al interior de la Institución Responsable y con otras instituciones.....	42
2.2. Criterios de focalización y selección de beneficiarios de los componentes.....	45
2.3. Criterios de Asignación de Recursos, Mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de pago.....	46
2.4. Funciones y actividades de seguimiento y evaluación que realiza la Unidad Responsable.....	46
3. EFICACIA Y CALIDAD DEL PROGRAMA.....	47
3.1. Desempeño del Programa en cuanto a la Producción de Componentes.....	47
3.2. Desempeño del Programa a nivel de Propósito.....	52
3.3. Grado de satisfacción de los beneficiarios efectivos.....	55
3.4. Desempeño del Programa a nivel de Fin.....	55
4. RECURSOS FINANCIEROS.....	56
4.1. Fuentes y Uso de Recursos Financieros.....	56
4.2. Eficiencia del Programa.....	60
4.2.1. Análisis de eficiencia actividades y/o componentes.....	60
4.2.2. Gastos de Administración.....	63
4.3. Economía.....	64
4.3.1. Ejecución presupuestaria del Programa.....	64

4.3.2. Aportes de Terceros 65
4.3.3. Recuperación de Gastos..... 65
5. SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA 65
6. JUSTIFICACIÓN DE LA CONTINUIDAD 66
III. CONCLUSIONES 68
V. BIBLIOGRAFÍA 76
VI. ENTREVISTAS REALIZADAS 77
VI. ANEXOS 78

RESUMEN EJECUTIVO

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2003-2006

PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2007: \$344.316 millones

1. Descripción General y Objetivos del Programa

1.1. Fin y Propósito del Programa (Objetivos del Programa)

El fin del Programa es contribuir al desarrollo económico y social del país, mejorando e incrementando la infraestructura pública.

Programa tiene el propósito de aumentar la cantidad y calidad de la infraestructura pública, mediante concesiones al sector privado de obras económica y socialmente rentables.

1.2. Población Objetivo

El Programa intenta contribuir a resolver el déficit de infraestructura que tiene el país en áreas en las cuales es posible atraer inversión privada (por ejemplo, vialidad interurbana y urbana, aeropuertos, infraestructura penitenciaria y edificación pública, entre otras). De esta forma, su población objetivo corresponde a los usuarios de la infraestructura concesionada al sector privado.

En virtud de la diversidad, dimensión y ubicación física de las obras que comprenden las concesiones, no es cuantificable la población objetivo del programa, lo cual sería, en todo caso, un concepto propio para cada proyecto en particular. Sin embargo, dado los servicios que prestan dichas obras, su población objetivo, incluso, no es fácilmente cuantificable para cada proyecto específico.

1.3. Descripción General del Diseño del Programa

La Coordinación General de Concesiones (CGC) se creó formalmente el año 1995, dependiente de la Dirección General de Obras Públicas (DGOP) del MOP. No obstante, el programa bajo la denominación de Departamento de Concesiones realiza operaciones de concesión de obras desde 1992. La CGC posee un ámbito de acción nacional y su fuente formal de financiamiento es sectorial (recursos presupuestarios de la DGOP del MOP).

1.3.1. Componente 1: Licitación y adjudicación de obras

Comprende los estudios de factibilidad técnica, económica, ambiental, legal y de diseño de ingeniería de las obras, las bases de licitación, la licitación y adjudicación, a la propuesta evaluada como la más conveniente.

Hasta la fecha, las obras adjudicadas se clasifican en los siguientes sectores:

- Infraestructura vial: urbana e interurbana
- Edificación Pública:
 - Edificios de terminales aeroportuarios
 - Infraestructura penitenciaria

- Infraestructura pública (espacios públicos y espacios deportivo-recreativos, así como infraestructura de apoyo al plan Transantiago)
- Obras hidráulicas

1.3.2. Componente 2: Obras de Infraestructura Inspeccionada

Contempla la inspección de obras y del cumplimiento contractual de los contratos de concesión en las etapas de construcción y de explotación de los proyectos.

Los proyectos contemplados en el Programa corresponden a obras públicas pertenecientes al ámbito MOP como al de otras instituciones públicas que entregan un mandato para concesionarlas.

En la ejecución de este programa intervienen, principalmente, los siguientes entes:

- MOP - Dirección General de Obras Públicas.
- Ministerio de Hacienda.
- Instituciones mandantes: entidades públicas que delegan en el MOP la realización de estudios y licitaciones para las concesiones de obras de su sector.
- Empresas privadas.

2. Resultados de la Evaluación

2.1. Diseño

- El Programa no se ha actualizado en relación a su diagnóstico inicial, relacionado con la cobertura del déficit de infraestructura pública existente en 1990, lo que ha derivado en que la posterior cartera de proyectos se haya conformado con iniciativas individuales, sin una coherencia o complementariedad entre ellas (con excepción de infraestructura carcelaria). No obstante, se debe destacar que el programa de licitaciones 2007-2008 ha corregido en parte esta deficiencia al incorporar proyectos considerados en el Plan de Infraestructura para la Competitividad y Calidad de Vida 2007-2012.
- Los tipos de proyectos concesionados han ido cambiando su perfil durante la ejecución del programa, pasando de proyectos en los cuales era posible cobrar una tarifa al usuario que cubriera la totalidad o una parte de la inversión, más sus costos de operación (por ejemplo, proyectos de vialidad o aeropuertos), a proyectos en los que no es factible cobrar al usuario y es el Estado quién debe asumir dichos pagos (por ejemplo, cárceles). Esta constatación refleja la voluntad de las autoridades políticas de profundizar la incorporación del sector privado en áreas tradicionalmente desarrolladas por el sector público, lo cual ha permitido generar una nueva fuente de financiamiento para estas obras y capturar potenciales ganancias de eficiencia en la provisión de los servicios.
- El programa no cuenta con criterios explícitos de focalización de sus proyectos. Hasta la fecha, se ha concentrado en forma prioritaria en aquellos sectores que presentaban mayor déficit (por ejemplo, vialidad interurbana y aeropuertos) y en aquellos proyectos que tenían condiciones más atractivas para su concesión, dado el volumen de demanda que presentaban.

- La ejecución del Programa, en sus distintos niveles de actividad¹ sólo puede ser realizada si se cumplen la condición de que existe y se mantiene la decisión política de ejecutar proyectos mediante el sistema de concesiones de obras públicas.
- Los indicadores que se construyeron en la MML no permiten dar una visión completa del desempeño del programa a nivel de eficacia, eficiencia y economía. Por ejemplo, los indicadores no entregan evidencia del problema de dilación en la construcción del acceso sur de Santiago y este panel sólo se enteró de su existencia por los diarios. Además, el panel no contó con información para el cálculo y análisis de la gran mayoría de los indicadores.
- El Panel considera que la actual creación de la División de Fiscalización de Obras Públicas, en el MOP, es adecuada para supervisar el desempeño de las obras concesionadas del Programa, ya que corresponde a una instancia autónoma, no involucrada en el proceso de adjudicación, construcción y explotación de las obras, destinada a fiscalizar los niveles de calidad de los servicios que entregan las obras del programa y velar por los intereses de los usuarios de éstas. En la actualidad se está trabajando en el proyecto de Ley para crear una Superintendencia de Obras Públicas, siendo esta División la base a partir de la cual se formaría dicha Superintendencia.
- En la actualidad se está estudiando realizar algunas modificaciones institucionales para la Coordinación de Concesiones, siendo uno de los aspectos bajo análisis el grado de integración del proceso concesión, lo cual implica determinar si conviene que todo el proceso de concesión se realice en una sola unidad (como actualmente lo lleva a cabo la CGC) o en dos o más unidades.

El Panel considera que una de las funciones que debe permanecer en la CGC es la de prestar una asesoría especializada al Estado en materias de estudio de proyectos, diseño de licitaciones y de sus bases y de la elaboración de contratos de concesión. Respecto de las labores de administración e inspección fiscal de los contratos de construcción y explotación, el panel no dispone de antecedentes para emitir un juicio fundamentado sobre la conveniencia o no de que permanezca en la CGC; sin embargo, cabe señalar que las alternativas a estudiar en profundidad son: i) que estas labores permanezcan en la CGC o ii) que sean desarrolladas en una o más unidades operativas especializadas del MOP o de otras instituciones del Estado. El Panel estima que de seleccionarse un esquema operativo en que la administración e inspección fiscal sean desarrolladas por dos o más entidades, se debe tener presente que: i) puede producir una mayor burocratización del proceso de concesiones, ii) requerirá generar en cada una de las unidades operativas supervisoras la capacidad humana y tecnológica para administrar los contratos de concesión y iii) puede generar conflictos con las empresas concesionarias debido al tratamiento distinto que cada unidad operativa podría dar a situaciones similares de conflicto contractual. De acuerdo con estos problemas, es posible entender, que podría ser más conveniente que la administración de contratos e inspección de obras deba concentrarse en un único ente, regido por las mismas políticas, normas y procedimientos (ya sea la CGC u otra agencia distinta).

2.2. Organización y Gestión

- La estructura organizacional de la CGC posee cargos nominalmente adecuados para las actividades a desarrollar. No obstante, la organización no se encuentra soportada por manuales de descripciones de cargos y de funciones actualizados, que permitan analizar su composición en forma detallada. Tampoco se poseen manuales de procedimientos que apoyen su accionar, lo que puede generar cierto grado de transitoriedad y variabilidad en la forma de

¹ Establecidas en la Matriz de Marco Lógico (MML).

desarrollar las actividades esenciales de la organización y que de hecho imposibilita el análisis externo de los mecanismos de actuación de la CGC.

- Las decisiones sobre los proyectos que deben o no ejecutarse son tomadas por el Ministro de Obras Públicas, apoyado en el Comité de Comisiones Conciliadoras, Arbitrales y Convenios Complementarios (CCCACC)². El Panel estima que la toma de decisiones sobre la decisión de ejecutar un proyecto de concesión no debiera tener un carácter tan personalizado, sino que debiera recaer en un organismo colegiado.
- Si bien a partir de los resultados observados del sistema de concesiones no es posible identificar problemas evidentes de descoordinación entre sus unidades, el hecho de que los mecanismos de coordinación al interior de la CGC no estén establecidos en normas escritas, sino que dependen exclusivamente de la voluntad de las personas, permite que eventualmente se generen problemas de este tipo.
- El personal de la CGC labora en un medio de institucionalidad informal y de permanente escrutinio público de su labor profesional por parte de los medios de comunicación y sectores políticos, lo que promueve un ambiente organizacional inadecuado para el mantenimiento de la eficiencia laboral y motivación individual.
- Respecto de las funciones y actividades de seguimiento de las licitaciones e inspecciones de obras, el Panel no puede emitir una opinión, por cuanto no obtuvo información sustantiva respecto de la calidad y verificación de dichas actividades, ya que la CGC no cuenta con un sistema de información gerencial integrado, de proyectos y de gestión.

2.3. Eficacia y Calidad

- No se poseen indicadores que permitan medir el impacto económico y social del programa de concesiones. Sin embargo, resulta evidente que el desarrollo de infraestructura ha permitido mejorar la conectividad del país y su integración al exterior, permitiendo ahorros de tiempo y costos de operación. A modo de ilustrativo, se puede señalar que:
 - o En el caso interurbano, las rutas pavimentadas por el sistema de concesiones alcanzaron los 2.161 km. a fines del 2005 (89% en doble calzada), lo que representa el 35% del aumento total de la longitud pavimentada en el periodo 1993-2005.
 - o En el caso de aeropuertos, la superficie de edificios de terminales antes del programa era de 55.900 m², pasando a 134.500 m² con la implementación de concesiones (141% de aumento) y se pasó de disponer 5 puentes de embarque a 31³.

Además, el sistema de concesiones ha permitido la innovación y adopción de nuevas tecnologías, especialmente en el campo de la ingeniería, introduciendo tecnología de punta en túneles y puentes, así como en estándares de conservación y calidad de los pavimentos.

- En el periodo de análisis 2003-2006 entraron en explotación obras concesionadas por un total de \$3,8 billones (aproximadamente unos US\$ 6.800 millones), de este total un 5% correspondió a obras con convenio de mandato para que el MOP las entregara en concesión.

² Este comité está formado por el propio Ministro, el Subsecretario del MOP, el Fiscal del MOP, el Director General de Obras Públicas y tres profesionales externos. Las facultades y continuidad de sus miembros depende de la exclusiva decisión ministerial.

³ Libertad y Desarrollo. "Concesiones de Obras Públicas: Perfeccionamiento y nuevas oportunidades", Temas Públicos N° 741, septiembre de 2005.

- El desempeño del Programa a nivel de componentes ha sido, en el periodo 2003-2006, adecuado en términos del nivel de producción, pero deficiente en el cumplimiento de metas:
 - o La cantidad promedio de obras licitadas y adjudicadas anualmente en el periodo 2003-2006 tuvo una leve disminución respecto al periodo 1995-2002, pasando de 4 obras adjudicadas anualmente a 3,8. El desempeño en el cumplimiento de metas del componente obras licitadas y adjudicadas fue de 66% en el bienio 2003-2004 y de sólo 17% en 2005-2006. La programación 2003-2004 consideraba adjudicar 15 proyectos y se adjudicaron 10 y la programación 2005-2006 consideraba adjudicar 18 proyectos y sólo se adjudicaron 3.
 - o Respecto del componente obras inspeccionadas, el número de asesorías a la inspección fiscal aumentó en 53% en el periodo 2002-2006 existiendo 23 asesorías el 2006. Sin embargo, el cumplimiento de metas de puesta en servicio muestra un desempeño dispar, dependiendo del tipo de obras y si la puesta en servicio es definitiva o provisoria. Por ejemplo, las rutas transversales tuvieron 8 hitos de puesta en servicio provisoria en el periodo 2002-2006, de los cuales se cumplieron 6 dentro del plazo (75% de cumplimiento), mientras que de los 9 hitos de puesta definitiva en el periodo, ninguno se cumplió dentro del plazo (0% de cumplimiento). En el caso de cárceles, de los 2 hitos de puesta en servicio provisoria y 2 hitos de puesta en servicio definitiva, no se cumplió ninguno (por resciliación del contrato).
 - o Por otra parte, existen retrasos en los plazos de ejecución de algunos proyectos que razonablemente han afectado sus beneficios sociales, como el caso del acceso sur a Santiago, la autopista Santiago-Los Vilos, tramo oriente de costanera Norte, entre otras.
- No existen antecedentes, en el marco de ésta evaluación, que permitan medir el grado de satisfacción de los beneficiarios directos del Programa. La CGC no cuenta con evaluaciones de medición de la calidad de los servicios o de satisfacción de sus beneficiarios directos.
- En 18 licitaciones efectuadas, en el período 2002-2006, en el 39% de los casos se presentó un solo oferente y en el 33% adicional se presentaron dos oferentes. De acuerdo a recomendaciones del Banco Mundial, Comisión Europea y Banco Interamericano de Desarrollo, una licitación con un sólo oferente debe ser declarada desierta, mientras que un mínimo aceptable es de 3 oferentes en cada licitación⁴. En este sentido, si bien lo realizado por la CGC y por la Comisión Evaluadora de las Licitaciones no contraviene ninguna norma interna, no cumple con estándares internacionales más estrictos en esta materia, los cuales son establecidos para promover mayor competencia y eficiencia.

2.4. Antecedentes Financieros

Presupuesto: El presupuesto de concesiones incluye el pago por parte del Estado del crédito IVA incurrido por los concesionarios en la construcción de las obras. Como ello representa una transferencia que se compensa en un determinado plazo, interesa desagregar dicho pago en la estructura del presupuesto total. En este sentido, el presupuesto del programa, entre 2003 y 2007 se incrementó en 4,5%, en términos reales, pasando de \$329,5 miles de millones en 2003 a \$344,3 en 2007. La transferencia de IVA tuvo un aumento de \$203,5 miles de millones en 2003 a \$258,5 en 2007, representando un incremento de 27%.

⁴ Políticas y Procedimientos de Adquisiciones de Obras, World Bank y BID. Condiciones Contractuales. www.worldbank.org ; www.iadb.org y www.eu.int

Recursos Privados: El objetivo del programa es captar recursos privados para financiar la inversión en obras de infraestructura pública⁵. La relación entre recursos privados e inversión materializada anualmente ha sido la siguiente, a nivel del programa global: en 2003 fue de 70,2%, en 2004 de 79,2%, en 2005 de 62,5%, mientras que en 2006, alcanzó sólo a 35,8%. La relación entre los aportes de recursos privados y de recursos público para la inversión varía según las etapas del proyecto. Así, en la fase construcción predomina el aporte privado y luego, en la fase explotación pueden predominar los aportes del Estado para financiar obras complementarias. El cambio de porcentajes de aporte privado en los últimos años, refleja un menor número de grandes obras en etapa de construcción y un aumento de pagos de convenios complementarios y compensaciones en esas obras. Los convenios complementarios son acuerdos establecidos entre la CGC y el concesionario y que implican modificaciones contractuales, tales como cambio de fechas, obras adicionales, cambio en condiciones de la concesión (como aumento de tarifas, entre otros). En algunos casos estos convenios complementarios establecen el pago de compensaciones por parte de la CGC al concesionario.

Para un análisis detallado del nivel y evolución de los aportes privados a los proyectos del programa, se requiere diferenciar los aportes por proyecto y en las distintas etapas del proceso de concesión, licitación, construcción y operación, información que no ha sido proporcionada al Panel por parte de la CGC.

2.5. Eficiencia / Economía

- El programa no cuenta con la siguiente información sistematizada para evaluar su desempeño en términos de eficiencia y economía de sus actividades:
 - o Valor total de la inversión materializada por proyecto. La estimación de costo de los proyectos que se informa es parcial. El Panel sólo dispuso de información de los desembolsos globales del Estado a partir del 2002. No obstante, para efectos de análisis del valor de las obras, se debe distinguir entre las obras que forman parte de la concesión y las obras cuya ejecución se ha encomendado al concesionario por consideraciones de beneficio mutuo pero que no forman parte de las obras originalmente concesionadas. Un ejemplo, de ellos son los colectores de aguas lluvia en la Costanera Norte.
 - o Proporción del aporte de los concesionarios sobre el total de la inversión materializada. Para definir este indicador se requiere determinar la totalidad de los pagos del Estado por proyecto y de los pagos de los concesionarios al Estado, por ejemplo, derecho por uso de activos, pagos comprometidos en la oferta, etc. La información disponible se encuentra sólo a nivel total para el período 2002-2006, no siendo posible, precisar este indicador.
 - o Pagos al Estado por parte de los concesionarios en la etapa de explotación, por concepto de fiscalización, participación de utilidades extraordinarias y otros, por proyecto. La información disponible se encuentra sólo a nivel total para el período 2002-2006, no siendo posible, precisar este indicador.
 - o Pagos del Estado a los concesionarios en la etapa de explotación, por concepto de ingresos mínimos, subsidios, compensaciones y otros, por proyecto. La información disponible se encuentra sólo a nivel total para el período 2002-2006, no siendo posible, precisar este indicador.
- Además, para realizar una adecuada comparación de los costos sociales de las concesiones de obras públicas, el Programa debiera intentar obtener los costos de operación, mantención y

⁵ A su vez, los inversionistas privados recuperan su inversión y obtienen un retorno sobre ella, mediante el cobro a los usuarios directos cuando son obras tarifadas o mediante cobro al Estado, como el caso de las cárceles y otros.

fiscalización por proyecto. Esta información hoy no es recopilada por la CGC ya que son costos de cargo y responsabilidad del privado y la CGC lo único que verifica es que se entregue el servicio comprometido en la concesión.

- En el período 2002-2006 los aportes netos del Estado alcanzaron a \$ 731.245 millones⁶, lo que representa un 15,2% de la inversión materializada desde el inicio del programa (\$ 4.810.193 millones). Como los aportes del Estado no han sido informados en su totalidad, la incidencia de los aportes efectivos es superior al 15,2%.
- La inversión real del Programa ha aumentado en un 50% en el periodo 2002-2006, lo cual se explica fundamentalmente por el aumento en el ítem “compensaciones y convenios complementarios”, el cual pasó de \$48.300 millones el año 2002 a \$205.000 millones el año 2006. Al analizar en mayor detalle este ítem, se constata que:
 - o Del total invertido en este concepto en el periodo 2002-2006 (\$618.506 millones), un 73% corresponde a convenios complementarios⁷, un 9% al pago de sentencias arbitrales y conciliadoras⁸, un 6% a cambios de servicios, un 4% a convenios de extinción de contratos y el resto a otros conceptos.
 - o El monto anual por convenios complementarios pasó de \$34.126 millones el año 2002 a \$133.426 el año 2006. Para emitir un juicio respecto de la pertinencia y eficiencia de dichos convenios se requeriría realizar un análisis caso por caso, lo cual excede el alcance de la presente evaluación.
 - o Los costos para el Estado por sentencias arbitrales y conciliadoras alcanzaron un monto de \$ 41.514 millones el 2006, representando un 15,5% de la inversión real anual del Estado en el programa (\$ 267.624 millones).
 - o Los pagos del Estado por 2 extinciones de concesión el 2006 (Infraestructura penitenciaria Grupo II y Estación Intercambio Modal Quinta Normal) alcanzaron a \$ 21.538 millones, equivalentes a un 8,0% de la inversión real anual del Estado en el programa. El 2005 se había extinguido la concesión del Embalse El Bato (Illapel, con un costo para el Estado de \$4.211 millones). Cabe señalar que las extinciones de concesión representan –por lo general- un costo para el Estado que puede evitarse si los términos contractuales asignan al concesionario el riesgo que finalmente llevó al fracaso del proyecto, porque, o no se hubieran presentado ofertas (que habría sido adecuado en vista del desenlace final de la concesión) o el adjudicado hubiera asumido los costos.
- La CGC no posee un diagnóstico claro de las razones que han generado el aumento experimentado por el ítem “compensaciones y convenios complementarios”. Algunas de las causas que podrían estar explicando esto pueden estar asociadas con:
 - o contratos de licitación no suficientemente normados o incompletos, que dejan un margen demasiado amplio para su interpretación por las partes. De ser ésta la causa, sería un factor que debilita la competitividad en el acceso a la concesión, ya que parte significativa de la rentabilidad del negocio se resolverá en acuerdos posteriores.
 - o Inadecuada asignación de los riesgos constructivos del proyecto, los cuales debieran recaer principalmente en el concesionario, ya que es la parte que mejor puede evaluarlos y la que tiene que definir las opciones para mitigarlos.

⁶ Los aportes netos del Estado corresponden a la inversión real (que incluye los conceptos de administración, Estudios, compensaciones y convenios complementarios, obras de arte, vialidad complementaria y puestos de control), más la diferencia por expropiaciones, y menos los ingresos por infraestructura preexistente.

⁷ Los convenios complementarios, que constituyen la mayor parte de la inversión real (73% promedio 2002-2006), incluyen obras para mejorar estándar, costos no previstos, obras no relacionadas con el servicio concesionado (por ejemplo, colectores de aguas lluvia), entre otros.

⁸ Las discrepancias que surgen entre los concesionarios y el Estado son resueltas por una comisión conciliadora, en primera instancia, y por una comisión arbitral, en última instancia.

- Inadecuado mecanismo de resolución de controversias. El sistema actual está basado en árbitros que fallan en prudencia y equidad (no en derecho), lo cual permite que incluso si algo está expresamente señalado en las bases pueda ser desconocido por la concesionaria provocando indemnización por parte del Estado.
- Las concesiones de obras de vialidad urbana presentan un 17,1% de aportes de Estado respecto de la inversión materializada, mayor que el 15,1% que presenta el resto de las concesiones viales. Este aspecto debe analizarse con mayor detalle, pues llama la atención del panel, ya que las autoridades han planteado que en el caso de proyectos de vialidad urbana estas obras se financiarían principalmente con aportes de los usuarios, pero en la práctica no se observa una diferencia significativa con el resto de las carreteras interurbanas.
- Los gastos de administración son especialmente bajos para la magnitud de las inversiones involucradas, no superando el 1,2% del gasto total del programa en los últimos 4 años. El 2006 los gastos de administración representaron un 0,10% del valor de la infraestructura materializada, que debe supervisar Concesiones. Como referencia, para el 2007 la dirección de vialidad tiene un presupuesto de gasto de administración (subtítulos 21 y 22) que representa un 9,1% de su presupuesto total de gastos.
- En los últimos años el programa ha presentado una sobre ejecución significativa del presupuesto inicial, del 34 y 27% en el 2005 y 2006, respectivamente, que se debe principalmente al prepagado de los compromisos de mayor costo.

3. Justificación de la Continuidad del Programa

El crecimiento económico y demográfico del país demanda la permanente identificación y ejecución de proyectos para satisfacer sus requerimientos. En este sentido, en el mantenimiento de la política de subsidiariedad del Estado, la racionalización de las actividades del sector público y la mayor participación del sector privado en la economía del país, permiten señalar que potencialmente, existirán, en el largo plazo, obras que podrán ser entregadas en concesión al sector privado y harán que las funciones que actualmente realiza el programa tengan un horizonte lejano para un eventual término. Sin embargo, la pertinencia de la aplicación del sistema de concesiones dependerá de decisiones de alto nivel que mantengan la política de captar recursos privados para la ejecución de obras, mientras el Estado destina recursos para el desarrollo social.

Por otra parte, existen disposiciones regulatorias que justifican la continuidad del programa. En efecto, la actual Ley de Concesiones establece que una vez concluido el plazo inicial de las concesiones estas deben ser vueltas a concesionar⁹. Esto respalda la continuidad del programa, al menos durante el lapso en que deban de relicitar las obras ya concesionadas. Desde esta perspectiva, la CGC o quién la sustituya, eventualmente con otro nombre y atribuciones, tendría asegurada, justificadamente, su labor por un largo plazo.

La continuidad del programa debe ser analizada no sólo desde el punto de vista de su actual diseño o institucionalidad, sino que esencialmente, desde lo que significa la gestión de una actividad relevante para el Estado, en cuanto al financiamiento de las obras de infraestructura pública. El programa y la CGC, en sí pueden ser modificados en su institucionalidad, fortalecidos en la actual o reemplazados por una organización distinta, pero la función propia de la concesión de nuevas obras concesionadas y la reconcesión de las actuales deberá continuar en función de las políticas de subsidiariedad del Estado.

La entidad que se encargue de los procesos de concesiones debe tener capacidad institucional y realizar una gestión ágil, acorde con los requerimientos del sector privado, pero también, con

⁹ Decreto N° 900, Cap. VII, Art. 25. 1996.

disposiciones que aseguren la observancia de los principios estándares internacionales usualmente recomendados en adquisiciones, es decir: economía, eficiencia, competencia, igualdad, transparencia, debido proceso y publicidad.

4. Principales Recomendaciones

a) Diseño del Programa

- Se debe establecer una política con criterios explícitos para determinar los proyectos de infraestructura pública que deben ser desarrollados bajo el esquema de concesiones de obras públicas¹⁰, de forma que la incorporación de proyectos al programa -que constituye un aspecto crítico para su buen funcionamiento- no dependa de un supuesto que puedan o no cumplir los organismos que generan los proyectos. Esta labor de definición de políticas debe permanecer en el MOP como ente rector de las inversiones en infraestructura pública en el país.
- La CGC debe ser objeto -en el corto plazo- de un estudio de reingeniería institucional, en el que se estudie el grado de integración del proceso de concesión y se defina si la CGC debe permanecer como un ente único a cargo de la administración de las concesiones o es más conveniente que una o más instituciones asuman la labor de inspección fiscal y administración de los contratos. En cualquier escenario, se estima que la CGC debe al menos mantener una labor de asesoría especializada al Estado en el estudio de proyectos, diseño de licitaciones y de sus bases y en la elaboración de los contratos. Los resultados del estudio se deberían implementar transitoriamente mientras se define legalmente la situación institucional futura de la CGC.
- Independiente de los resultados del estudio de reingeniería institucional, el futuro nuevo ente encargado de la administración de concesiones debe mantener algunas de las actuales características de la CGC, tales como presupuesto propio y adecuado a sus necesidades de organización especializada, así como un staff profesional permanente de excelencia. Debe realizar una gestión basada en modelos de la empresa privada, respaldar sus actividades de coordinación interna con manuales de procedimientos y en sistemas de información financiera y de gestión, y poseer una contraloría operativa interna, que examine periódicamente las actividades llevadas a cabo por las unidades ejecutivas de concesiones.

b) Organización y gestión

- El MOP debe establecer un mecanismo institucional, con procedimientos definidos para la adopción de decisiones sobre la aprobación de obras a licitar y concesionar. El actual Comité de Concesiones es una instancia no resolutoria y que traslada la decisión final al Ministro de OO.PP., lo cual no promueve necesariamente una adecuada selección de la cartera de obras a concesionar, ni la asunción del riesgo involucrado en la administración de ésta. En este sentido debe despersonalizarse la decisión de concesionar o no una determinada obra.
- El programa debe implementar un sistema de información gerencial e integrado que permita contar con información detallada, oportuna y confiable para el seguimiento de los proyectos en sus diversos niveles de cartera y con registros pertinentes sobre la situación de costos involucrados. De manera que se pueda:

¹⁰ Por ejemplo, un aspecto relevante puede ser el establecimiento de la metodología del Comparador del Sector Público (PSC), como un criterio para definir la conveniencia de ejecución de un proyecto vía concesiones de obras públicas.

- evaluar el desempeño del programa en el cumplimiento del propósito respecto de la cantidad y calidad de la infraestructura y de si los proyectos ejecutados son socialmente rentables en la etapa ex – post;
 - establecer mecanismos que generen información sobre el grado de satisfacción de los beneficiarios directos de la CGC;
 - Identificar los costos de las obras que son parte de la concesión y el costo de obras adicionales que se asignan al concesionario por razones de conveniencia práctica;
 - contar con información precisa, por proyecto, de valor total de las obras (que forman parte del patrimonio del Estado) y de los aportes netos que realiza el Estado;
 - contar con información sobre los costos de operación y mantención en la fase de explotación, la parte de cargo del concesionario y la parte que aporta el Estado en calidad de mandatario.
- El programa debe estudiar en profundidad las causas por las cuales se ha reducido el número de empresas o consorcios que presentan ofertas, de manera que se puedan identificar medidas para asegurar una adecuada competitividad en el proceso de licitación.
- De igual forma, el Programa debe realizar un estudio detallado de los costos por “compensaciones y convenios complementarios”, de manera que se puedan identificar con mayor claridad las razones que explican el aumento experimentado por este ítem y a partir de esta información, proponer las medidas pertinentes para asegurar una mayor eficiencia en el sistema de concesiones.

I. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA

1.1. Descripción General del Programa

El Programa Administración Sistema de Concesiones se inició el año 1995 con el objeto de coordinar los esfuerzos por incorporar al sector privado en la provisión de la infraestructura pública, mediante el sistema denominado BOT (*Build, Operate and Transfer*), en el cual el sector privado construye y opera la obra durante un determinado periodo de tiempo, cobrando un tarifa por ello, al cabo del cual, de acuerdo con la ley chilena, la obra debe ser relicitada¹¹. El Estado, mantiene siempre la propiedad de la obra ejecutada.

La Dirección General de Obras Públicas es el servicio responsable del Programa, siendo la Coordinación General de Concesiones¹² (CGC) la unidad encargada de su ejecución, para lo cual produce los siguientes componentes:

1. Obras de infraestructura licitadas y adjudicadas: Hasta la fecha las obras ejecutadas se pueden clasificar en:
 - Infraestructura vial (urbana e interurbana)
 - Edificación Pública: En esta categoría se han ejecutado proyectos del siguiente tipo:
 - Edificios de terminales aeroportuarios
 - Infraestructura penitenciaria
 - Infraestructura pública (espacios públicos y espacios deportivo-recreativos, así como infraestructura de apoyo al plan Transantiago)
 - Obras hidráulicas
2. Obras de Infraestructura inspeccionadas: Contempla la inspección técnica y de cumplimiento contractual en las siguientes etapas:
 - Construcción
 - Explotación

Los proyectos contemplados en el Programa corresponden a obras públicas tanto de tuición del MOP como de otras instituciones públicas que entregan un mandato para concesionarlas.

En la ejecución de este programa intervienen principalmente las siguientes instituciones:

- Dirección General de Obras Públicas: Esta Dirección es la responsable del Programa y es quien posee las atribuciones legales para licitar y adjudicar los proyectos, así como para gestionar el correspondiente contrato.
- Ministerio de Hacienda: Es el encargado de aprobar los recursos y garantías comprometidas por el Estado de Chile en los contratos de concesión y de los recursos adicionales contemplados en los convenios complementarios, que surgen por obras extraordinarias ejecutadas por el concesionario. De igual forma, autoriza los recursos

¹¹ La Ley no define ni el número de veces que debe relicitarse la obra, ni el periodo de tiempo total por el que debe hacerse esto; sin embargo, la actual política es –según lo manifestado por la Coordinación General de Concesiones– continuar relicitando siempre las obras que ya están en concesión.

¹² Denominada también como Coordinación de Concesiones de Obras Públicas.

para la operación de la CGC. Además, revisa y propone modificaciones a las bases bases de licitación y en modificaciones contractuales.

- Instituciones mandantes: En la etapa previa a la licitación las instituciones mandantes le definen a la Coordinación de Concesiones los requerimientos técnicos y operativos que debe cumplir la infraestructura, posteriormente participan en el proceso de licitación y adjudicación de la concesión y finalmente acompañan al Inspector Fiscal en la administración del contrato durante las etapas de construcción y explotación. Hasta la fecha las instituciones que han participado en proyectos actualmente en explotación son las siguientes: Dirección General de Aeronáutica Civil, Gendarmería de Chile, Chiledeportes. Servicio Nacional de Aduanas, Ministerio de Justicia y Municipalidad de Santiago.

El ámbito de acción territorial del programa es nacional. Sin embargo, en la práctica se puede apreciar una cobertura de cierta concentración, que difiere según el tipo de infraestructura pública, ya que en el caso de vialidad urbana los proyectos se han concentrado exclusivamente en la Región Metropolitana, mientras que en vialidad interurbana el ámbito se ha extendido entre la IV y la X región, concentrándose en la zona central del país. En el caso de la infraestructura aeroportuaria, se han ejecutado proyectos en todas las regiones que cuentan con aeropuertos en el país, con excepción de la IX y XI Región.

Cabe destacar que este es un programa de administración centralizada, sin oficinas regionales, y donde el diseño y estudio del negocio, el llamado a licitación, la adjudicación, la inspección de las obras concesionadas, durante su construcción y explotación, y la administración de los recursos son responsabilidad de la Coordinación de Concesiones de Obras Públicas.

1.2. Objetivos del Programa a nivel de fin y propósito

El fin del Programa es contribuir al desarrollo económico y social del país, mejorando e incrementando la infraestructura pública.

Para contribuir a ese fin, el Programa ha definido que su objetivo a nivel de propósito es mejorar e incrementar la cantidad y calidad de la infraestructura pública, mediante concesiones al sector privado de obras socialmente rentables.

1.3. Justificación del Programa

El Programa se inicia a partir del diagnóstico realizado a comienzos de 1990, el cual mostraba que las bajas inversiones en infraestructura producto de las limitaciones presupuestarias que tuvo el país en las dos décadas previas, habían generado un importante déficit.

Según las estimaciones efectuadas por el MOP, el país requería invertir US\$11.080 millones en el periodo 1995-2000 para aliviar el déficit de infraestructura existente, de los cuales un 66% correspondía al sector transporte (ver Cuadro N° 1). Este déficit ponía en riesgo el alentador ritmo de crecimiento económico del país, el cual se basaba fundamentalmente en el crecimiento y desarrollo del sector exportador.

Cuadro 1: Requerimientos de Inversión en Infraestructura, Período 1995-2000

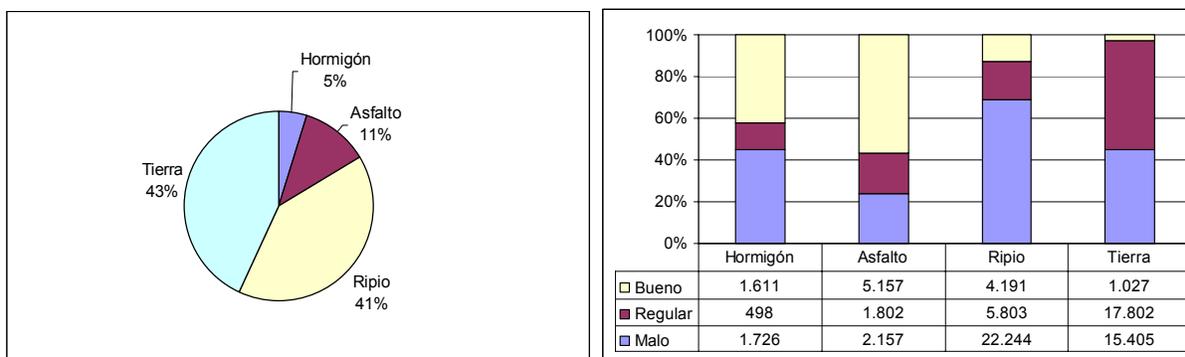
Sector	MM US\$	%
Caminos y carreteras	4.250	38%
Vialidad urbana	2.000	18%
Puertos	450	4%
Ferrocarriles	470	4%
Aeropuertos	100	1%
Subtotal Transporte	7.270	66%
Tratam. De aguas	1.480	13%
Agua potable	950	9%
Equipamiento comunitario	810	7%
Riego	370	3%
Control de aguas lluvia	200	2%
Subtotal No Transporte	3.810	34%
TOTAL	11.080	100%

Fuente: MOP 1995, citado en documento "Sistema de Concesiones en Chile 1990-2003", MOP junio 2003.

El número de vehículos se había duplicado en pocos años y lo propio ocurría con el transporte de carga, producto del fuerte aumento en las exportaciones e importaciones de productos manufacturados. En el transporte aéreo, el incremento tanto del número de pasajeros como de las toneladas de carga, hicieron absolutamente insuficiente la capacidad de los aeropuertos nacionales.

El Gráfico N° 1, muestra el estado de la red vial en el año 1993, como se puede apreciar sólo un 16% de la red vial estaba pavimentada con hormigón y asfalto. En el caso de las carpetas de hormigón, casi el 60% se encontraba en mal o regular estado, mientras que en las de asfalto este porcentaje llegaba a poco más del 40%.

Gráfico 1: Estado de la Red Vial – 1993, distribución según tipo de carpeta de rodadura y estado de conservación.



Fuente: MOP.

De acuerdo a un estudio de la Cámara Chilena de la Construcción, las pérdidas anuales de competitividad asociadas al déficit de infraestructura vial alcanzaban a US\$ 1.500 millones (Ver Cuadro 2).

**Cuadro 2: Pérdidas Anuales de Competitividad por Déficit de Infraestructura
(MM US\$)**

Tipo de pérdida en competitividad	US\$ millones
* Por demoras en carreteras y desgastes de vehículos	465
* Por congestión en Santiago	433
* Por efectos sobre la salud	216
* Por daños físicos por accidentes	130
* Por daños a la fruta en camiones	108
* Por enfermedades gastrointestinales	106
* Por demoras en los puertos	42
Total de pérdidas por déficit de infraestructura vial	1.500

Fuente: Cámara Chilena de la Construcción. 1995

Hacer frente a este déficit con los recursos públicos significaba triplicar el presupuesto del MOP en ese periodo¹³ y postergar urgentes inversiones directas en el ámbito social¹⁴. Esto fue considerado inviable por parte del Gobierno y se puso en marcha un programa de concesiones centrado en los contratos BOT para concesionar aeropuertos y carreteras.

El objetivo central de este plan era consolidar un sistema de autopistas y carreteras que uniera el país de norte a sur. Las nuevas obras viales debían cumplir con al menos tres requisitos:

- Responder a los parámetros de seguridad y eficiencia necesarios para el comercio nacional e internacional.
- Permitir un adecuado flujo de vehículos y un óptimo transporte de personas.
- Facilitar el acceso (de productos y vehículos) desde los puntos intermedios y en ningún caso transformarse en una barrera con los destinos terminales.

Este plan de inversiones consideraba que el sistema norte-sur (Ruta 5) debía complementarse con redes transversales, para así cubrir todo el territorio nacional. Se contaría con una vía costera, alternativa a la central, que a la vez uniera el trazado de la costa.

Este eje de carreteras, además, debía acoger las nuevas tendencias de integración del cono sur de América. Chile, por su posición geográfica y por las condiciones de desarrollo político-social que había alcanzado, debía aprovechar la oportunidad de convertirse en la principal puerta de salida al Pacífico para los países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR); y en el puente natural con el continente asiático, para las naciones americanas que miran hacia el Atlántico.

Como los caminos, los aeropuertos también debían modernizarse, de tal forma que dejaran de ser punto final de los itinerarios y se transformaran en escalas de las frutas hacia el oriente y occidente (Asia, Australia, Oceanía y Sur de África).

Cabe destacar que el sistema de participación público – privada bajo el esquema BOT presenta además ciertas ventajas sobre la forma tradicional de financiar, ejecutar y operar la infraestructura pública:¹⁵

- Dado que la misma empresa que construye las obras hace también el mantenimiento, existen incentivos para invertir en calidad durante la etapa de la construcción.

¹³ El presupuesto anual del MOP era en esa época de aproximadamente US\$800 millones.

¹⁴ Desde el primer gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia se definió como prioridad resolver la pobreza y durante el Gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle se elabora el Plan de Superación de la Pobreza.

¹⁵ Ver artículo "El Programa Chileno de Concesiones de Infraestructura: Evaluación, Experiencias y Perspectivas". Engels, Ficher y Galetovic.

- Por lo general las empresas privadas son más eficientes que las estatales y, en consecuencia, el mantenimiento y la operación deberían ser más eficientes con el esquema BOT.
- Es más fácil justificar políticamente que el cobro de tarifas debe cubrir los costos por uso de la infraestructura.
- Desde un punto de vista distributivo, puede ser aconsejable que los beneficiarios del proyecto de infraestructura sean quienes paguen por él, lo que ocurre con los proyectos BOT, pero no así bajo el enfoque tradicional¹⁶.
- Los esquemas BOT se seleccionan con un criterio de mercado y no mediante mecanismos de planificación centralizada, lo cual ayuda a descartar obras que puedan denominarse “elefantes blancos”¹⁷, pues los ingresos de la empresa concesionaria están vinculados a la demanda¹⁸.

Estos beneficios deben contrastarse con los costos que impone este sistema y que están asociados a los problemas de agencia entre el concesionario y el concesionador los cuales se producen por que el concesionario tiene, razonablemente, objetivos distintos a los del concesionador. Para evitar el surgimiento de este problema algunas de las principales condiciones que debe cumplir un “contrato” de concesión para ser eficiente son¹⁹:

- Las partes deben tener acceso a información confiable y a bajo costo. Esto es especialmente importante ya que los costos asociados a transacciones pueden ser particularmente altos en presencia de incertidumbre²⁰.
- El contrato debe incorporar incentivos que permitan reducir los “comportamientos oportunistas” de alguna de las partes involucradas, derivados del riesgo moral y la existencia de incertidumbre, que promuevan la eficiencia en la provisión del servicio (provisión del servicio a mínimo costos para satisfacer las necesidades de los clientes, usuarios o beneficiarios). En este sentido, se requiere estructurar los contratos de manera tal que el participante que adopte “comportamientos oportunistas” asuma plenamente las consecuencias de sus actos.
- El contrato debe entregar al “principal” herramientas que le permitan tener capacidad de monitoreo de las actividades para la evaluación de su cumplimiento, así como de la calidad de los productos, evitando el “comportamiento oportunista” por parte del agente.
- El contrato debe incluir el diseño de estándares o indicadores de desempeño que, en conjunto, configuren un sistema adecuado que facilite el monitoreo del cumplimiento del mismo.
- El contrato debe minimizar los costos de transacción. Los costos de transacción dependen de las características de los contratos así como del contexto en el cual se realizan las transacciones. Los costos de transacción se dividen en dos tipos: los costos de intercambio ex-ante (procesos de diseño, negociación y resguardo del acuerdo de intercambio) y los costos ex-post (costos de monitoreo y de control de cumplimiento de los contratos). Mientras más específicos son los contratos mayores son los costos de transacción. Por otra parte, mientras mayor es el grado de incertidumbre, mayor es la dificultad para incorporar en los contratos los productos exigibles ante diferentes escenarios.

¹⁶ Este argumento puede también ser aplicado en términos de equidad territorial, ya que bajo el esquema tradicional (con financiamiento vía recaudación tributaria), los usuarios de todo el país terminarían “pagando” –por ejemplo- por el desarrollo de infraestructura que beneficia a Santiago (por ejemplo, proyectos de vialidad urbana), lo que no ocurre con el sistema BOT.

¹⁷ Elefantes Blancos (*White elephants*): Se refiere a proyectos sobredimensionados para los requerimientos existentes y cuyos costos de inversión y operación exceden los beneficios que generan.

¹⁸ Nótese que esta característica se puede ver negativamente afectada con la entrega de garantías estatales.

¹⁹ Notas técnicas, DIPRES enero 2007.

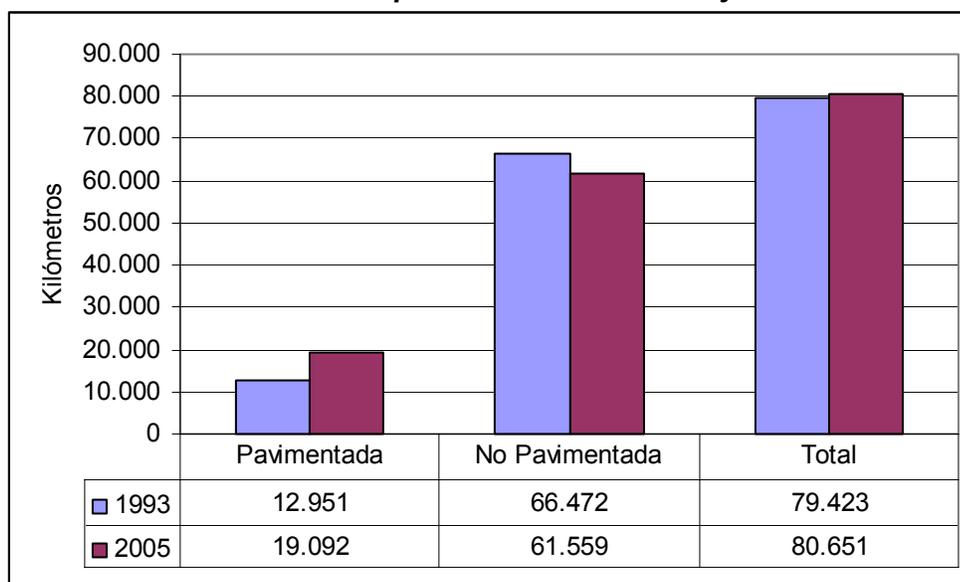
²⁰ Para distintas magnitudes de costos de información existen características óptimas de contrato diferentes.

- El contrato debe permitir compartir, en lo posible, el riesgo producto de la incertidumbre, esto con el objetivo de incentivar la eficiencia y eficacia, y asegurar la viabilidad económica de la oferta.
- El contrato debe incorporar mecanismos que los hagan exigibles, de lo contrario se tratará de una herramienta formal, que incorporará un procedimiento adicional, aumentando los gastos administrativos del programa, sin asegurar que se logren los objetivos propuestos.

Por otra parte, el contrato debe ser un documento simple, concreto y efectivo que precise los compromisos asumidos por la partes y ser una herramienta útil para su seguimiento y control de cumplimiento oportuno.

No hay antecedentes concretos sobre la reducción del déficit de infraestructura en la actualidad. No obstante, y a modo de referencia, el gráfico siguiente muestra una comparación de la red vial en los años 1993 y 2005, apreciándose que la red vial total aumentó en poco más de 1.000 Km. (1,5%) y que los caminos con carpeta de rodadura pavimentada aumentaron en casi 6.000 Km. (47,4%), mientras que aquellos con carpeta no pavimentada disminuyeron en casi 5.000 Km. (-7,4%).

Gráfico 2: Comparación Red Vial 1993 y 2005.



Fuente: Elaboración propia a partir de información MOP.

La concesión a privados de la Ruta 5 y de las rutas transversales, así como los aeropuertos y vías urbanas, redujeron en forma significativa el déficit de infraestructura existente a comienzos del Programa. En el caso interurbano, las rutas pavimentadas por el sistema de concesiones alcanzaron a diciembre de 2005 a aproximadamente 2.161 km (89% en doble calzada), lo cual representa el 35% del aumento total de la longitud pavimentada en el periodo 1993-2005.

En el caso de aeropuertos, la superficie de edificios de terminales antes del programa de concesiones era de 55.900 m², pasando a 134.500 m² con la implementación de concesiones; es

decir, un aumento de 141% en la superficie de edificios de terminales (además, se pasó de disponer 5 puentes de embarque a 31)²¹.

Una vez adjudicados los proyectos contemplados en el programa inicial de concesiones (principalmente proyectos de vialidad interurbana y aeropuertos), se incorporaron a los planes de inversión del Programa otras obras como embalses, cárceles, obras viales urbanas y edificación pública. También se consideró la posibilidad de incorporar al sistema de concesiones proyectos del sector salud, construcción o mejoramiento de hospitales; sin embargo, no hay por el momento una decisión política de si este será el esquema que se utilizará finalmente²².

En el caso de los proyectos de infraestructura penitenciaria, el objetivo de estas inversiones es reducir el déficit de plazas, el que de acuerdo a cifras de población penal y capacidad de los establecimientos alcanzaba el año 2004 a aproximadamente 14.000 plazas (60% de déficit). Para tal efecto se tenía planificado incorporar al sector privado en la construcción de un total de 10 establecimientos en cuatro etapas, con 16.000 plazas adicionales y 370.000 m².²³

De acuerdo a lo señalado por la CGC, para tomar la decisión de incorporar nuevas tipologías de obras (como embalses, obras viales urbanas y edificación pública, construcción o mejoramiento de hospitales), se han realizado estudios para calcular el indicador “Comparador del Sector Público” o PSC, por sus siglas en inglés. Este indicador estima el hipotético costo ajustado por riesgo si el proyecto fuera financiado e implementado por el gobierno; es decir, el PSC representa el verdadero costo para el gobierno de producir el proyecto bajo el método tradicional de provisión pública. Este valor es luego comparado con el valor ofertado por el privado y, de ser este último menor, conviene ejecutarlo bajo el sistema de concesiones.

No existe en la actualidad un diagnóstico de las necesidades de inversión en infraestructura pública que debe enfrentar el país en el mediano o largo plazo, ni de qué parte de estos requerimientos pueden ser abordados eficientemente a través del sistema de concesiones.

1.4. Política global y/o sectorial a que pertenece el Programa

El Programa se enmarca dentro del rol que le cabe al Estado de proveer de infraestructura pública para el desarrollo económico y social del país, implementado bajo el Rol Subsidiario que enmarca la labor del Estado, a través del sistema de concesiones, que abre un espacio para que sea el sector privado quien la financie, construya y explote.

El marco legal que rige el Programa Administración del Sistema de Concesiones es el siguiente:

- Ley de Concesiones, DFL MOP N° 164 de 1991, texto refundido, Decreto MOP N° 900 de 1996, que permite al Ministerio de Obras Públicas otorgar en Concesión las obras públicas. El texto legal establece que en caso que el proyecto a concesionar sea competencia de otro organismo del Estado, esta entidad podrá delegar en el Ministerio de Obras Públicas, mediante convenio mandato, la facultad de concesionar la obra en cuestión.

²¹ Libertad y Desarrollo. “Concesiones de Obras Públicas: Perfeccionamiento y nuevas oportunidades”, Temas Públicos N° 741, septiembre de 2005.

²² Aunque en la programación de obras a licitar por la CGC en el periodo 2007-2008 figuran los proyectos “Nuevo Hospital La Florida” y “Nuevo Hospital Maipú”.

²³ Instituto Libertad y Desarrollo. “Crisis Carcelaria: Déficit duplicado en los últimos 15 años”. Temas Públicos N° 737, 26 de agosto 2005

Además, regula la adjudicación, ejecución, reparación o conservación de las obras públicas otorgadas en concesión a privados.

- Reglamento de Ley de Concesiones, D.S MOP N° 956 de 1997.

Dicho marco jurídico establece los derechos y obligaciones de las partes, (público y privado), incorporando mecanismos de resolución de controversias, de mediación, arbitraje y herramientas que facilitan el financiamiento de los proyectos.

Cabe destacar que en los objetivos estratégicos de la Dirección General de Obras Públicas no se hace ninguna referencia al programa de concesiones de obras públicas.

1.5. Descripción de bienes y/o servicios (componentes) que entrega el Programa

El programa genera los estudios previos y las licitaciones para la concesión al sector privado de obras de infraestructura pública, que comprende, su construcción y explotación, de conformidad a las condiciones establecidas por el Estado Chileno. Las obras a licitarse deben contar con los estudios previos necesarios de carácter socio-económico, financiero, institucional, ingeniería y medioambiental, que respalden la viabilidad y beneficios del proyecto. Los estudios requeridos por los proyectos son realizados, como se explica más adelante, por profesionales de la Coordinación General de Concesiones, aunque mayoritariamente lo son por consultores privados. El costo de los estudios es con cargo al presupuesto del MOP y en algunos casos son solventados inicialmente por los privados que han presentado el proyecto.²⁴

Para cumplir con su propósito el programa produce, a través de un primer componente, la licitación y propuesta de adjudicación de las obras y mediante un segundo componente realiza la supervisión de las obras concesionadas en sus etapas de construcción y de explotación.

Las obras de infraestructura que licita el programa deben contribuir al desarrollo socio-económico del país, pueden pertenecer a distintos sectores de actividad y ser de iniciativa pública o privada. La adjudicación de las obras es el resultado de la licitación y debe asignarse a la oferta mejor evaluada, de acuerdo con los parámetros de evaluación indicados en la bases de la licitación.

La construcción y explotación de las obras se efectúa conforme a las bases de licitación, que a la vez constituyen el contrato de adjudicación y su supervisión y control es efectuado por inspectores fiscales dependientes de la Coordinación General de Concesiones en observancia a lo pactado en dichos contratos.²⁵

En las obras concesionadas se mantiene la propiedad estatal de las mismas y de conformidad a la actual Ley de Concesiones estas deben ser nuevamente reconcesionadas, al término de un período previo. Para efectos del financiamiento de las obras, los concesionarios pueden utilizar una prenda especial de concesión de obra pública, la cual puede ser pactada con sus financiadores o en la emisión de deuda pública de la empresa concesionaria.²⁶

El programa por su naturaleza no incorpora el enfoque de género en sus componentes, ni en las actividades específicas que forman parte de éstos.

²⁴ La Ley de Concesiones, Decreto 900 – MOP (1996) Art. 2, establece la opción del MOP de ofrecer al postulante privado de proyectos el reembolso de todo o parte de los costos de los estudios que debió realizar para su propuesta. Estos pueden ser pagados por el MOP o por el privado que se adjudique la licitación.

²⁵ Una excepción a la dependencia de los inspectores fiscales de la CGC, lo constituyen las concesiones de aeropuertos, en que existe una dependencia funcional de la CGC y una jerárquica y administrativa de la Dirección de Aeropuertos del MOP.

²⁶ Ley de Concesiones, Decreto 900 – MOP (1996), Art. 43.

Los criterios prácticos que han orientado la selección de proyectos concesionados, por parte de las autoridades, tienen relación con: i) la ejecución de obras modernas, seguras y eficientes para apoyar el comercio nacional e internacional; ii) mejorar el flujo de vehículos y el transporte de las personas; iii) facilitar el acceso de lugares intermedios a sitios terminales; y iv) apoyar la edificación pública y servicios conexos.

En términos de definiciones de políticas de concesiones, en mayo de 2006, el MOP creó, con carácter de unidad funcional, el Directorio Asesor en Concesiones, dependiente del Ministro de OO. PP., el cual está integrado por el Ministro, quién lo preside, el Subsecretario de OO.PP., el Director General de OO.PP., la Directora Nacional de Contabilidad y Finanzas, el Fiscal del MOP y el Director Nacional de Planeamiento.

1.6. Procesos de producción de los componentes

La descripción del proceso de producción de los componentes es el resultado de entrevistas sostenidas por el Panel Evaluador con profesionales de la CGC. El Panel no obtuvo documentos de referencia de normas y procedimientos propios de la CGC, ya que fue informado de que no se cuenta con ellos. En consecuencia, el respaldo a lo detallado en este numeral, lo constituyen sólo las entrevistas referidas. El Panel Evaluador no tuvo acceso a los archivos de la CGC, realizando su labor en base a la información entregada por sus funcionarios, por lo que ésta no ha sido verificada en los archivos o en otro medio escrito interno de la Coordinación.

El proceso de producción de los componentes no cuenta con manuales de procedimientos operativos o instructivos específicos que guíen y regulen los pasos o etapas de las distintas actividades que internamente debe realizar la CGC gestionar los estudios previos y elaborar las bases de las licitaciones de los proyectos a concesionar.²⁷ Las actividades específicas de producción de los componentes son decididas por los cargos de jefaturas de la Coordinación General de Concesiones, en base a la experiencia y a una buena práctica, con procedimientos no estandarizados en manuales o documentos que sirvan de referencia. No obstante, en las etapas de construcción y explotación de las obras, la supervisión de la CGC cuenta con el apoyo de los documentos de bases de licitación, contratos, que rigen dichos procesos. Adicionalmente, en la fase de explotación, se cuenta con un “reglamento de servicios” que constituye una guía para velar por el cumplimiento de las condiciones contractuales entre los concesionarios y el Estado de Chile. En los casos de las concesiones de aeropuertos se cuenta, además, con un manual de operación, que establece la normativa y procedimientos para el desarrollo de las actividades del concesionario.

La producción de los componentes se efectúa con el apoyo de consultores y asesores externos a la CGC, quienes realizan algunos estudios previos a la licitación y asisten a los inspectores fiscales en las fases de construcción y explotación de las obras. Los estudios que se requieren una vez presentado el proyecto a la CGC son generalmente contratados por la CGC, mediante concurso privado, cuando el proyecto proviene de una entidad pública y también, en la mayoría de los casos, cuando son de origen privado²⁸. El tema, su dimensión y grado de especialización definen la externalización ó no del estudio. Los proyectos de obras son licitados, generalmente, con anteproyectos de ingeniería, a fin de dar a los oferentes de una licitación, la opción de presentar alternativas de diseño o mejoras a los mismos.

En 1995, año de formalización de la Coordinación General de Concesiones (CGC), ésta inició sus actividades con una gran cantidad de proyectos aprobados, decididos por la autoridad política,

²⁷ Los reglamentos de obras públicas que posee el MOP no son pertinentes para regular el proceso de concesiones de obras, por cuanto estos son aplicables a otras actividades ajenas a las labores de la CGC.

²⁸ Concurso privado, denominado también concurso por invitación: se efectúa mediante la participación por invitación de firmas preseleccionadas, en que no existe publicidad sobre el concurso a efectuar.

que, actualmente, conforman la mayoría de las grandes obras de infraestructura licitadas, adjudicadas y en servicio público, que corresponden a obras viales interurbanas y aeropuertos. Las obras viales urbanas actualmente en explotación, fueron incorporadas a la cartera de proyectos de la CGC con posterioridad a 1995.

A continuación, se detallan las actividades relevantes de los procesos de producción de los componentes:

1.6.1 Componente de Licitación y adjudicación de las obras

La CGC posee una “cartera de proyectos”, con distintos grados de preparación y de prioridad, que se encuentran en estudio y otros con su proceso de análisis finalizado, que cuentan con una opinión favorable para ser licitados, primero por parte de la CGC y definitivamente por parte del Ministro del OO.PP.²⁹. Los proyectos que comprende esta “cartera” pueden ser incorporados o eliminados de ésta sin que exista un procedimiento institucional y formal para ello, ni parámetros previamente definidos para insistir o desistir de él. Los proyectos ingresan a la cartera por distintos medios de origen: a) decisión del Ministro de Obras Públicas, derivado del MOP o de otras autoridades de gobierno; b) por mandato de otras entidades del sector público, que los han convenido con el MOP; y c) por iniciativa privada, que ha presentado el proyecto a consideración de la CGC. En todos los casos, la decisión final respecto de la incorporación del proyecto a la cartera de la CGC la adopta el Ministro de OO.PP.

Todo proyecto a licitarse requiere de la aprobación técnica inicial de la CGC y de la aprobación final del Ministro de OO.PP. y con antelación a su licitación debe contar con un informe favorable de MIDEPLAN quien da su no objeción al proyecto por cumplir éste con la rentabilidad económica y social mínima exigida a los proyectos del sector público. Además, debe contar con la aprobación explícita del Ministerio de Hacienda, quién aprueba las condiciones económicas comprometidas en las bases y, ocasionalmente, emite comentarios sobre otros aspectos

El proyecto presentado a la CGC, cualesquiera que sea su sector ó área, ingresa a través de la División de Desarrollo y Licitación de Proyectos (DDLDP), quien lo estudia y emite una primera opinión sobre su aceptación o no. Este es analizado preliminarmente y si tiene una opinión favorable la CGC emite una Declaración de Interés Público y que debe ser objeto de un análisis de mayor profundidad y define los requerimientos de estudios adicionales, los cuales pueden ser realizados, como se ha mencionado previamente, por los mismos profesionales de la CGC ó, como ocurre generalmente, por consultores externos contratados por licitación pública. Cuando el proyecto es presentado por un privado éste mismo puede encargarse de los estudios adicionales requeridos. Todo el proceso de estudios es regulado a través de memorándum entre la DDLP y restantes instancias involucradas, sin estar condicionado por plazos específicos ni respaldado por un sistema de información automatizado de estado de situación de los proyectos.³⁰ El análisis inicial de un proyecto, a través del cual se adopta una opinión preliminar sobre su elegibilidad, implica un estudio simplificado del proyecto, verificando si éste es de impacto social, de interés sectorial e innovador, además de cumplir con su factibilidad técnica y económica preliminar.

Realizados los estudios adicionales, si la opinión final es positiva, la CGC lo aprueba y se gestiona el compromiso del MOP, a través de la DGOP y del Ministro de OO.PP., para someterlo a licitación en un plazo no superior a un año a partir de la fecha de su aprobación, conforme lo establece la Ley de Concesiones. En la CGC existe un “Comité Ejecutivo de Concesiones”, adscrito al Coordinador(a) que es el que adopta la decisión técnica sobre el proyecto estudiado. Este Comité

²⁹ En realidad el concepto de cartera de proyectos por etapa de preparación no es plenamente utilizada por la CGC. Sólo se poseen “proyectos a licitar”.

³⁰ La Ley de Concesiones, Decreto 900 – MOP (1996), estipula, en términos globales que la obra a concesionar debe ser licitada en el plazo de un año a contar de la aprobación de la solicitud presentada (Art.2)

lo conforman el Coordinador(a) de Concesiones y todos los Jefes de División de la CGC. Esta instancia no posee elementos de formalidad y sus decisiones son adoptadas sin dejar constancia de ello en acta o documento similar y sus miembros toman acciones posteriores por el conocimiento verbal de lo acordado.

Para que un proyecto sea aprobado y elegible para ser licitado debe contar con los estudios de prefactibilidad, factibilidad y de diseño preliminar de ingeniería, en la mayoría de los casos. Estos comprenden los estudios básicos de: i) demanda y evaluación social; ii) análisis financiero y económicos; iii) impacto de evaluación ambiental; y iv) expropiación. El análisis de los proyectos que efectúa la DDLP, es realizado interactivamente por sus unidades de Desarrollo y Nuevos Proyectos y de Licitación de Proyectos, cuyos encargados deben coordinar sus actividades en conjunto con el Jefe de la División. El Jefe de División y/o los jefes de unidades informan al Comité Ejecutivo de Concesiones, sin una periodicidad fija, sobre el estado de avance en el análisis y recomendaciones acerca del proyecto, para que éste adopte una decisión final sobre el mismo. Todo este proceso no se encuentra expresado normativamente en documentos de referencia y su realización y programación responde al interés y experiencia del jefe de la DDLP y del Jefe de proyecto, que corresponde a un profesional de la DDLP.

Al obtener el proyecto su declaración de interés público, se formaliza el nombramiento de un jefe de proyecto, que recae en un profesional con experiencia de la DDLP y que tendrá la misión de dirigir las actividades específicas del proyecto hasta su licitación y adjudicación, y eventualmente lo hará también en el proceso de construcción de la obra.³¹

En el proceso de aprobación de un proyecto y de su llamado a licitación participa el Comité de Comisiones Conciliadoras, Arbitrales y Convenios Complementarios (CCCACC), adscrito al Ministro de Obras Públicas, que constituye una instancia asesora para dicho Ministro. Este comité esta formado por el propio Ministro, el Subsecretario del MOP, el Fiscal del MOP, el Director General de Obras Públicas, un representante de la Dirección de Presupuesto y tres profesionales externos de reconocido prestigio³². Este Comité atiende, además, otros asuntos relacionados con concesiones, que le son presentados por el Ministro.

Los procedimientos para realizar las licitaciones de obras están contenidos en la Ley de Concesiones de Obras Públicas, su texto refundido y su respectivo reglamento identificados en el punto 1.4 precedente. En esto, se debe resaltar que la Coordinación General de Concesiones no posee documentos estándares de licitación para distintos tipos de obras, sino que las bases generales o administrativas de una licitación han correspondido, generalmente, a las utilizadas en un proceso previa, modificada en aquellos aspectos que sean pertinentes. Esto último la CGC lo considera una práctica de cierto grado estandarización parcial de las bases, aún cuando reconocen no poseer una documentación estándar.

Las licitaciones son reguladas por sus documentos de bases que comprenden: a) las bases administrativas; b) las bases técnicas; y c) las bases económicas. Las bases económicas comprenden el detalle de la(s) variable(s) de licitación que define(n) la oferta económica, la oferta económica misma, el método de evaluación de las ofertas y el procedimiento de adjudicación de la licitación. Las bases de una licitación pueden ser modificadas por el MOP, en forma previa a la presentación de ofertas, según lo amerite el caso, mediante resoluciones modificatorias, las que pasan a formar parte integral de las bases de la licitación. En caso de obras mandatadas al MOP, la entidad mandante participa en la definición técnica de las bases de licitación.

³¹ En diciembre de 2006 el Comité de Concesiones aprobó que algunos de los jefes de proyecto continúen su labor en la etapa de construcción de la obra. Sin embargo, a marzo de 2007 esto no había ocurrido.

³² El año 2007 estos profesionales son el economista Jaime Estévez Valencia, el abogado Manuel Díaz de Valdés y el Ingeniero Agrónomo Héctor Méndez González. La individualización de estas personas se efectúa a requerimiento de la DIPRES.

El Ministro de Obras Públicas, remite las bases de la licitación del proyecto aprobado al Ministro de Hacienda para obtener la aprobación formal, conjuntamente con someterlo a la aprobación del CCCACC. Las observaciones que eventualmente puedan provenir del Ministerio de Hacienda son resueltas en conjunto con la CGC

Las condiciones económicas, precisadas en el capítulo de “Condiciones Económicas de la Concesión” de las bases de una licitación, es propuesta por la CGC al Ministerio de Hacienda, con la remisión del conjunto de los documentos de bases. Este ministerio efectúa una detallada revisión y, regularmente, propone algunas modificaciones que son convenidas con la CGC. De esta forma se precisan los aspectos económicos esenciales para determinar, en gran parte, el atractivo que puede tener la licitación para el sector privado. El Ministerio de Hacienda efectúa, comentarios adicionales a las bases de licitaciones, que no se enmarcan en el contexto económico y que se refieren, esencialmente, a asuntos de sentido común en aspectos operativos.

En los estudios previos de análisis de demanda, evaluación social e impacto ambiental, que requiere la CGC para la aprobación de un proyecto, se contempla la indagación de la opinión de la comunidad respecto del proyecto en cuestión. La participación ciudadana también se manifiesta en el permanente contacto de la CGC, a través del jefe de proyecto, con las autoridades locales del área del proyecto: intendentes, alcaldes, seremis y congresistas de la zona. Este contacto se mantiene durante la etapa de construcción del proyecto.

Para llevar a cabo el análisis de los proyectos estudiados por la CGC, no existen documentos que establezcan criterios para otorgar grados de prioridad a los mismos, ni de asignación de recursos o distribución entre sectores o regiones geográficas. Los proyectos son estudiados y sometidos a licitación por decisión ministerial del MOP, en mérito a su evaluación socio económica y beneficios al desarrollo del país, en que también ha estado presente el factor político. No se poseen antecedentes de casos en que un proyecto, con estudios previos no socialmente rentable haya sido licitado. El factor básico que ha prevalecido para la selección de los proyectos ha sido su impacto en la sociedad y su evaluación socio-económica. El caso del proyecto del Puente Bicentenario de Chiloé, que fuera desestimado una vez licitado y adjudicado, por problemas de costo y rentabilidad socio-económica, constituiría una excepción a lo mencionado.

Efectuada la presentación de ofertas y realizada su evaluación por una comisión ad-hoc se define la firma adjudicataria de la obra licitada. Los criterios de evaluación de las ofertas corresponden a uno o más de los 12 factores estipulados en la Ley de Concesiones, los que son definidos según el tipo y características de las obras de que se trate y son establecidos en las bases de la licitación.³³ La Comisión evaluadora se integra, dependiendo también del tipo de proyecto, con representantes de las partes involucradas, que generalmente son 5 personas, entre las cuales se cuenta a un representante del MOP, otro del Ministerio de Hacienda, otro del mandante y restantes dos según el proyecto, la CGC propone a la Dirección General de Obras Públicas (DGOP), la adjudicación a la firma que ha resultado ganadora y ésta lo eleva a la aprobación del Ministro de Obras Públicas. La adjudicación se concreta mediante un decreto supremo del MOP y la Presidencia de la República. Este decreto, las bases de la licitación y las resoluciones aclaratorias constituyen el contrato de adjudicación de la licitación. Los proyectos recomendados para su adjudicación por la CGC deben ser sometidos paralelamente a la aprobación del CCCACC para obtener su opinión de aprobación última. Las atribuciones de este comité sólo están reguladas por una resolución del Ministro de OO.PP. y las facultades y continuidad de sus miembros depende de la exclusiva decisión ministerial.³⁴

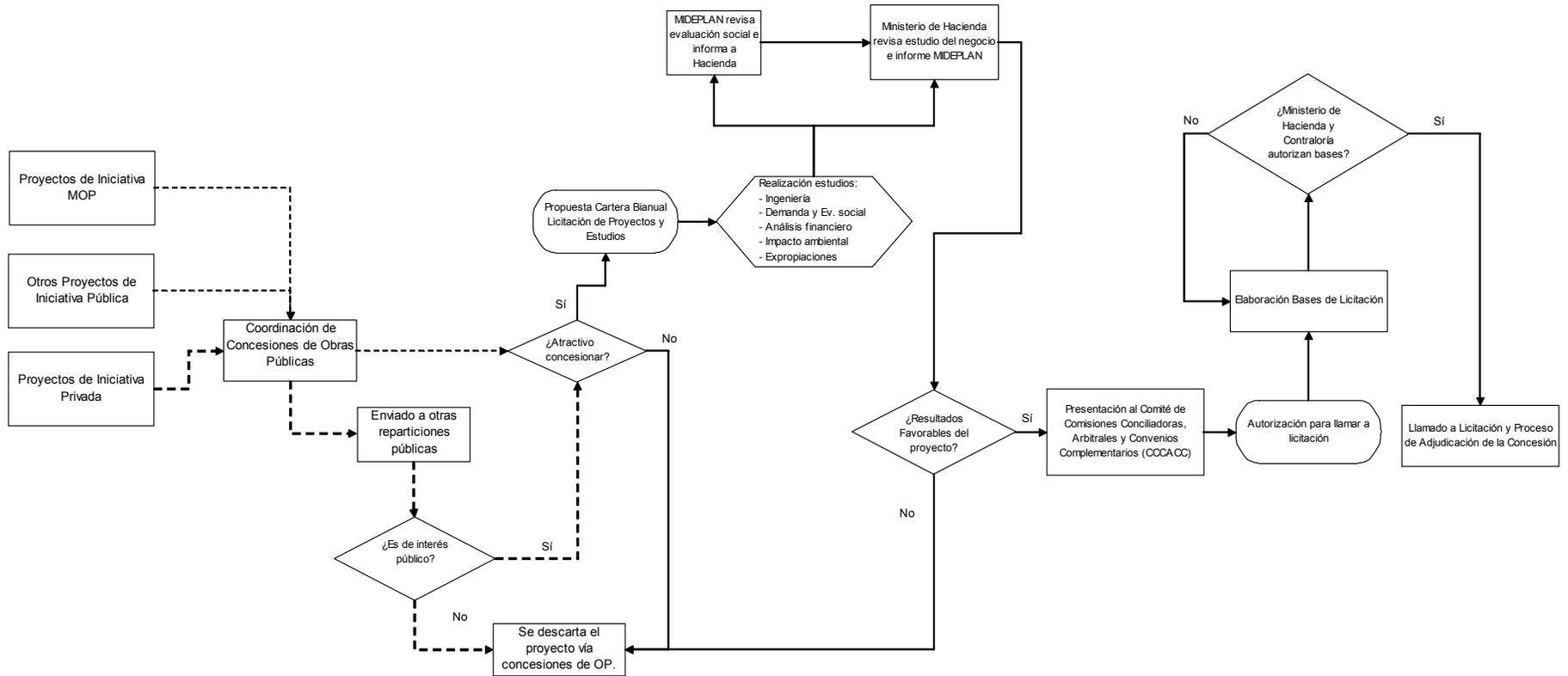
³³ Ley de Concesiones, Decreto 900 (1996), Art. 7. Los factores de evaluación definidos son: estructura tarifaria, plazo de concesión, subsidio del Estado; pagos del oferente al Estado; ingresos garantizados por el Estado; grado compromiso de riesgo del oferente; grado de reajuste de tarifas; puntaje en la calificación técnica; oferta de reducción de tarifas al usuario; calificación de servicios adicionales; consideraciones ambientales y ecológicas; e ingresos totales de la concesión.

³⁴ En su investigación de evaluación, el Panel analizó detenidamente los procedimientos y contenidos de las siguientes bases de licitaciones, conforme la información entregada por la CGC: i) Concesión de Ferrocarril Transandino (en proceso); ii)

A continuación, se presenta un diagrama de producción del componente de licitación y adjudicación de obras de concesión.

Aeropuerto Internacional A Merino Benítez (Santiago, 1997); iii) Acceso Norte a Concepción (1994); y iv) Sistema Oriente-Poniente (Costanera Norte-Santiago, 1999). El Panel no tuvo acceso a los archivos de las licitaciones ni a las ofertas presentadas, aspecto que hubiese enriquecido su opinión de evaluación sobre las mismas.

DIAGRAMA PROCESO PRODUCCIÓN COMPONENTE 1: LICITACIÓN Y ADJUDICACIÓN



1.6.2 Componente de Inspección de Obras en Construcción y en Explotación

Una vez adjudicada la concesión, que se concreta con la publicación en el Diario Oficial del Decreto Supremo correspondiente, se traspasa el proyecto a la División de Construcción de Obras Concesionadas y se inicia el proceso de construcción de las obras, cuya supervisión estará a cargo del Inspector Fiscal de Obras, que es propuesto por el Jefe de División a la Coordinadora de Concesiones y nombrado formalmente por el DGOP. Una excepción a este procedimiento lo constituye el caso de los inspectores fiscales de aeropuertos, en que su propuesta de nombramiento al DGOP la realiza la Dirección de Aeropuertos del MOP. Por decisión reciente de la Coordinadora, el inspector fiscal será el mismo profesional que se desempeñó como jefe de proyecto durante la etapa de estudios, licitación y adjudicación del proyecto. Su misión es velar porque la construcción de las obras contempladas se lleve a cabo conforme a las condiciones del contrato, para lo cual cuenta con el apoyo de consultores externos. Formalmente, el inspector fiscal es el responsable básico por la ejecución de la obra de acuerdo a los compromisos contractuales. El inspector fiscal realiza su labor en el lugar físico de construcción de las obras.

La supervisión “in situ” del cumplimiento de las condiciones o hitos contractuales estipulados en los contratos de concesión, tanto de obras en construcción como en explotación esta a cargo de los inspectores fiscales nombrados para cada una de ellas. Los inspectores en la etapa de construcción y explotación, corresponden, mayoritariamente, al perfil de ingenieros civiles con experiencia en construcción y administración de contratos. Los inspectores son profesionales contratados a honorarios por el MOP, con la denominación de “agente fiscal”, lo cual les otorga responsabilidad administrativa pública en sus actividades. Actualmente, el MOP, a través de la CGC, trabaja con un total de 21 inspectores fiscales, tanto en obras en construcción como en explotación.³⁵

El Inspector Fiscal de Obras en construcción lleva a cabo su labor basado en las especificaciones técnicas de la licitación y en la propuesta presentada por el adjudicatario-concesionario en la licitación. El inspector fiscal de obras es el nexo entre el concesionario y la CGC, teniendo facultades para dar una primera aprobación a modificaciones o complementos de obras durante la ejecución de las mismas que no signifiquen cambios contractuales. El Inspector Fiscal de Obras puede proponer la aplicación de multas al concesionario, por incumplimientos contractuales, las que son aprobadas, en primera instancia, por el Coordinador(a) General de Concesiones y aprobadas y formalizadas a través del DGOP.

Durante la etapa de construcción, todos los asuntos que son relevantes para la posterior explotación de la obra son conocidos también por las divisiones de Explotación de Obras Viales o de Edificación, de la CGC, según corresponda.

Terminada la construcción de las obras, la División de Construcción de Obras Concesionadas efectúa su entrega formal, mediante el traspaso de la documentación del proyecto ya sea a la División de Explotación de Obras Viales o de Explotación de Edificación Pública. La División correspondiente realiza la recepción de las obras y dispone los mecanismos para el seguimiento de cumplimiento del contrato en la etapa de explotación. Una primera la constituye el nombramiento del inspector fiscal de la obra. Para evaluar el cumplimiento de las condiciones contractuales el Inspector Fiscal de Explotación se guía por las bases de la licitación y por el Reglamento de Servicios, que constituye parte del manual de operaciones de la obra y que ha sido elaborado previamente por el concesionario y aprobado por la CGC y el DGOP³⁶.

³⁵ En casos como la inspección fiscal de aeropuertos, los inspectores cuentan con el apoyo de inspectores de obras y de inspectores técnicos específicos.

³⁶ Y por la Dirección de Aeropuertos en el caso de aeropuertos concesionados.

Los inspectores fiscales de explotación asumen sus cargos al decretarse la recepción provisoria de la obras. Estos profesionales son objeto de una permanente evaluación de desempeño por parte de la jefatura de la división de explotación que corresponda y por la Dirección de Aeropuertos (DAP), en el caso de los aeropuertos concesionados. Los inspectores fiscales de explotación son profesionales contratados a honorarios por el MOP y son propuestos por la CGC y en el caso de aeropuertos por la Dirección de Aeropuertos.

La inspección de las obras, por parte de los inspectores fiscales, ya sea en su etapa de construcción o en la de explotación, se realiza en base a un plan de trabajo por objetivos y metas contractuales y en su permanencia física constante en el lugar de las obras.

Las divisiones de explotación elaboran un informe mensual de cumplimiento de compromisos contractuales y de proyección para los próximos 60 días, para cada proyecto concesionado, no existiendo informes consolidados sobre estados de situación contractual por toda la cartera de proyectos. Los mencionados informes constituyen instrumentos de trabajo de las divisiones, fuente de información para la autoridad, se entregan a los mandantes, cuando corresponda y son publicados en la página “web” de la con carácter de información pública, aún cuando en los últimos meses han dejado de hacerlo.

Para cada contrato de obra en explotación se conforma un Comité Ejecutivo, que tiene el propósito de supervigilar la explotación y constituir una primera instancia para resolución de conflictos. Este Comité lo compone un representante de la Concesionaria, el inspector fiscal, un representante del Ministerio de Hacienda y un representante de la institución sectorial a la que pertenece la obra concesionada. Sin embargo, las relaciones con los concesionarios se realizan a través de la CGC ó de la DAP, cuando corresponda y no mediante este comité, el que no posee capacidad resolutive.

La labor que realizan las divisiones de explotación de obras de la CGC está basada en buenas prácticas y lecciones aprendidas en la ejecución de contratos y no se encuentran formalizadas en manuales o documentos operativos internos de la CGC.

La transferencia de recursos entre el Concesionario y el MOP depende del tipo y características de los proyectos licitados. Los contratos, que corresponden a las bases de licitación, pueden establecer pagos del concesionario al MOP y pagos del MOP al concesionario.

La Unidad de Presupuesto de la CGC elabora un “Informe Trimestral de Vencimientos de Documentos de Garantía y Pólizas de Seguros”, que contiene una relación del estado de situación de las garantías de fiel cumplimiento de contrato, por parte de las concesionarias de las obras, lo cual constituye parte del seguimiento administrativo de dichos contratos.

Así mismo, durante la etapa de explotación la Inspección Fiscal recibe de parte de las firmas de asesorías de inspección técnica y de obras, informes mensuales sobre el estado de cumplimiento de estipulaciones de las obras concesionadas.

Como norma general, los procedimientos de pago entre el MOP o mandante y los concesionarios establecen que en los meses de noviembre de cada año, los concesionarios deben presentar una relación de todos los pagos que deba efectuar el MOP o mandante al concesionario durante el año siguiente, así como todos los pagos del concesionario al MOP o mandante. En caso de los pagos al concesionario por parte del MOP o mandante, deben ser reiterados mensualmente por éstos al inspector fiscal.

1.6.3 Pagos de Concesionarios al MOP

Los contratos adjudicados pueden contener, alguno de los siguientes mecanismos de pagos que son desembolsados por las sociedades concesionarias al MOP - Estado, según lo establecido en las bases de licitación: i) por reembolso de gastos de estudios técnicos previos, realizados por el MOP-Concesiones; ii) por expropiaciones efectuadas por el Estado para construir las obras; iii) mitigaciones de impacto ambiental y realización de obras de artísticas; iv) por vialidad complementaria; v) infraestructura preexistente; vi) administración y control; vii) bienes y derechos; y viii) rentabilidades extraordinarias.

1.6.4. Pagos del MOP- Estado a Concesionarios

El MOP, en nombre del Estado devuelve a los concesionarios el crédito del IVA pagado en la construcción de las obras y puede realizar uno ó más de los siguientes pagos adicionales, según se establezca en el contrato: i) por ingreso mínimo garantizado; y ii) por premio por tránsito expedito³⁷. Existe también la figura de pagos complementarios al concesionario, por la construcción de obras adicionales a las requeridas en las bases de licitación y la de “compensación”, por obras o actividades externas a la obra concesionada que reducen los ingresos del concesionario. Estas últimas se pueden concretar a través de una extensión del plazo de la concesión o mediante pagos directos. A la fecha, la figura de extensión de plazos de licitación ha sido utilizada limitadamente por el MOP. El IVA es reembolsado a los concesionarios solo por conceptos de construcción de obras e inversiones en general ya que los servicios provistos por la explotación están exentos de tal impuesto (peajes, tasa de aeropuertos).

En cuanto al manejo de recursos financieros, la CGC, al igual que las restantes direcciones del MOP, efectúa su administración, pero la materialización de los desembolsos de honorarios o pagos a contratistas o concesionarios lo realiza centralizadamente la Dirección de Contabilidad y Finanzas del MOP.

1.7. Caracterización y cuantificación de población potencial

Dada la diversidad y magnitud de las obras públicas desarrolladas a través del Sistema de Concesiones, la población que presenta la necesidad no es fácilmente cuantificable, ya que corresponde a la población potencialmente usuaria de proyectos de infraestructura que cumplen con las condiciones para ser entregados en concesión al sector privado bajo el esquema BOT.

En todo caso, el concepto de población potencial puede estar más asociado a cada proyecto en particular. Sin embargo, dado los servicios que prestan dichas obras, su población objetivo, incluso, no es fácilmente cuantificable para cada proyecto específico.

El Programa no incorpora el enfoque de género en la definición de la población potencial.

³⁷ Ingreso mínimo garantizado: el estado se compromete a que el Concesionario tenga un ingreso mínimo en la explotación de las obras, en caso de que por circunstancias ajenas a éste sus ingresos sean inferiores a un determinado nivel. Subvenciones: el Estado conviene con el concesionario que éste realice pagos inferiores a los que les correspondería efectuar en determinados casos derivados de la ejecución de ingresos del proyecto. Premios por tránsito expedito: el Estado puede convenir en el caso de vías concesionadas, el otorgamiento de estímulos monetarios al Concesionario por mantener vías eficientes en el tránsito, más allá de un nivel normal de acuerdo a determinados estándares.

1.8. Caracterización y cuantificación de población objetivo³⁸

No existe un criterio de focalización explícito definido por el programa, por lo cual la población objetivo es igual a la población potencial.

1.9. Estructura organizacional y mecanismos de coordinación

En 1995 se creó de hecho la Coordinación General de Concesiones (CGC), personificándola con el nombre de “Coordinador General del Programa de Concesiones del MOP”. A efectos de esta evaluación, la sigla CGC designará al actual ente encargado de las concesiones de obras públicas. La (CGC) se estableció como un órgano funcional, no institucionalizado, burocráticamente dependiente de la Dirección General de Obras Públicas (DGOP) y a un mismo nivel de los restantes órganos directivos de esa dirección general.³⁹ Fue creada con el propósito de concesionar obras de infraestructura pública al sector privado. Su denominación de “coordinación” y no de dirección le confiere un sello diferenciador de las restantes direcciones dependientes de la DGOP, en relación a su menor nivel de independencia en la toma de decisiones y en cuanto a su mayor capacidad para la contratación de personal a honorarios. Desde sus inicios, la casi totalidad del personal de la CGC lo constituyen profesionales contratados a honorarios, lo cual otorga una característica organizacional especial, por cuanto, formalmente y en el contexto de la gestión pública, no cuenta con facultades administrativas, sus autoridades no poseen rango pleno de funcionarios públicos y deben actuar administrativamente a través de la DGOP. No obstante, dicha calidad les otorga una mayor flexibilidad operativa para el desempeño rutinario de sus labores. Dada su calidad organizacional, todos los actos administrativos de la CGC deben ser realizados mediante resoluciones de la DGOP.

La decisión de contratar profesionales a honorarios para la CGC se basa en la capacidad de poder pagar remuneraciones más altas que las de los funcionarios de la planta normal del MOP y así poder captar profesionales con mayor grado de capacitación y experiencia y posiblemente más orientados al logro de resultados que a la observancia de normas rígidas de control de actividades.

La configuración orgánica de la CGC y sus funciones no fueron precisadas inicialmente, en 1995, en ningún documento normativo del MOP, ni en el contexto de la estructura orgánica de la DGOP. Sólo a mediados de 2005 y a través de resoluciones de la DGOP se definió una primera estructura, aunque sin asignarle, expresamente, funciones específicas. Así, la CGC es un ente único, centralizado y funcional, que en virtud de la calidad no funcionaria plena de sus miembros, adquiere en la práctica una estructura operativa más cercana a la de un ente privado, que a una unidad pública, con divisiones y unidades ejecutivas, en constante modificación, que buscan adaptarse a los requerimientos que surgen de la experiencia recogida en el estudio, licitación y supervisión de los proyectos concesionados.

La CGC realiza única y exclusivamente actividades relacionadas con la concesión de obras de infraestructura pública al sector privado. Las funciones que desarrolla la CGC recogidas de la experiencia de sus propias actividades, corresponden a:

³⁸ Población objetivo: población que el programa tiene considerado / planificado atender.

³⁹ En septiembre de 2006 se crea formalmente la Coordinación de Concesiones de Obras Públicas (resolución 3014 del MOP, 12/set/2006), que reemplaza a la Dirección de Concesiones de Obras Públicas. La Dirección de Concesiones de OO.PP. fue reemplazada con el cargo de Coordinador General del Programa de Concesiones del MOP (resolución 549 del MOP, 09/feb/1995), dependiente de la DGOP. Actualmente se utiliza, el nombre de Coordinación General de Concesiones.

- i) Proponer a la DGOP la política de ejecución y supervisión de obras públicas concesionadas, en el marco de la Ley de Concesiones de Obras Públicas.
- ii) Proponer a la DGOP los programas de licitaciones, estudios, proyectos y construcción de las obras en concesión y sus prioridades.
- iii) Proponer a la DGOP los criterios y normas de supervisión operativa y administrativa de los contratos en concesión.
- iv) Proponer a la DGOP el presupuesto anual que requiere la CGC.
- v) Proponer a la DGOP las modificaciones a su organización, a fin de apoyar en mejor forma la operación del sistema de concesiones y la aplicación de políticas y planes de inversión de obras concesionadas.

La estructura de organización de la CGC esta conformada por la Coordinación de Concesiones, de la cual dependen, en calidad asesor, un Comité Ejecutivo y una Unidad de Comunicaciones. El (la) Coordinador(a) de Concesiones es la “autoridad” máxima de la CGC. El detalle de la estructura de organización se presenta más adelante en el organigrama de la CGC.

En un segundo nivel jerárquico y dependientes de la Coordinación, se encuentran 7 divisiones: i) la División de Desarrollo y Licitación de Proyectos; ii) la División de Construcción de Obras Concesionadas; iii) la División de Explotación de Obras Viales; iv) la División de Explotación de Edificación Pública; v) la División de Coordinación Técnica; vi) la División de Administración y Presupuesto; y vii) la División Jurídica⁴⁰. A continuación, se detalla la conformación de cada división:

- i) División de Desarrollo y Ejecución de Proyectos: la conforma la Unidad de Desarrollo y Nuevos Proyectos y la Unidad de Licitación de Proyectos.
- ii) División de Construcción de Obras Concesionadas: la componen la Unidad de Gestión de Construcción y los Inspectores Fiscales de Contratos de Concesión en Etapa de Construcción.
- iii) División de Explotación de Edificación Pública: está integrada por la Unidad de Gestión de Edificios Públicos y los Inspectores Fiscales de Contratos de Concesión de Edificios Públicos en Etapa de Explotación.
- iv) División de Explotación de Obras Viales: la conforma la Unidad de Gestión de Obras Viales y los Inspectores Fiscales de Contratos de Concesión de Obras Viales en Etapa de Explotación.
- v) División de Coordinación Técnica: la componen la Unidad de Medio Ambiente y Territorio, la Unidad de Demanda y Evaluación Social, la Unidad de Expropiaciones, la Unidad de Ingeniería, la Unidad de Auditoría y la Unidad de Innovación y Desarrollo Tecnológico.
- vi) División de Administración y Presupuesto: esta compuesta por la Unidad de Administración y la Unidad de Presupuesto.
- vii) División Jurídica: esta integrada por la Unidad de Análisis de Contratos de Concesión, la Unidad de Defensa Judicial, la Unidad Jurídica de Proyectos, la Unidad Jurídica de Construcción y Explotación y la Unidad Jurídica de Administración.

⁴⁰ Estructura detallada en las Resoluciones (exentas) DGOP N° 1215 del 5/5/2005, N° 140 del 11/06/2006, N° 2020 del 4/07/2006 y N° 3014 del 5/9/2006.

A Diciembre de 2006 la dotación de la CGC era de 231 personas, de las cuales, 200 era personal a honorarios y 31 a contrata.⁴¹ Por estamento, estos corresponden a 157 profesionales, 52 administrativos, 17 técnicos y 5 auxiliares. Entre 2002 y 2006 la cantidad de personal de la CGC aumentó en 42,6%, correspondiendo la incorporación de 3 profesionales, 50 administrativos, 11 técnicos y 5 auxiliares. Se debe resaltar que a diciembre de 2006, del total de personal a contrata, sólo 1 pertenece al estamento profesional y 1 al técnico, siendo los restantes administrativos y auxiliares. A esta misma fecha, el personal a honorarios representa el 85,6% de la dotación de la CGC.

Por área funcional la distribución de personal entre 2002 y 2006 es la siguiente, en número de personas:

Cuadro 3: Dotación de personal
(N° de Personas)

Area	2002	2006	Variación	%
Coordinación	8	13	5	62,5
Proyectos	45	29	-16	-35,6
Construcción	99	18	-81	-81,8
Explotación	0	22	22	-
Administración	5	59	54	1.180%
Jurídica	5	23	18	460%
Técnica	0	67	67	-
Total	162	231	69	142,6%

Fuente: Coordinación General de Concesiones, MOP

El personal a honorarios de la CGC que posee labores de supervisión, es decir el Coordinador(a), los jefes de división, los jefes de unidades, los jefes de proyectos y los inspectores fiscales han recibido, por resolución de la DGOP, la denominación formal de "Agente Público"⁴², con el propósito de otorgarles responsabilidad administrativa, en el contexto de la normativa que rige el sector público, por los actos que realizan. Asimismo, el personal a honorarios de la CGC, posee por contrato, derecho a vacaciones anuales y sus contratos se han renovado hasta por 11 períodos anuales consecutivos, condiciones no existentes tradicionalmente para el personal a honorarios del resto del sector público. El personal a honorarios, por otra parte, no está obligado a pertenecer a las instituciones previsionales de salud y de fondo de pensiones.

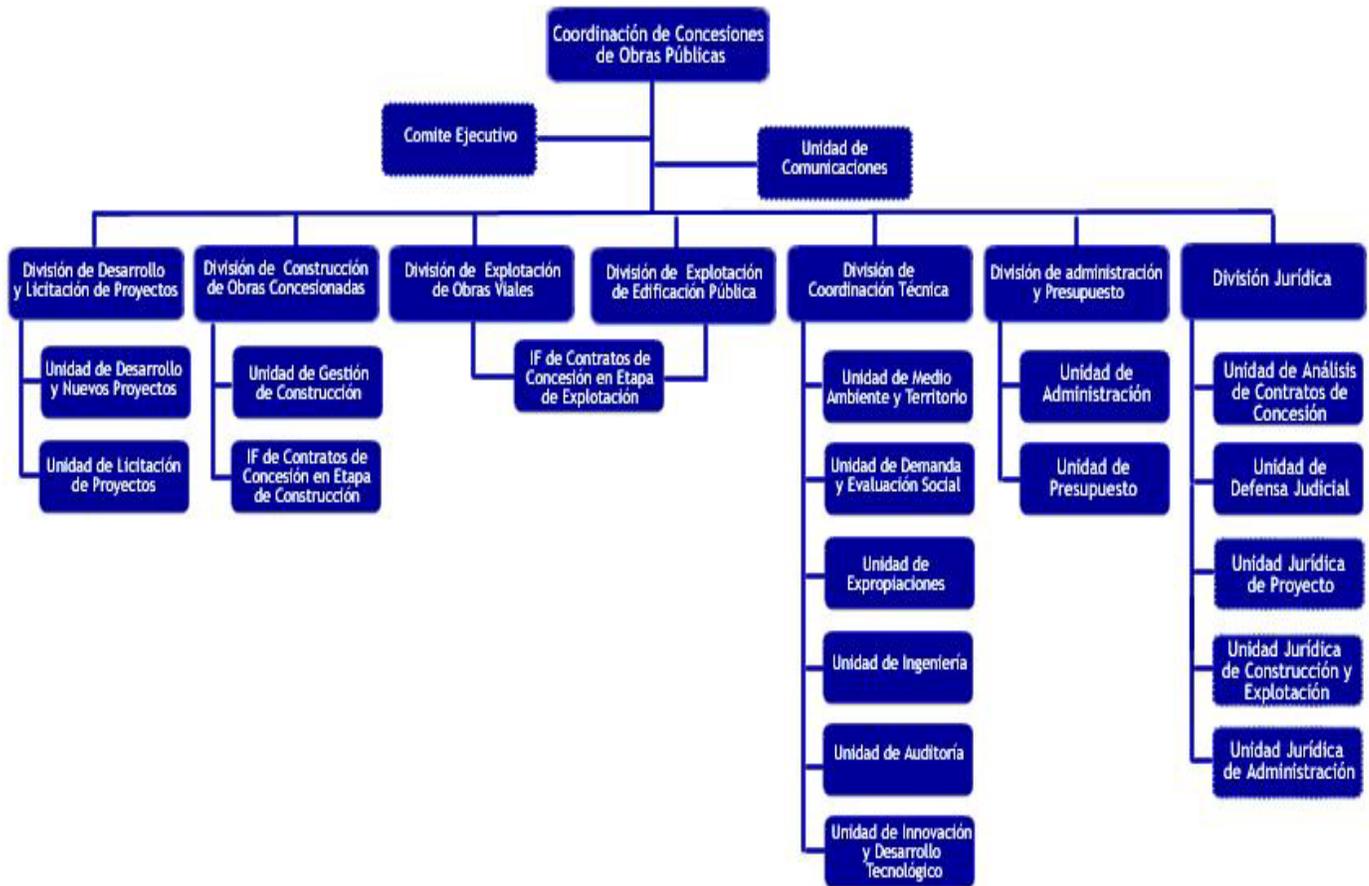
La estructura de organización de la CGC se encuentra precisada en distintas resoluciones de la DGOP. No obstante, las funciones de sus distintos niveles orgánicos no se encuentran contenidas en dichas resoluciones o precisados en un manual de organización o manual de descripción de cargos y sus autoridades jerárquicas actúan internamente bajo conceptos de una estructura de gestión más flexibles que la pública. Las distintas divisiones de área no poseen manuales de políticas operativas o de procedimientos para la realización de sus tareas específicas y la coordinación de tareas entre los supervisores y supervisados se realiza sin las formalidades propias de la gestión pública tradicional. Cabe mencionar, que el Comité Ejecutivo que asesora al Coordinador(a) y que aprueba los proyectos que ingresan a la cartera de eventuales licitaciones, no deja constancia de sus sesiones y decisiones en un acta u otro documento similar.

A continuación se presenta el organigrama de la CGC, vigente al mes de marzo de 2007:

⁴¹ De acuerdo al Estatuto Administrativo que rige al Sector Público el personal que labora se clasifica en: planta, a contrata y a honorarios. El personal a honorarios no tiene denominación de funcionario público.

⁴² Las denominaciones de agente público para los profesionales contratados a honorarios comienzan a partir de 1996, conforme a las resoluciones de la DGOP sometidas a consideración del Panel de Evaluación.

Coordinación General de Concesiones



Las unidades de Comité Ejecutivo y de Comunicaciones indicadas en el organigrama, no se encuentran establecidas en resoluciones de la DGOP. La sigla IF significa Inspectores Fiscales.

La coordinación de actividades internas en la CGC se efectúa en un primer nivel a través del Comité Ejecutivo, que está conformado por el Coordinador (s), los jefes de división de la CGC y al cual pueden ser invitados ocasionalmente, jefes de unidades, dependiendo del tema a tratar. El Comité se reúne semanalmente a petición del Coordinador. La coordinación interdivisional se realiza ya sea por medio de sus jefes o miembros de sus divisiones en una forma no regulada, lo cual le otorga un dinamismo diferente al de la burocracia pública tradicional. Los jefes de proyectos y los inspectores fiscales, en la práctica, reportan sus actividades directamente a sus respectivos jefes de división y al (a la) Coordinador(a), quienes adoptan las decisiones de resolución de materias que estimen más adecuadas⁴³. Las divisiones operativas se mantienen en permanente contacto con las divisiones de Coordinación técnica y Jurídica, requiriendo sus servicios especializados cuando son necesarios, sin formalidades de procedimientos.

⁴³ Formalmente, de acuerdo con la normativa del MOP, los inspectores fiscales deben reportar al Director General de Obras Públicas.

En la CGC no existe una desconcentración física de funciones, ni una distribución regional de proyectos. La CGC opera centralizadamente y los proyectos a licitar no han respondido a una cuota de distribución, de cualquier naturaleza, definida a priori.

Las relaciones de la CGC con las instituciones mandatarias y con las instituciones de control del sector público, se llevan a cabo por los profesionales de manera informal pero expedita. Las relaciones institucionales se realizan a través de la DGOP. No existe un mecanismo especial para relacionarse entre la CGC y la DGOP, sino que ésta se efectúa a través de los procedimientos internos normales del MOP, que en este caso son frecuentes dada la carencia de atribuciones de dirección orgánica que posee la CGC y que la obliga a actuar permanentemente, a través de la DGOP

1.10. Funciones y actividades de monitoreo y evaluación que realiza la unidad responsable

Las funciones y actividades detalladas en este numeral, al igual que la de otros aspectos de la evaluación mencionados pertinentemente, han sido obtenidas por el Panel Evaluador en reuniones sostenidas con personal de la CGC, la mayoría de las cuales no está respaldada por documento alguno, ya que la CGC no cuenta, según se informó al Panel, con manuales, documentos descriptivos o instructivos sobre tales aspectos operativos. Por lo tanto, el Panel no ha podido verificar la información obtenida por esta vía.

La CGC realiza actividades de planeamiento, ejecución, evaluación y control en todas las fases de producción de sus componentes: a nivel de estudios previos; de preparación de las bases de licitación; de la licitación, evaluación de ofertas y adjudicación; de la construcción; y de la explotación de las obras. Estas actividades aunque no están contenidas en normas y procedimientos escritos formales, las realizan los profesionales operativos de la CGC, incluyendo los inspectores fiscales, como parte de sus labores cotidianas. Las funciones y actividades detalladas en este numeral han sido obtenidas por el Panel Evaluador en reuniones sostenidas con personal de la CGC, la mayoría de las cuales no está respaldada por documento alguno, ya que según se le informó al Panel, la CGC no cuenta con manuales, documentos descriptivos o instructivos sobre tales aspectos operativos.

Las actividades de monitoreo de la CGC son llevadas a cabo por cada una de las divisiones encargadas de los proyectos u obras en sus distintas etapas. La División de Desarrollo y Licitación de Proyectos supervisa los estudios y la licitación de los proyectos, teniendo como encargado directo al jefe de proyecto. Esta supervisión se realiza efectuando el seguimiento del cumplimiento de los plazos de la licitación y gestionando las respuestas a aclaraciones solicitadas por los eventuales oferentes. La información que se genera en este seguimiento se incorpora una base de datos del proyecto, la cual no se encuentra integrada con ningún otro sistema de información. A nivel de construcción y explotación de las obras la CGC efectúa la supervisión mediante los inspectores de obras, que también responden a los respectivos jefes de las divisiones de Construcción de Obras Concesionadas y de Explotación de Obras Viales y Explotación de Edificios Públicos.

La evaluación se realiza individualmente para cada proyecto y no se cuenta con una base de datos integrada para la totalidad de las carteras de proyectos en estudio, concesionados, en construcción y en explotación. Tampoco, la CGC cuenta con herramientas específicas para el monitoreo o evaluación de resultado ex – post de los proyectos concesionados.

Desde la perspectiva de la administración de cartera de proyectos, la CGC no informó al Panel Evaluador sobre la existencia de sistemas integrados de información de la situación de proyectos,

ya sea ingresados, en estudios, con estudios terminados, aprobados para licitar, en proceso de licitación, licitados y adjudicados. De acuerdo con la información recopilada por el Panel, el manejo de la cartera de proyectos no se encuentra sistematizada ni integrada, estando compartimentada en las divisiones operativas internas de la CGC, de acuerdo a la etapa en que el proyecto se encuentre.

Los documentos básicos para efectuar el monitoreo y evaluación de los proyectos, por parte de la CGC son: a) los estudios previos de los proyectos, para analizar su elegibilidad y recomendar su aprobación; b) las bases de la licitación, para el seguimiento del proceso licitatorio; c) las bases de licitación, aclaraciones y modificaciones, para verificar y evaluar el cumplimiento de los compromisos adquiridos en la construcción; y d) las bases de licitación/contrato, el reglamento de servicios y el manual de operación del concesionario, para el seguimiento y evaluación de las condiciones de explotación. En los literales a) y b) el jefe del proyecto es el profesional encargado directamente del monitoreo y seguimiento del proyecto. En el literal c) es el inspector fiscal de construcción y el jefe de proyecto son los encargados del monitoreo. En el literal d) lo son esencialmente el inspector fiscal de explotación, las asesorías a la inspección técnica y el jefe de la correspondiente división de explotación.

La División de Desarrollo y Licitación de Proyectos planea y gestiona la realización de los estudios necesarios para establecer la evaluación y viabilidad del proyecto. Todo proyecto aprobado inicialmente por la CGC es asignado a un jefe de proyecto, quién es responsable por la gestión del mismo, hasta su licitación. La División de Construcción de Obras Concesionadas efectúa el seguimiento y evaluación continua, de la construcción de obras, en base a las especificaciones técnicas de construcción y al cumplimiento de las condiciones del contrato, con el concurso de los inspectores fiscales de obras. Las Divisiones de Explotación de Obras Viales y de Explotación de Edificación Pública, disponen el seguimiento y evaluación permanente de las condiciones contractuales de explotación de la obra, para lo cual cuentan con los inspectores fiscales y las firmas de asesoría técnica. Adicionalmente, en la CGC, las divisiones anteriormente mencionadas tienen el apoyo de las Divisiones de Coordinación Técnica, Jurídica y de Administración y Presupuesto para evaluar la información recopilada y proponer o adoptar las medidas que sean pertinentes en cada caso.

En forma externa a la CGC, las divisiones operativas obtienen apoyo de las Direcciones General de Obras Públicas, de Vialidad, de Obras Hidráulicas, de Aeropuertos, de Arquitectura y de la Fiscalía del MOP, cuando la complejidad o magnitud de hechos a evaluar así lo amerita.

La labor de seguimiento y evaluación que efectúan los inspectores fiscales de obras, tanto en la construcción como en la explotación de obras viales y de edificios, por la magnitud y cantidad de las mismas, es apoyada por asesorías privadas. Los consultores son contratados, con recursos de la CGC, para realizar tareas técnicas específicas, son asignados a obras y supervisados por los inspectores encargados de éstas, a quienes informan de los asuntos de su competencia. Las opiniones de los inspectores, apoyados por los asesores/consultores del caso, constituyen la base del seguimiento de la CGC en las etapas de construcción y explotación de las obras.

Las actividades de supervisión, evaluación y control de la CGC, una vez adjudicada la concesión de una obra y dependiendo de su tipo y calidad, se han orientado a velar por el cumplimiento de los contratos, en función de: a) el derecho del Estado de Chile a definir y cobrar multas en caso de incumplimiento de éstos; b) la posibilidad de modificar los contratos para resarcir los perjuicios causados por la persistencia del incumplimiento; c) las necesidades de realizar obras complementarias al diseño inicial; d) como última instancia, ante la reiteración del incumplimiento de contrato, su revocación; e) el derecho del concesionario a solicitar la revisión de las tarifas por sus servicios; y el derecho del concesionario a requerir al Estado Chileno, el cumplimiento de las condiciones contractuales a las que se comprometió en la licitación.

Respecto de anteriores evaluaciones de gestión, de impacto o ex - post del programa, el Panel fue informado de que se han realizado al menos tres evaluaciones externas del Programa; sin embargo el Panel no tuvo acceso a la información de los resultados de dichas evaluaciones.

1.11. Reformulaciones del Programa

El Programa no presenta reformulaciones en términos de diseño durante el periodo de evaluación 2003-2006. El año 1995 se crea la Coordinación General de Concesiones, que si bien no representa un cambio específico en el diseño del Programa significa una modificación importante a esquema de administración del Programa.

En marzo de 2006 se creó, por decisión de la Dirección General de Obras Públicas, la División de Fiscalización de Obras Públicas (DFOP). Esta División realizará la fiscalización de la calidad de servicio explícita e implícita de los contratos del MOP, lo que incluye las obras administradas por Concesiones.

El Gobierno pretende transformar en el corto plazo a la DFOP en la futura Superintendencia de Fiscalización de Obras Públicas. Los objetivos de este cambio institucional son:

- Cambiar el actual enfoque de fiscalización basado en la obra física a uno por estándares de calidad de servicio.
- Separar la actividad de fiscalización de los niveles de servicio, de quien desarrolla la explotación, de manera de neutralizar la confluencia de intereses que se produce entre las unidades ejecutoras y los concesionarios (o contratistas, en el caso de obras ejecutadas directamente por el MOP).

Si bien en la actualidad no hay antecedentes concretos sobre la futura institucionalidad de concesiones⁴⁴ las entrevistas realizadas por el Panel permiten señalar que la idea central es crear una agencia de concesiones encargada de entregar una asesoría especializada respecto de materias como el estudio del negocio y el diseño de los incentivos y controles que se deben establecer en los contratos de concesiones de obras públicas, traspasando las funciones de fiscalización de la construcción y explotación a las unidades operativas (ya sea del MOP o de otras instituciones públicas).

1.12. Otros programas relacionados

La CGC no realiza actividades o programas adicionales a los requeridos para las concesiones de obras de infraestructura públicas al sector privado. La Ley de Concesiones de Obras Públicas entrega al MOP la competencia única para llevar a cabo las concesiones de obras públicas, el cual asignó funcionalmente esta actividad a la Coordinación General de Concesiones.

Cuando el tipo de proyecto lo ha ameritado, la CGC ha solicitado la opinión técnica de la Dirección de Vialidad o de Aeropuertos u otras direcciones del MOP, según sea el caso.

En el marco de las restantes instituciones del sector público las empresas portuarias realizaron a fines de los 90`s la privatización de sus puertos marítimos, mediante concesiones a largo plazo. Esto se realizó con el respaldo de una ley específica y su proceso no tuvo relación alguna con el programa aquí evaluado.

⁴⁴ El Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile se encuentra elaborando un estudio sobre el particular, cuyos resultados finales aún no se encuentran disponibles, al menos para el Panel Evaluador.

1.13. Antecedentes Presupuestarios

El presupuesto de concesiones incluye el pago por parte del Estado del crédito IVA incurrido por los concesionarios en la construcción. Como ello representa una transferencia que se neutraliza en el tiempo, interesa aislar dicho pago dentro del presupuesto total.

Cuadro 4: Presupuesto Total del Programa 2003-2007
(Miles de \$ año 2007)

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

Fuente: Ley de Presupuestos MOP (excepto el Instituto Nacional de Hidráulica –INH- y Superintendencia de Servicios Sanitarios –SISS-)

II. TEMAS DE EVALUACION

1. DISEÑO DEL PROGRAMA

1.1. Diagnóstico de la Situación Inicial

El diagnóstico inicial con el cual partió el Programa fue adecuado, ya que en él se identificaron claramente las áreas de infraestructura deficitarias y los proyectos que se requerían para resolver el déficit existente. Las limitaciones presupuestarias del Estado en ese momento impedían abordar este déficit, lo cual ponía en riesgo el alentador ritmo de crecimiento económico del país, el cual estaba basado fundamentalmente en el desarrollo del sector exportador. Por este motivo, el mecanismo de concesiones permitió atraer recursos privados para financiar las obras requeridas por el país.

Sin embargo, el diagnóstico realizado inicialmente no se ha profundizado, precisado ni actualizado. De esta forma, una vez concesionados los proyectos de la primera “cartera” (que en términos generales resultaban ser los más atractivos en cuanto a volúmenes de demanda), se amplió el programa hacia otras obras de infraestructura pública. Del análisis de los proyectos licitados en esta “segunda etapa”, se puede apreciar que -con excepción de cárceles- no hay una planificación de inversiones con el objeto de reducir los déficit de infraestructura que enfrenta el país, sino que por el contrario, la cartera de proyectos se construyó a partir de iniciativas individuales, sin una coherencia o complementariedad entre ellas.

El Programa no considera en su diseño el enfoque de género, lo cual es correcto ya que dada sus características este concepto no es aplicable.

1.2. Criterios de Focalización y Selección de Proyectos

El programa no tiene criterios de focalización explícitos, pero hasta la fecha se ha concentrado en forma prioritaria en aquellos sectores que presentaban más déficit y que eran más atractivos para ser concesionados (mayor volumen de demanda, ya sea vehicular, de pasajeros o usuarios). Esto ha llevado a que las inversiones se hayan concentrado principalmente en proyectos de la zona central (particularmente en las regiones V y Metropolitana).

Dado que la idea central detrás del mecanismo de concesiones ha sido resolver el déficit de infraestructura existente a través de la participación del sector privado, una vez ejecutados los proyectos contemplados en el primer plan de concesiones no hay claridad respecto del estado actual de ese déficit y de la forma en que el sector privado se puede incorporar en este nuevo escenario. Esto ha llevado a que no se observen prioridades claras de los proyectos que se deben ejecutar a través de este mecanismo, por lo que se ha invertido tiempo y recursos que posteriormente no se han materializado en inversiones privadas (por ejemplo, en el caso de salud, se realizó un llamado a propuesta para el cálculo del PSC para hospitales, el cual se interrumpió por la oposición de los gremios de la salud. En el caso del embalse Illapel, una vez que se rescindió el contrato de concesión la decisión de la autoridad es ejecutarlo mediante el DFL 1.123, que es el mecanismo tradicional de financiamiento de grandes obras de riego).

Al no existir prioridades formalmente definidas (basadas en resolver un déficit bien identificado de infraestructura), aumenta el riesgo de que la autoridad política promueva la ejecución de *elefantes blancos*, sobretodo cuando existen garantías estatales que limitan el riesgo para los privados (por ejemplo, Ingresos Mínimos Garantizados).

Se debe destacar también que el tipo de proyectos de la cartera de concesiones ha ido cambiando desde aquellos proyectos que proveen de bienes privados o de bienes reservados⁴⁵, hacia proyectos que proveen bienes públicos o de bienes rivales⁴⁶. En otras palabras, ha ido variando de proyectos en los que es posible excluir del consumo y por lo tanto, cobrar una tarifa a los usuarios para financiar parte o la totalidad de la inversión, más los costos de operación de la infraestructura, por ejemplo, carreteras con o sin congestión, hacia otros donde no es posible la exclusión y debe ser el Estado quien financie la inversión y operación de la infraestructura, por ejemplo, cárceles.

Este cambio en la cartera de proyectos implica que el Estado no se libera del financiamiento de esa infraestructura (como ocurre en carreteras, donde se captan recursos de los usuarios) sino que el Estado financia hoy inversiones que deberá pagar al concesionario en el futuro (comprometiendo por lo tanto recursos futuros). Las ventajas del sistema de concesiones siguen siendo válidas para este tipo de proyectos.

1.3. Lógica Vertical de la Matriz de Marco Lógico

Para validar las relaciones de causa-efecto establecidas en la MML del Programa se requiere que se cumpla la condición de que existe y se mantiene la decisión política de ejecutar proyectos mediante el sistema de concesiones de obras públicas.

La decisión política para ejecutar proyectos de concesiones de obras públicas es muy importante, ya que de no existir es probable que las obras se ejecuten a través del mecanismo tradicional de financiamiento público, ó no se ejecuten, postergándose hasta que exista financiamiento público para llevarla a cabo.

Por otra parte, la planificación y priorización de los proyectos a entregar en concesión no es una actividad que dependa de la CGC, ya que en última instancia depende de las autoridades políticas, tanto del MOP como de las instituciones mandantes, las que en ocasiones pueden promover la ejecución de obras que no necesariamente son convenientes para el país, en cuanto a tamaño y momento óptimos de ejecución⁴⁷.

Sólo si se cumplen ambos supuestos es posible validar la lógica vertical de la MML, ya que si se producen ambos componentes, licitar y adjudicar la concesión y supervisar su etapa de construcción y explotación, entonces el programa logrará el propósito de incrementar la cantidad y calidad de la infraestructura pública mediante concesiones al sector privado de obras socialmente rentables y de lograr el propósito, se contribuye al logro del fin definido por el programa.

⁴⁵ Los bienes privados son aquellos en los que se cumplen las siguientes dos condiciones: i) existe rivalidad en su consumo, entendiendo por tal el que el consumo de una unidad del bien por parte de un consumidor impide que otro consumidor pueda consumir esa unidad y ii) exclusión, entendiendo por tal el que sea posible impedir el consumo del bien a un usuario particular. En los bienes reservados sólo se cumple la segunda condición (exclusión).

⁴⁶ Los bienes rivales sólo cumplen la condición de rivalidad, mientras que los bienes públicos son aquellos en que no existe rivalidad ni exclusión del consumo.

⁴⁷ Si bien los proyectos de concesión son evaluados socialmente, la experiencia del Puente Bicentenario demuestra que la autoridad política puede promover proyectos que no necesariamente son adecuados para el país, ya que los estudios señalaban que –en el mejor de los casos- el momento óptimo era posterior.

1.4. Lógica Horizontal de la Matriz de Marco Lógico

Los indicadores definidos en la MML de evaluación son pertinentes y permiten evaluar el desempeño del Programa fundamentalmente a nivel de eficacia, eficiencia y economía; sin embargo, no existen indicadores para el área de calidad, lo cual se explica por que dada la variedad de proyectos es difícil establecer un indicador que resuma esta diversidad.

De igual forma, la variedad de proyectos limita el tipo de indicadores de eficacia que se pueden construir, centrándose estos por lo tanto en los recursos captados del sector privado más que en aspectos asociados a los proyectos ejecutados.

En conclusión, si bien los indicadores que se construyeron permiten dar una visión del desempeño del programa a nivel de eficacia, eficiencia y economía, ésta es muy limitada. Por lo que la evaluación que se realice deberá ser apoyada por el juicio experto y otros elementos no cuantitativos.

1.5. Reformulaciones del Programa a nivel de Diseño

Las re-estructuraciones administrativas realizadas al interior de la CGC han dado cuenta de los cambios que ha experimentado el sistema de concesiones chileno, pasando del énfasis inicial en la licitación de una gran cartera de proyectos, a la fiscalización durante la etapa de construcción y, posteriormente, a la fiscalización de la explotación de las concesiones. No es posible evaluar el impacto que estas re-estructuraciones han tenido sobre el desempeño del Programa; pero han sido adecuadas a los cambios experimentados por el ciclo de vida del Programa.

La creación de la División de Fiscalización de Obras Públicas no presenta a la fecha resultados en términos de una fiscalización directa sobre las obras de concesiones; sin embargo, el Panel estima que es adecuado que exista un ente autónomo que fiscalice los niveles de calidad de servicios que entregan las obras del programa y que vele por los intereses de los usuarios de estas obras.

El Panel analizó detenidamente el proyecto de ley de modificación de la actual Ley de Concesiones⁴⁸, el cual introduce cambios en los siguientes temas: i) obligaciones para el mantenimiento de niveles de servicios y estándares técnicos en la obras concesionadas; ii) crea el Consejo de Concesiones, como ente orientador del sector; iii) promueve la precalificación de oferentes y el financiamiento conjunto de estudios; iv) las modificaciones de obras y el régimen de compensaciones; v) la continuidad de servicios y requerimientos para contratistas, incumplimientos de los concesionarios, aplicación de sanciones, mecanismos de solución de controversias, abandono de obras y cobro electrónico de tarifas.

⁴⁸ Las modificaciones a la Ley de Concesiones están contenidas en el mensaje del Ejecutivo N° 215-355 del 25 de mayo 2007.

2. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA

2.1. Estructura Organizacional y Mecanismos de Coordinación al interior de la Institución Responsable y con otras instituciones.

(a) Estructura Organizacional

La Coordinadora General de Concesiones (CGC), realiza sus actividades como una organización funcional, con exclusividad de ejecución, con rasgos de desempeño operativo distintos del resto de las direcciones, departamentos y unidades organizacionales que componen el MOP, efectuando de hecho una gestión menos normativa, tendiente a adaptarse a los requerimientos de la forma de actuar de la empresa privada, dado sus fuertes relaciones con dicho sector. Su organización se encuentra orientada, esencialmente, hacia el logro de resultados a corto plazo, dado lo cual su estructura y composición de personal son atípicas en las instituciones del sector público.

Desde la perspectiva mencionada en el párrafo precedente, el grado de adecuación a sus objetivos y consecuente desempeño debe medirse prioritariamente en estos términos y no en aquellos tradicionalmente válidos para la gestión del sector público, que conceden mayor relevancia a la observancia de una normativa de control que a la obtención de resultados.

La estructura de organización de la CGC ha experimentado continuas modificaciones entre el período 1995 a febrero de 2007. En este lapso la DGOP ha emitido 45 resoluciones sobre la organización de la CGC, que corresponden tanto a denominaciones específicas para sus distintas unidades, como a la designación de su personal, lo cual denota un continuo proceso de aprendizaje y readecuación de sus recursos

La descripción de tareas que deben llevar a cabo los profesionales contratados a honorarios y que se encuentran precisadas en sus respectivos contratos, no constituyen para efectos prácticos, efectivas descripción de funciones para la organización de la CGC, ya que éstas no son detalladas y no establecen relaciones funcionales ni de jerarquía entre los cargos.

La contratación de profesionales a honorarios bajo la figura de “agente público” busca asignarles responsabilidad en cargos de supervisión, que de otra forma no la tendrían con la simple denominación de contratados a honorarios.

La organización de la CGC esta basada en cargos que han experimentado constantes modificaciones y por personas que no poseen la calidad plena de funcionarios públicos, ni de empleados privados, lo cual denota una fragilidad en su estructuración. Los continuos cambios en la estructura de organización si bien puede reflejar la adopción de experiencias de una actividad nueva para la gestión pública, su realización indica la existencia de procesos que al menos, durante algún período, han funcionado en un nivel no apropiado de eficiencia, ya que en mínimos plazos han debido ser reemplazados por otros de mayor validez. Por otra parte, la organización de la CGC basada en cargos que no poseen un apropiado nivel de capacidad de decisión en asuntos administrativos normales de relevancia resta eficiencia a la misma elevando hacia otros niveles superiores la resolución de asuntos que debieron ser decididos en instancias propias y plazos más breves. En este sentido, también, la organización esta conformada por personal contratado a honorarios, que posee limitaciones para actuar con la independencia, decisional y de recursos, necesaria frente al sector privado, lo cual es percibido por los representantes de dicho sector y que provoca

algunas situaciones no deseadas, como la escasez de recursos que experimentarían algunos inspectores fiscales para llevar a cabo su labor.

Otro aspecto que tiene impacto en la eficiencia de la organización, es la inseguridad que acompaña al personal contratado a honorarios. La carencia de una previsión obligatoria, que por definición poseen los contratados a honorarios, el no poseer beneficios sociales y la posibilidad de despido con mínimo plazo de aviso y sin indemnización, conspira contra la estabilidad y motivación que requiere la organización para maximizar su eficiencia. Una reciente disposición de la CGC, que elimina el beneficio del pago de honorarios a quienes estén con licencia médica, es una medida adicional contra la motivación del personal⁴⁹. Mantener una organización basada en el reclutamiento de profesionales calificados, remunerados exclusivamente con honorarios, bajo contratos anuales, altos para el promedio de la administración pública, pero no de suficiente compensación, no es apropiada para su consolidación a mediano y largo plazo, ya que el contratado a honorarios no adquiere una plena identificación con la entidad, pudiendo ser despedido sin indemnización ni justificación alguna. Las instituciones permanentes requieren constituir un staff “permanente” que además de constituir su memoria institucional le agregue un valor de activo.

Por otra parte, la CGC no posee elementos de apoyo que le otorguen un mayor respaldo operativo a la adecuada eficiencia y eficacia de su organización, como son los siguientes: i) manual de organización; ii) manual de procedimientos operativos; iii) sistema integrado de información de gestión gerencial, con emisión de reporte periódicos; y iv) programas automatizados de información y seguimiento de la cartera de proyectos. La no existencia de éstos tiende a promover decisiones discrecionales al interior de la organización, que pueden tener un alto grado de variabilidad en el lapso de algunos años, asunto que no es apropiado para la continuidad de la administración de las concesiones.

En conclusión, la organización de la CGC ha presentado resultados positivos en la producción de licitaciones, adjudicaciones de obras y supervisión de la construcción y explotación de las concesiones, originado fundamentalmente en el desenvolvimiento de su staff profesional. Sin embargo, su nivel de institucionalidad es débil y no está acorde con los logros alcanzados en materia de concesiones. Su organización actual no es apropiada para la obtención de su propósito a más largo plazo y muestra debilidades que atentan contra un mejor desempeño. La continuidad de la CGC debe establecerse sobre la base de un cambio en su institucionalidad, sin dejar de lado los aspectos que han motivado la obtención de sus logros.

(b) Mecanismos de coordinación y asignación de responsabilidades.

En virtud de las particulares características de la CGC, que desempeña su labor única y exclusivamente para las concesiones de obras de infraestructura pública al sector privado, no existe diferenciación entre ésta y el programa mismo de concesiones. Todas las actividades que realiza la CGC responden a la ejecución del programa de concesiones. En consecuencia no existe una asignación de responsabilidades de la CGC hacia el programa ya que ambas instancias corresponden a lo mismo. Desde una perspectiva formal, en que la CGC debe gestionar sus decisiones en instancias superiores del MOP, debido a restricciones derivadas de la no calidad formal de dirección institucional y a las limitaciones inherentes de su personal de no ser funcionarios públicos y que ocupan cargos de supervisión, ésta no posee una asignación normativa específica de responsabilidad

⁴⁹ En forma previa a esta disposición, los contratos a honorarios de la CGC establecían el pago de las licencias, asunto no contemplado en los contratos a honorarios comunes. Por norma, los contratos a honorarios no obligan a efectuar cotizaciones provisionales.

decisional como ente publico. Sin embargo, desde una perspectiva práctica la CGC es la responsable de la ejecución y logro de resultados operativos del programa de concesiones.

Las relaciones de coordinación entre la CGC y la DGOP se rigen por el grado de celeridad en que la CGC somete a la aprobación de la DGOP las distintas materias que requieren de una decisión rutinaria o no del programa. Conforme los logros obtenidos a la fecha, este mecanismo ha sido adecuado, dadas las condiciones de institucionalidad de la CGC y la oportuna realización de las actividades de estudios, licitación e inspección de obras realizadas.

La CGC no mantiene formal y directamente relaciones con otras instituciones públicas ajenas al MOP, excepto MIDEPLAN, que otorga la calificación económica a los proyectos y el Ministerio de Hacienda que aprueba las licitaciones a efectuar. La relaciones con MIDEPLAN son formales y se efectúan exclusivamente sobre una base técnica de análisis económico de los proyectos. La relación con Hacienda es más extensa, ya que se genera en torno a la aprobación de las bases de licitación y en especial de las condiciones económicas, lo cual confiere una mayor intensidad a los contactos entre profesionales de ambas instituciones y a la búsqueda de consenso en los casos en que se tengan discrepancias. Hasta la fecha, la coordinación con Hacienda para la aprobación de las bases de las licitaciones ha sido positiva, no dándose casos en que se hayan producido diferencias insalvables que significaron el rechazo de una licitación.

Toda relación con otras entidades, cuando ha sido el caso, se han realizado previa intervención de la DGOP. En el caso de proyectos a licitar, que pertenecen a otras instituciones públicas, conocidos como proyectos mandatados, se tiene una relación operativa, en estudios y procedimientos rutinarios, pero las decisiones relevantes son elevadas a la DGOP. No obstante, los jefes de división de la CGC mantienen relaciones directas de trabajo con miembros de las empresas privadas concesionarias de obras públicas.

Al interior de la CGC los mecanismos de coordinación no se encuentran establecidos en manuales u otros documentos. Existe un Comité Ejecutivo de Coordinación (CEC) cuya tarea es analizar materias que deberán ser elevadas a consideración de la DGOP y aprobar inicialmente los proyectos a licitar por parte de la CGC. Sin embargo, sus decisiones carecen de las formalidades necesarias para su obligatoria adopción a otros niveles de la organización. En la práctica las decisiones del CEC se implementan por la voluntad de los involucrados y por las características de una organización en que tanto el supervisor como el supervisado no son funcionarios públicos plenos, por lo que carecen de las atribuciones normales y formales inherentes a sus posiciones, es decir, las de dar instrucciones, aplicar sanciones y aceptar instrucciones, respectivamente. Las relaciones entre los jefes de división y los profesionales supervisados son continuas, pero tampoco están reguladas ni precisadas en procedimientos formales. Las asignaciones de responsabilidades por las tareas a ejecutar tampoco se establecen formalmente al interior de la CGC, aún cuando se tiene una descripción general de la organización en las diferentes resoluciones que ha emitido la DGOP. Una excepción, a la asignación parcial a la normativa de responsabilidades lo constituye el caso de los inspectores de obras en construcción o en explotación, cuya actividad se guía por los documentos de licitación y por éstos y el reglamento de servicios de los proyectos, respectivamente.

En conclusión, los mecanismos de coordinación y de asignación de responsabilidades se generan de hecho no existiendo una expresión formal escrita de ellos y aún cuando han sido

eficaces en lograr resultados, estos no son suficientes para asegurar un comportamiento similar a futuro⁵⁰

(c) Gestión y Coordinación con programas relacionados

La CGC es el único ente que maneja un programa de concesiones de obras públicas en el sector público. No existen programas relacionados en esta área de actividad específica. No obstante, en el comienzo efectivo de las actividades de la CGC, en 1995, se presentaron problemas de duplicidad de actividades con la Dirección de Vialidad del MOP en cuanto a la competencia en la supervisión de obras licitadas, en etapa de construcción, originadas en la falta de precisión funcional con la que se iniciaron las tareas de la CGC. Al presente estas duplicidades, así como alguna superposición de funciones con otras direcciones existentes al inicio de la CGC, se encuentran superadas, dada la mayor precisión de las funciones que le han sido asignadas a la CGC y a su reconocimiento como encargada única de licitaciones de obras en el MOP. Cabe recordar que conforme a la Ley de Concesiones el MOP es el único ente encargado de la supervisión de las obras concesionadas.⁵¹

La responsabilidad por la elaboración de las bases de una licitación corresponde a la CGC. Sin embargo, las condiciones de las bases técnicas de una obra a concesionar por instrucciones de un mandante, son definidas en conjunto con éste. Asimismo, como se mencionó en el punto 1.6.1 anterior, la responsabilidad por el diseño de las condiciones económicas de la licitación es compartida con el Ministerio de Hacienda.

(d) Mecanismos de participación de usuarios (control social)

Las actividades del programa no contemplan instancias para la participación directa de usuarios. La participación ciudadana en las etapas de estudios y construcción de las obras es considerada en los análisis ambientales y a través de las aprobaciones de los proyectos por parte de las autoridades sectoriales a que pertenecen las obras y de las autoridades locales de las zonas geográficas en que se encuentran ubicadas las mismas. En opinión del Panel, dado los distintos tipos de proyectos concesionados y la fuerte participación del sector privado, que requiere de decisiones oportunas, la forma actual de participación ciudadana en la realización de los proyectos se estima apropiada. Una menor participación no es recomendable a fin de validar los proyectos ante la ciudadanía y un mayor grado de participación podría generar interferencias y escollos a la realización oportuna de los mismos.

2.2. Criterios de focalización y selección de beneficiarios de los componentes

Como se mencionó en el punto 1.2 del Capítulo II, la asignación de prioridades a los proyectos concesionados no responde a criterios explícitos y técnicamente predefinidos por el programa. Los grandes proyectos hoy en día concesionados, como son la ruta 5, las rutas transversales del centro del país y los aeropuertos, fueron incluidos en la cartera de proyectos por la autoridad política a comienzos de los años 90`s y respondían esencialmente a criterios prácticos y no formales. El estado de debilidad de la infraestructura pública a comienzos de las actividades de la CGC y la necesidad de responder rápidamente con obras de alto impacto público, que además sirvieran para validar positivamente el nuevo sistema de concesiones de obras, primaron por sobre otras consideraciones.

⁵⁰ El término "formal", es utilizado, al igual que en anteriores párrafos, en el sentido institucional, es decir en que no se tiene un medio explícito, objetivo y conocido por los involucrados, que respalde las funciones específicas y procedimientos empleados para llevar a cabo distintas actividades de la organización.

⁵¹ Ley de Concesiones, Decreto 900 – MOP Art. 29.

Al presente, el programa no cuenta con criterios formales de asignación de proyectos a concesionar por regiones, ciudades u otro aspecto de consideración geográfica. Tampoco se poseen criterios explícitos definidos de asignación por cuota de inversión, densidad poblacional, zonas de actividad económica o importancia geopolítica.

2.3. Criterios de Asignación de Recursos, Mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de pago

Como se mencionó en el punto 1.2 del Capítulo II, la asignación de prioridades a los proyectos concesionados no responde a criterios explícitos y técnicamente predefinidos por el programa. Los grandes proyectos hoy en día concesionados, como son la ruta 5, las rutas transversales del centro del país y los aeropuertos, fueron incluidos en la cartera de proyectos por la autoridad política a comienzos de los años 90`s y respondían esencialmente a criterios prácticos y no formales. El estado de debilidad de la infraestructura pública a comienzos de las actividades de la CGC y la necesidad de responder rápidamente con obras de alto impacto público, que además sirvieran para validar positivamente el nuevo sistema de concesiones de obras, primaron por sobre otras consideraciones.

Al presente, el programa no cuenta con criterios formales de asignación de proyectos a concesionar por regiones, ciudades u otro aspecto de consideración geográfica. Tampoco se poseen criterios explícitos definidos de asignación por cuota de inversión, densidad poblacional, zonas de actividad económica o importancia geopolítica.

2.4. Funciones y actividades de seguimiento y evaluación que realiza la Unidad Responsable

No obstante la gran cantidad de información que el seguimiento de las actividades genera, la CGC no ha producido bases de datos, ni implementado sistemas de información integrales de control de gestión, de control de proyectos o de cumplimiento de cláusulas o hitos contractuales. La CGC sólo emite informes de temas por proyectos, con información de carácter administrativa y operativa. Estos informes son manejados por cada división funcional y aunque generan medidas de retroalimentación sobre ejecución, son conocidos esencialmente por quienes están directamente involucrados en los proyectos, lo cual resta relevancia a su contenido. La información de seguimiento y evaluación que produce cada división responsable al no estar sistematizada, tampoco es aprovechada en el establecimiento de un sistema integral de información gerencial para la CGC. Sin embargo, los medios de seguimiento utilizados prácticamente, han rendido buenos resultados, conforme los logros obtenidos por la CGC, en cuanto a detectar oportunamente el no cumplimiento de cláusulas contractuales y las sanciones aplicadas, conforme a los mencionado en los informes mensuales de inspección técnica de obras presentados al Panel Evaluador. Estos informes operativos son realizados para cada proyecto en particular por las asesorías técnicas de las inspecciones fiscales.

En conclusión, conforme a los antecedentes relativos a la cantidad de multas cursadas, según lo informado por la CGC, el reconocido grado de eficacia de operación y aceptación pública de las obras concesionadas, las actividades de seguimiento de obras concesionadas, en opinión del Panel, han sido adecuadas al marco institucional en que se ha desempeñado, posibilitando prever la aparición de problemas, la adopción de medidas correctivas oportunas y cautelar los intereses de los usuarios y del Estado.

La CGC no realiza evaluaciones ex – post de los procesos de licitaciones que efectúa. Esto le resta conocimiento de una retroalimentación esencial para el seguimiento y mejoramiento de los

procedimientos y políticas que deben enmarcar a las licitaciones y que tienen relación con los aspectos de: economía, eficiencia, competencia, igualdad, transparencia, debido proceso y publicidad⁵². Como se precisa más adelante en el punto 3.1 a), la reducida participación de oferentes en una gran mayoría de licitaciones, no obstante los mecanismos de subsidios, garantía de ingresos mínimos y compensaciones que se incorporan como atractivo económico en las bases de licitación, puede tener relación con la necesidad de mejorar la aplicación y control de estos principios.

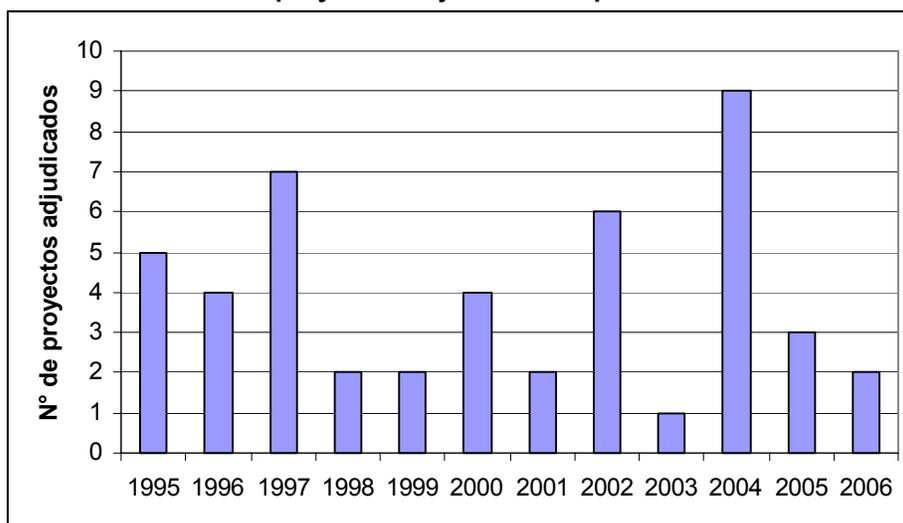
3. EFICACIA Y CALIDAD DEL PROGRAMA

3.1. Desempeño del Programa en cuanto a la Producción de Componentes

a) Componente 1: Obras de infraestructura licitadas y adjudicadas

El Gráfico 3 muestra el nivel de producción de este componente, el cual consiste en el número de proyectos que fueron adjudicados en cada año. Como se puede constatar, durante el periodo 2003-2006 se adjudicó un total de 15 proyectos, con un promedio de 3,8 proyectos por año, un mínimo de 1 proyecto (2003) y un máximo de 9 (2004). Este resultado es levemente inferior si se compara con el periodo 1995-2002, en el que se adjudicó un total de 32 proyectos, con un promedio de 4,0 proyectos por año, un mínimo de 2 y un máximo de 7.

Gráfico 3: Número de proyectos adjudicados – periodo 1995-2006



Fuente: Elaboración propia a partir de información CGC.

Al analizar el cumplimiento de metas se debe tener presente que los programas de inversión bianuales informados por la CGC no entregan mayor detalle de la fecha esperada de licitación, por lo que el análisis consiste exclusivamente en verificar si se adjudicaron dentro del periodo de planificación considerado.

⁵² Conocidos internacionalmente, también, como principios básicos en adquisiciones. Adoptados por la nomenclatura de políticas y procedimientos de licitaciones del Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo (www.worldbank.org y www.iadb.org, adquisiciones).

Cuadro 5: Cumplimiento cartera bianual de adjudicaciones 2003-2004 y 2005-2006

Plan	Proyecto	Adjudicación
2003-2004	Acceso Nor-Oriente a Santiago	oct-03
	Puente Bicentenario de Chiloé	sep-05
	Programa de Infraestructura Penitenciaria Grupo 3	feb-04
	Aeropuerto Arica	feb-04
	Estación de Transferencia Intermodal Quinta Normal	mar-04
	Estación de Transferencia Intermodal La Cisterna	mar-04
	Centro de Justicia de Santiago	mar-04
	Embalse Convento Viejo	abr-05
	Puerto Terrestre Los Andes	abr-04
	Plaza de la Ciudadanía	abr-04
	Coliseo Parque O'Higgins	abr-04
	Programa de Infraestructura Penitenciaria Grupo 4	No
	Habilitación Anillo Intermedio El Salto - Av. Kennedy	abr-04
	Programa de Infraestructura Transantiago	No
	Estaciones de Transferencia Intermodal Grupo 2	No
2005-2006	Nuevo Aeropuerto IV Región	No
	Ruta 5, Tramo Acceso Norte a La Serena – Bahía Inglesa	No
	Corredor Santa Rosa	ene-06
	Estaciones de Transbordo Transantiago	ene-06
	Programa de Infraestructura Penitenciaria Grupo 4	No
	Sistema de Conectividad X Región	No
	Ferrocarril Trasandino Central	No
	Terminal de Cruceros Puerto Natales y Paso Kirke	No
	Centro Metropolitano de Vehículos Retirados de Circulación	No
	Conexión Vial Melipilla - Camino de la Fruta	No
	Puente sobre el Rio Maipo - Sta.Rita de Pirque	No
	Embalse Illapel	No
	Embalse Ancoa	No
	Complejo Hospitalario Salvador-Infante	No
	Ruta 66, Camino de La Fruta	No
Ruta 160	No	
Embalse Punilla	No	
Conexión Vial Suiza – Las Rejas	mar-05	

Fuente: Elaboración propia a partir de información CGC.

Como se puede apreciar, el desempeño en el cumplimiento de metas no es bueno, ya que la programación 2003-2004 consideraba 15 proyectos, de los cuales sólo 10 se ejecutaron en el periodo (66% de cumplimiento) y la programación 2005-2006 consideraba 18 proyectos, de los cuales se adjudicaron sólo 3 en el periodo (17%).

Si se analiza sólo las obras mandatadas, se observa un mejor desempeño ya que la planificación bianual 2003-2004 consideraba 10 obras bajo mandato, de las cuales 8 se adjudicaron en el periodo (80%) y en el plan 2005-2006 se contemplaban 7 obras mandatadas, de las cuales 2 se ejecutaron dentro del periodo (28%).

Cabe destacar que en el bienio 2005-2006 se llamó a licitación en tres proyectos considerados en la programación, pero que no fueron adjudicados por la no presentación de oferentes (Ruta 5 tramo acceso norte la Serena – Bahía Inglesa, sistema de conectividad X Región y el Ferrocarril Trasandino Central. Estos proyectos representaban el 17% del total de proyectos considerados

en la programación bianual). Esta falta de interés de los privados se ve ratificada con el reducido número de oferentes que se han presentado a los llamados a licitación que ha realizado la CGC en los últimos años.

El Cuadro 6 muestra un resumen de las licitaciones efectuadas en el periodo 2002-2006, como se puede apreciar, entre 2002 y 2005 la CGC llevó a cabo 18 licitaciones para adjudicar igual número de obras. En estas licitaciones participaron entre 1 y 4 oferentes. En 7 licitaciones (38,9%) participó sólo 1 oferente; en 6 licitaciones (33,3%) se presentaron 2 oferentes; en 3 licitaciones (16,7%), 3 oferentes y en 2 licitaciones (11,1%), 4 oferentes. En 2006 la CGC no realizó licitaciones de obras.

De acuerdo a recomendaciones del Banco Mundial, Comisión Europea y Banco Interamericano de Desarrollo, una licitación con un sólo oferente debe ser declarada desierta, mientras que un mínimo aceptable es de 3 oferentes en cada licitación⁵³. En este sentido, si bien lo realizado por la CGC y por la Comisión Evaluadora de las Licitaciones no contraviene ninguna norma legal, no es compatible con un estándar internacional establecido para asegurar mayor competencia entre oferentes y lograr la adquisición de un bien y/o servicio de la mejor calidad posible y al más bajo precio posible.

El Programa no dispone de antecedentes que permitan determinar las causas por las cuales existe un bajo número de oferentes en las licitaciones. Las razones pueden ser diversas, como por ejemplo:

- Existencia de barreras de entrada. Corresponde a obstáculos que no permiten el ingreso fácil de un competidor a una industria o mercado. Hay algunos elementos que pueden constituir barreras a la entrada, como por ejemplo el hecho de que en la actualidad el oferente que presenta una idea ejecute los estudios básicos para la concesión, ya que esto puede significar disponer de información privilegiada respecto de los otros oferentes. De igual forma, el que el oferente que presenta una iniciativa privada tenga un puntaje adicional también puede llegar a constituir una barrera a la entrada para el resto de los oferentes⁵⁴.
- Plazos de presentación de propuestas inadecuados
- Deficiencias en las bases de licitación
- Colusión de oferentes

Este listado es sólo referencial y no pretende señalar la importancia de ninguno de estos factores por sobre otros, ni que estos son todos los factores que pueden explicar el bajo número de oferentes.

⁵³ Políticas y Procedimientos de Adquisiciones de Obras, World Bank y BID. Condiciones Contractuales CE. www.worldbank.org; www.iadb.org; y www.eu.int.

⁵⁴ Sin embargo, se debe señalar que de los 12 proyectos de iniciativa privada con Plus, sólo en 5 casos la concesión le fue adjudicada al consorcio que tenía el Plus.

Cuadro 6: Licitaciones, Oferentes y Adjudicatarios 2002 - 2005

Año 2002			
Nombre del Proyecto	Nº de Oferentes	Nombre Consorcio	Mejor Oferta
1. Camino Internacional Ruta 60 CH	1	Autopista Los Andes S.A.	Autopista Los Andes S.A.
2. Nuevo Aeropuerto Regional de Atacama-Copiapó	4	Mendes Junior y Asociados Belfi S.A. Besalco - Arauco Icafal - Tecsa - IDC - Unique – Semcorp	Belfi S.A.
3. Grupo II (Concepción-Antofagasta)	2	Consorcio BAS Vinci	Consorcio BAS
Año 2003			
4. Acceso Nor-Oriente a Santiago	1	Itinere S.A.	Itinere S.A.
5. Terminal de Pasajeros A. Chacalluta-Arica	2	Consorcio Icafal - Tecsa - AAC - Senarco Azvi Chile S.A.	Azvi Chile S.A.
6. Grupo III (Santiago-Valdivia-Puerto Montt)	2	Vinci Construction Grands Projecys Grupo Cabo de Hornos	Vinci Construction Grands Projecys
7. Estación Intermodal de Quinta Normal	1	Estaciones Metropolitanas	Estaciones Metropolitanas
8. Estación Intermodal La Cisterna	1	Estaciones Metropolitanas	Estaciones Metropolitanas
Año 2004			
9. Centro de Justicia Región Metropolitana	3	Las Ameritas Administradora de Fondos de Inversión S.A. Inmobiliaria Socovesa Santiago S.A. Obrascon Huarte Lain S.A. Agencia en Chile	Obrascon Huarte Lain S.A. Agencia en Chile
10. Plaza de la Ciudadanía	2	Consorcio Brotec Echeverría Izquierdo Azvi Chile S.A.	Consorcio Brotec Echeverría Izquierdo
11. Estadio Techado Parque O'Higgins	1	Consorcio Arena Bicentenario	Consorcio Arena Bicentenario
12. Puerto Terrestre de Los Andes	3	Belfi - Ultramar - Agunza Azvi Chile S.A. Gicsa Gestión de Infraestructura Concesionada	Azvi Chile S.A.
13. Anillo Intermedio El Salto-Kennedy	2	Autopista San Cristobal San Cristóbal Express	San Cristóbal Express
14. Puente Canal Chacao	1	Consorcio Puente Bicentenario	Consorcio Puente Bicentenario
15. Embalse Convento Viejo	1	Consorcio Besalco Brotec	Consorcio Besalco Brotec
Año 2005			
16. Conexión Vial Suiza Las Rejas	3	Consorcio Belfi – BCF Besalco Concesiones S.A. Concesiones Urbanas	Consorcio Belfi – BCF
17. Santa Rosa	4	Consorcio Infraestructura de Santiago S.A. Concesiones Urbanas Besalco Concesiones S.A. Consorcio Santa Rosa	Concesiones Urbanas
18. Estaciones de Transbordo	2	Concesiones Urbanas Consorcio Infraestructura de Santiago	Concesiones Urbanas

Fuente: Coordinación General de Concesiones. Abril 2007.

b) Componente 2: Obras de infraestructura inspeccionadas

El Cuadro 7 muestra el número anual de asesorías a la Inspección Fiscal en etapa de explotación con que contó la CGC. Como se puede apreciar, el número total de asesorías se incrementó de 15 a 23 en el periodo 2002-2006 (53% de aumento). Cada obra que se encuentra en explotación cuenta con asesoría a la inspección fiscal.

Cuadro 7: Número de Asesorías a la Inspección Fiscal, periodo 2002-2006

Año	Arrastre	Nuevas			Total (Arrastre + nuevas adj.)
		Planificadas	Adjudicadas	Adjudicadas/Planificadas	
2002	14	11	1	9%	15
2003	8	7	6	86%	14
2004	10	3	4	133%	14
2005	13	7	7	100%	20
2006	18	3	5	167%	23

Fuente: Elaboración propia a partir de información entregada por CGC.

Respecto del cumplimiento de hitos contractuales en la etapa de construcción, el siguiente cuadro muestra el porcentaje de cumplimiento de la fecha de puesta en servicio provisoria (PSP) y definitiva (PSD) en el periodo 2003-2006.

Cuadro 8: Porcentaje de cumplimiento fecha puesta en servicio provisoria y definitiva de las obras, Periodo 2003-2006

Tipo obra	Puesta en Servicio			
	Provisoria		Definitiva	
	N° Hitos	% Cumplimiento	N° Hitos	% Cumplimiento
Ruta 5	1	100%	7	29%
Rutas transversales	8	75%	9	0%
Aeropuertos	2	50%	2	0%
Rutas urbanas	24	75%	23	48%
Cárceles	2	0%	2	0%

Fuente: Elaboración propia a partir de información entregada por CGC.

Nota: Se consideró cada sector o etapa de obra como un hito

La Ruta 5 tenía un solo hito de puesta en servicio provisoria en el periodo 2003-2006 (by-pass Rancagua), el cual no sólo se cumplió dentro del plazo sino que aproximadamente 6 meses antes de lo programado. Por el contrario, sólo 2 de los 7 hitos programados con puesta en servicio definitiva en el periodo 2003-2006 cumplieron con los plazos, mientras que el resto presentó un retraso promedio de casi un año. Cabe destacar que en los antecedentes presentados al Panel, la puesta en servicio provisoria del Acceso Sur a Santiago está programada para el 8 de febrero de 2007, por lo que no se contabilizó en los datos presentados en el Cuadro 8⁵⁵.

En el caso de las rutas transversales, el nivel de cumplimiento de puesta en servicio provisoria fue aceptable (75%, 6 de 8 hitos), pero de los 9 hitos con fecha de puesta en servicio definitiva programada en el periodo 2003-2006, ninguno se realizó en la fecha programada y el retraso promedio fue de poco más de 3 meses.

⁵⁵ Los antecedentes presentados al Panel no señalan la fecha programada de puesta en servicio definitiva del Acceso Sur a Santiago.

Los aeropuertos de Atacama y Arica (chacalluta) tenían PSP y PSD programada en el periodo 2003-2006. Chacalluta tuvo un retraso de 40 días en la PSP y 30 días en la PSD, mientras que el Aeropuerto Regional de Atacama tuvo una PSP dentro del plazo y una PSD con sólo dos días de retraso. Por lo tanto, si bien el indicador de cumplimiento de PSD es de 0% (similar al caso de rutas transversales), en este caso el retraso promedio es de 2 semanas, lo cual se considera satisfactorio.

Las rutas urbanas tienen un 75% de cumplimiento del plazo de PSP en el periodo 2003-2006 y los hitos que no cumplieron con el plazo estipulado presentan un retraso promedio de poco más de 8 meses. En el caso de la PSD, el indicador de cumplimiento fue de 48% (hitos asociados a la autopista A.V. Nor-poniente y A. V. Sur, los cuales tuvieron su PSD con 2 y 6 meses de anticipación, respectivamente), mientras que los hitos que no se cumplieron dentro del plazo tienen un retraso promedio de 5 meses (hitos asociados a los Sistemas Norte-Sur y Oriente-Poniente, los cuales tuvieron un retraso de aproximadamente 4 meses y 1 año, respectivamente).

La programación de cárceles concesionadas consideraba la PSP y PSD de las cárceles del grupo 1, específicamente los hitos considerados eran: i) Alto Hospicio y Rancagua y ii) La Serena. En ambos hitos la PSP y PSD se llevaron a efecto con posterioridad a la fecha programada (0% de cumplimiento en ambos indicadores), siendo el retraso promedio de 5 meses en la PSP y de casi 7 meses en la PSD.

Como se puede apreciar de este análisis, el desempeño en el cumplimiento de los plazos no es satisfactorio, particularmente a nivel de PSD. Sin embargo, el desempeño varía según el tipo de infraestructura concesionada, siendo cárceles y rutas transversales las que presentan indicadores más desfavorables en este aspecto.

Respecto de los indicadores para el componente de inspección de infraestructura, el programa no tiene una base de datos con información sistematizada de todos los contratos, en los que se pueda establecer el cumplimiento de las cláusulas contractuales. Existe información de cumplimiento de cláusulas contractuales en forma bruta, no sistematizada ni integrada, para cada proyecto, elaborado por las asesorías de la inspección fiscal, lo cual dificulta la posibilidad de integración para la elaboración de un análisis relevante.

3.2. Desempeño del Programa a nivel de Propósito

3.2.1. Análisis de Cumplimiento del Propósito

La concesión a privados de la Ruta 5 y de las rutas transversales, así como los aeropuertos y vías urbanas, redujeron en forma significativa el déficit de infraestructura existente a comienzos del Programa. En el caso interurbano, las rutas pavimentadas por el sistema de concesiones alcanzaron a diciembre de 2005 a aproximadamente 2.161 km (89% en doble calzada), lo cual representa el 35% del aumento total de la longitud pavimentada en el periodo 1993-2005.

En el caso de aeropuertos, la superficie de edificios de terminales antes del programa de concesiones era de 55.900 m², pasando a 134.500 m² con la implementación de concesiones; es decir, un aumento de 141% en la superficie de edificios de terminales (además, se pasó de disponer 5 puentes de embarque a 31).⁵⁶

⁵⁶ Libertad y Desarrollo. "Concesiones de Obras Públicas: Perfeccionamiento y nuevas oportunidades", Temas Públicos N° 741, septiembre de 2005

El Cuadro 9 muestra los montos de inversión de las obras que entraron en explotación en el período 2003-2006. Como se puede apreciar, en el periodo de análisis entraron en explotación obras concesionadas por un total de \$3,8 billones (aproximadamente unos US\$ 6.800 millones).

De este total un 5% correspondió a obras con convenio de mandato para que el MOP las entregara en concesión.

Cuadro 9: Inversión Materializada en Proyectos Concesionados (Millones de \$ 2007).

	2003	2004	2005	2006	TOTAL
Ruta 5	327.602	454.102	0	0	781.704
Caminos transversales	0	93.241	30.687	0	123.927
Vialidad Urbana	0	612.125	1.074.467	1.039.321	2.725.914
Obras Hidráulicas	0	0	0	0	0
Subtotal Obras MOP	327.602	1.159.468	1.105.154	1.039.321	3.631.545
Aeropuertos	0	0	16.806	6.791	23.597
Edificación Pública	0	0	10.216	41.256	51.472
Infraestructura penitenciaria	0	0	117.887	0	117.887
Subtotal obras mandatadas	0	0	144.909	48.046	192.956
TOTAL INVERSIÓN PRIVADA	327.602	1.159.468	1.250.063	1.087.368	3.824.501
Indicadores					
Indicador % Obras mandatadas/total inv. Materializada	0%	0%	12%	4%	5%

Fuente: Elaboración propia a partir de información MOP.

De las obras MOP concesionadas en el periodo 2003-2006, un 75% de la inversión privada estuvo destinada a proyectos de vialidad urbana, un 22% a transporte interurbano y sólo un 3% a caminos transversales. A pesar de que se adjudicaron concesiones de obras de riego (Embalse Convento Viejo) no se realizaron inversiones en el periodo.

Las cifras Cuadro 9 representan el costo total de las obras que entraron en explotación en cada año, pero no se dispone de información precisa del monto de inversión desagregada por inversión privada y pública. Dado que en este cuadro se contabiliza la inversión al momento de entrar en explotación (no año a año, cuando se realiza la inversión) y que se desconoce el aporte privado y público en cada obra, no es posible realizar una comparación con el monto de inversión pública en cada uno de los sectores.

No se dispone de antecedentes para evaluar el desempeño del programa en el cumplimiento del propósito respecto de aumentar calidad de la infraestructura y de si los proyectos ejecutados son socialmente rentables en la etapa ex – post. Para medir estos aspectos el Programa debe generar información sobre la calidad de la infraestructura, el cual no sólo considere la medición del cumplimiento de estándares técnicos, sino también respecto de la percepción de los usuarios (nivel de satisfacción con la infraestructura y servicio entregados) y realizar estudios que permitan evaluar el desempeño ex – post de los proyectos concesionados.

3.2.2. Beneficiarios Efectivos del Programa

Tal como se señalara en las secciones 1.7 y 1.8 del Capítulo I, no es posible realizar una estimación de los beneficiarios potenciales y efectivos del Programa.

A modo de referencia, el siguiente cuadro muestra el tránsito vehicular promedio mensual registrado en las plazas de peaje o pórticos de los caminos y vías urbanas de las carreteras

concesionadas. Salvo algunas excepciones, se observa un aumento del flujo vehicular en el periodo 2002-2006, tanto de vehículos livianos como pesados.

Cuadro 10: Flujo vehicular promedio mensual registrado anualmente en las carreteras concesionadas

Camino	Tipo Vehículo	2002	2003	2004	2005	2006	2006/2002 (%)
La Madera	Veh. Livianos	31.633	26.896	31.440	35.866	28.277	89%
	Veh. Pesados	7.621	6.964	7.052	9.410	6.384	84%
Túnel el Melón	Veh. Livianos	66.328	65.156	70.051	76.968	76.968	116%
	Veh. Pesados	35.728	36.365	40.073	44.419	44.419	124%
Variante Melipilla	Veh. Livianos				34.155	31.916	
	Veh. Pesados				2.820	2.663	
R5: Los Vilos-La Serena	Veh. Livianos	146.203	143.191	144.899	149.795	161.083	110%
	Veh. Pesados	93.073	95.251	99.314	107.287	112.909	121%
R5: Santiago-Los Vilos	Veh. Livianos	530.066	544.956	566.421	615.550	652.373	123%
	Veh. Pesados	288.321	292.875	298.061	313.388	342.061	119%
R5: Santiago-Talca	Veh. Livianos	420.198	759.617	1.077.819	1.260.318	1.407.383	335%
	Veh. Pesados	268.547	446.178	587.971	601.313	634.452	236%
R5: Talca-Chillán	Veh. Livianos	437.144	522.868	548.279	590.222	658.082	151%
	Veh. Pesados	302.594	341.426	359.287	363.630	372.146	123%
R5: Chillán- Collipulli	Veh. Livianos	216.678	292.227	314.133	344.797	348.334	161%
	Veh. Pesados	189.606	237.399	253.984	261.708	246.000	130%
R.5: Temuco-Río Bueno	Veh. Livianos	165.331	180.182	189.033	195.523	203.524	123%
	Veh. Pesados	116.543	129.362	144.795	150.531	159.747	137%
R5: Río Bueno - Pto. Montt	Veh. Livianos	531.664	528.434	555.186	588.335	621.572	117%
	Veh. Pesados	215.501	210.967	233.585	241.836	251.853	117%
Ruta Interportuaria	Veh. Livianos				99.064	124.691	
	Veh. Pesados				7.427	12.174	
Ruta 78	Veh. Livianos	1.224.957	1.218.876	1.222.914	1.354.035	1.361.606	111%
	Veh. Pesados	163.288	188.206	201.701	201.803	216.556	133%
Ruta 68	Veh. Livianos	362.989	1.003.666	1.245.525	1.290.953	1.410.580	389%
	Veh. Pesados	89.894	237.544	260.324	264.799	285.573	318%
Ruta 57	Veh. Livianos	721.417	590.021	639.960	634.194	721.417	100%
	Veh. Pesados	137.952	118.071	128.403	128.690	137.952	100%
Nogales - Puchuncaví	Veh. Livianos	553.328	540.784	573.656	587.625	630.604	114%
	Veh. Pesados	109.673	108.455	122.731	130.127	144.034	131%
Red vial litoral central	Veh. Livianos			135.351	142.196	150.627	
	Veh. Pesados			43.312	42.160	41.515	
Sistema N-S	Veh. Livianos				15.205.392	17.602.244	
	Veh. Pesados				3.550.197	3.713.402	
Sistema O-P	Veh. Livianos				6.241.609	8.491.354	
	Veh. Pesados				278.508	341.417	
Acceso Norte Concepción	Veh. Livianos	94.684	98.560	112.795	131.504	139.159	147%
	Veh. Pesados	55.013	57.429	64.963	74.447	82.222	149%
Acceso Vial Aeropuerto AMB	Veh. Livianos	343.851	340.660	351.034	381.894	407.882	119%
	Veh. Pesados	20.480	25.429	26.220	27.898	30.309	148%
Américo Vespucio Norte	Veh. Livianos				2.366.378	9.721.323	
	Veh. Pesados				461.488	1.678.827	
Américo Vespucio Sur	Veh. Livianos					10.263.037	
	Veh. Pesados					853.150	

Fuente: Elaboración propia a partir de información entregada por CGC.

3.2.3. Análisis de Cobertura

El programa no tiene definidas metas de cobertura y el ámbito de acción definido por el programa es de cobertura nacional.

3.2.4. Focalización del Programa

Tal como se señalara en la sección 1.8 del capítulo I, el Programa no tiene definidos criterios de focalización.

3.3. Grado de satisfacción de los beneficiarios efectivos

No existen antecedentes que midan el grado de satisfacción de los beneficiarios directos del Programa, por lo cual no es posible referirse a este aspecto en términos cuantitativos. No obstante, existe la percepción general de que la ciudadanía evalúa positivamente los logros alcanzados por el programa en términos de desarrollo de infraestructura; sin embargo, los usuarios se están haciendo más conscientes de los derechos que tienen y exigen cada vez más un servicio de mejor calidad, lo que demanda resolver algunos aspectos que no fueron contemplados originalmente (por ejemplo, cuenta única en las vías urbanas de Santiago, uso de Tag en carreteras interurbanas, entre otras demandas).

3.4. Desempeño del Programa a nivel de Fin

Si bien no existen indicadores claros que permitan establecer el impacto económico y social del sistema de concesiones, el desarrollo de infraestructura a través de concesiones ha permitido mejorar la conectividad del país y su integración al resto del mundo. Por ejemplo, en el tramo Talca-Chillán los vehículos livianos ahorran 35 minutos y los pesados 43 (en temporada alta el ahorro es de 45 y 46 minutos, respectivamente) y en los tramos en que se pasó de calzada simple a doble (Los Vilos-La Serena y Talca-Linares) los ahorros de combustible en periodos de congestión alcanzan hasta 30% en vehículos livianos y entre 20% y 30% en los vehículos pesados⁵⁷

Además, el sistema de concesiones ha permitido la innovación e introducción de nuevas tecnologías, sobretodo en el campo de la ingeniería, por ejemplo en las siguientes áreas:

- Construcción de Túneles: Se utilizaron nuevas técnicas constructivas que mejoraron la rapidez de construcción e introdujeron estándares de calidad superiores a los antiguos túneles que se habían hecho en el país (por ejemplo, incorporación de sistemas de disipación de los gases que se acumulan al interior de los túneles y de sistemas para la entrega de información a los usuarios dentro del túnel).
- Construcción de puentes. Probablemente el puente más significativo construido por el sistema de concesiones es el Puente Amolanas, en el tramo Los Vilos-La Serena, el más alto puente vial de Chile construido con tecnología de punta y que sirvió para la actualización de las técnicas utilizadas por el Ministerio de Obras Públicas.
- La calidad de los pavimentos. El sistema de concesiones ha cambiado las normas de conservación con las que tradicionalmente había trabajado el MOP, así como también los métodos de revisión de las estructuras de los pavimentos.

⁵⁷ COPSA AG. "Chile, Viaje a la Consistencia"

4. RECURSOS FINANCIEROS

4.1. Fuentes y Uso de Recursos Financieros

Cuadro 11: Fuentes de Financiamiento del Programa (Miles de \$ 2007)

Fuentes de Financiamiento	2003		2004		2005		2006		2007		Variación 2003-2007
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	
1. Presupuestarias											
1.1. Asignación específica al Programa	268.723.425	81,6	269.161.516	86	247.671.695	84,3	284.498.808	88,7	327.779.458	95,2	59.056.033
1.2. Asignación institución responsable para soporte administrativo (ítem 21, 22 y 29, entre otros) (1)	60.761.320	18,4	43.656.934	14	46.022.401	15,7	36.149.246	11,3	16.536.744	4,8	-44.224.576
1.3. Aportes en presupuesto de otras instituciones públicas											
2. Extrapresupuestarias (2)	375.233.853	0	620.687.167	0	448.844.541	0	164.575.555	0	0	0	0
Total incluida transferencia IVA	704.718.598	100	933.505.617	100	742.538.637	100	485.223.609	100	344.316.202	100	14831458
Total neto de IVA (3)	578.725.081		812.037.324		643.657.113		386.839.245		258.449.678		

Fuente: Para las fuentes presupuestarias, la información proviene del Cuadro N° 2 del Anexo 2 antecedentes presupuestarios 2007, entregado por la Unidad responsable, que a su vez cita como fuentes la Ley de Presupuestos MOP, Balances Sistema Contable y Financiero (SICOF).

Las fuentes extrapresupuestarias corresponden a los costos financiados por los concesionarios. Se estimaron por parte del panel a partir de la inversión total anual presentada en el archivo "Inversión_año_2002_al_2006 -Auditoría.xls", entregado por la Unidad responsable, convertida a \$ de cada año según UF promedio anual y actualizada a \$ 2007 según factores de conversión. A la inversión total se le descontó la inversión real del Estado en cada año que se indicó en el Cuadro N° 2 del Anexo 2 antecedentes presupuestarios 2007

Notas: (1) La Asignación institución responsable para soporte administrativo incluye el presupuesto para expropiaciones, que constituye más de un 80% del total, excepto el 2007, que representa un 66%

(2) Los montos extrapresupuestarios estimados corresponden exclusivamente a la inversión financiada por los concesionarios. Corresponde a una estimación de gastos efectivos y no de presupuesto. La estimación de los montos extrapresupuestarios es inexacta por las siguientes razones principales: a) No se incluyen los costos de operación y mantención de los concesionarios, b) los concesionarios registran las expropiaciones al valor de su compromiso contractual y no al valor efectivo, c) los concesionarios registran pagos al Estado por concepto de fiscalización y otros como parte de la inversión, lo que se duplica con algunos gastos de soporte administrativos, y, d) la contabilización de inversiones por parte de los concesionarios no coincide en el tiempo con los pagos por parte del Estado

(3) La inversión real presupuestaria incluye la devolución de IVA a los concesionarios, por lo tanto el total de 1) más 2) incluye el IVA por los insumos y servicios contratados por los concesionarios en la construcción.

Nota: En el año 2003 numeral 1.1 se consideró el St 33 y el St.31 en este último se rebajó el monto de M\$3.490.841 correspondiente a los gastos de administración. Para ese mismo año el numeral 1.2 el Monto de M\$60.761.320 incluye el monto de M\$3.490.841 el cual corresponde al gasto de administración (honorarios, viáticos, pasajes y otros servicios) asignados en el St. 31 "Inversión Real".

En el cuadro anterior destaca la disminución de los aportes de los concesionarios (fuentes extrapresupuestarias) el 2006, sin que disminuyan los fondos presupuestarios.

Cuadro 12: Gasto Total del Programa (Miles de \$ 2007)

AÑO	Gasto Devengado de la institución responsable del Programa (1)	Otros Gastos (2)	Total Gasto del Programa	% inversión privada sobre Gasto Total
2003	163.962.274	375.233.853	539.196.127	69,6%
2004	168.195.322	620.687.167	788.882.489	78,7%
2005	274.760.805	448.844.541	723.605.346	62,0%
2006	300.020.640	164.575.555	464.596.195	35,4%
Variación 2003-2006	83,0%	-56,1%	-13,8%	-49,1%

Fuente Balances Sistema Contable y Financiero (SICOF)

Notas: (1) El Gasto Devengado excluye las transferencias por pago de IVA a los concesionarios
(2) Los otros gastos corresponden a la estimación del gasto en inversiones realizadas por los concesionarios

Se observa un importante incremento en el gasto devengado del programa en los últimos dos años, que se acompaña con una disminución del gasto total, por reducción de los aportes de los concesionarios (otros gastos)

A continuación se presenta el cuadro N° 13 con el Desglose del Gasto Devengado en Personal, Bienes y Servicios de Consumo, Inversión y otros. Las cifras del cuadro 13 difieren de las de la columna "Gasto Devengado de la institución responsable del Programa" del Cuadro 12 porque éstas excluyen el pago de IVA (que constituye una transferencia), que sí está incluido en la fila "transferencias" del cuadro 13.

**Cuadro 13
Desglose del Gasto Devengado en Personal,
Bienes y Servicios de Consumo, Inversión y otros (Miles de \$ 2007)**

	2003		2004		2005		2006		Variación 2003-2006
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto		
1. Personal	3.762.512	1,2%	4.236.475	1,3%	4.271.883	1,1%	4.502.851	1,1%	19,7%
2. Bienes y Servicios de Consumo	927.514	0,3%	1.012.615	0,3%	1.073.965	0,3%	1.002.078	0,2%	8,0%
3. Inversión	134.998.963	44,5%	165.638.454	51,7%	232.947.589	59,2%	267.624.029	65,7%	98,2%
4. Otros (identificar)		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%	
Inversión Financiera	24.216.129	8,0%	-2.980.189	-0,9%		0,0%		0,0%	-100,0%
Transferencias	139.088.085	45,9%	152.079.167	47,5%	118.878.072	30,2%	107.168.689	26,3%	-22,9%
Otros	57.156	0,0%	287.967	0,1%	36.467.368	9,3%	26.891.682	6,6%	46949,6%
Total Gasto Devengado	303.050.359	100,0%	320.274.489	100,0%	393.638.877	100,0%	407.189.329	100,0%	34,4%

Fuente: Cuadro N° 5 del Anexo 2 antecedentes presupuestarios 2007, entregado por la Unidad responsable, que a su vez cita como fuentes a la Ley de Presupuestos MOP, Balances Sistema Contable y Financiero (SICOF)

Nota: En el año 2003: i) El Gasto en Personal incluye el monto de M\$1.072.831 del St 21 y el monto de M\$2.689.681 correspondiente al gasto de Honorarios registrado en el St 31 (asignación específica) y ii) El Gasto en Bienes y Servicios de Consumo incluye el monto de M\$356.743 del St 22 y el monto de M\$356.743 y el monto de M\$570.771 correspondiente al gasto de viáticos, pasajes y otros registrados en el St 31 (asignaciones específicas).

En el año 2004 en Bienes y Servicios de Consumo incluye el Gasto del St 22 de M\$917.503 y el monto devengado de M\$552 (ambos montos en valor nominal, los cuales actualizado a moneda 2007 es M\$1.012.615).

La evolución del gasto en personal y en bienes y servicios de consumo está acorde con el aumento de obras concesionadas que requieren de fiscalización. Los Otros corresponden principalmente a los pagos por expropiaciones (Adquisición de activos no financieros) que se

recuperan parcial o totalmente de los cobros que por el mismo concepto se realiza a los concesionarios (el Estado asume el riesgo de que el costo real de las expropiaciones sea mayor o menor que el presupuestado). El aumento observado el 2005 y 2006 se debe a un cambio en el criterio de contabilización: anteriormente se declaraba en la partida Inversión Financiera, la diferencia entre el costo real y presupuestado de las expropiaciones.

La inversión real ha tenido un aumento absoluto en los últimos 3 años, y especialmente como proporción del gasto total. El monto y composición de la inversión real financiada por el Estado ha sido la siguiente:

Cuadro 14
Monto y composición de la inversión real financiada por el Estado (Miles de \$ 2007)

	Administración	Asesorías al Inspector Fiscal	Estudios	Subsidios	Compensaciones y convenios complementarios	Ingresos Mínimos Garantizados	Obras de arte	Vialidad complementaria	Puestos de control	Total
2002	3.416.630	19.848.070	6.825.344	23.218.501	48.431.387	286.216	-	2.919.939	2.100.293	107.046.380
2003	3.317.563	11.496.559	945.713	24.511.932	84.229.400	1.517.308	-	8.354.149	3.943.949	138.316.573
2004	855.524	12.750.420	1.313.326	26.838.249	99.887.795	2.671.018	44.435	5.012.787	742.206	150.115.760
2005	683.882	16.398.376	685.205	40.350.363	180.921.539	3.362.449	178.048	397.259	57.284	243.034.405
2006	653.288	15.967.412	833.883	36.053.917	205.036.338	5.033.406	178.152	3.466.453	401.180	267.624.029
Total	8.926.887	76.460.837	10.603.471	150.972.962	618.506.459	12.870.397	400.635	20.150.587	7.244.912	906.137.147
2002	3,19%	18,54%	6,38%	21,69%	45,24%	0,27%		2,73%	1,96%	100,00%
2003	2,40%	8,31%	0,68%	17,72%	60,90%	1,10%		6,04%	2,85%	100,00%
2004	0,57%	8,49%	0,87%	17,88%	66,54%	1,78%	0,03%	3,34%	0,49%	100,00%
2005	0,28%	6,75%	0,28%	16,60%	74,44%	1,38%	0,07%	0,16%	0,02%	100,00%
2006	0,24%	5,97%	0,31%	13,47%	76,61%	1,88%	0,07%	1,30%	0,15%	100,00%
Total	0,99%	8,44%	1,17%	16,66%	68,26%	1,42%	0,04%	2,22%	0,80%	100,00%

Fuente: Los valores nominales corresponden al Archivo Ejecución ST 31 2002 al 2006.xls, entregado por la Unidad responsable, y fueron convertidos a \$ 2007 según factores de actualización

Nota: En el año 2003 Se incluye en el gasto de Administración el St 31 Item 50 y 56 (Mobiliario e Informática) por el monto de M\$57.157.

Como se puede observar, más de dos tercios, en promedio, corresponde a Compensaciones y Convenios Complementarios. En segundo lugar están los subsidios y en tercero, las asesorías de Inspección Técnica (AIF). Los restantes ítem, en conjunto representan un 6,6% de la inversión real del Estado en el período 2002-2006.

A su vez, la composición de las Compensaciones y Convenios Complementarios ha sido la siguiente:

Cuadro 15

Monto y composición de las Compensaciones y Convenios Complementarios (Miles de \$ 2007)

	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Convenios Complementarios	34.125.552	57.582.900	83.139.858	145.041.368	133.425.990	453.315.667
Sentencia	0	0	0	14.229.616	41.514.000	55.743.617
Cambios de Servicio	2.587.785	17.106.592	11.160.306	6.744.530	0	37.599.213
Convenio Extinción Concesión	0	0	0	4.210.896	21.538.367	25.749.263
Otros	11.718.052	9.539.910	5.587.631	10.472.970	8.557.982	45.876.545
Total compensaciones	48.431.389	84.229.401	99.887.796	180.699.380	205.036.339	618.284.305
Composición						
Convenios Complementarios	70%	68%	83%	80%	65%	73%
Sentencia	0%	0%	0%	8%	20%	9%
Cambios de Servicio	5%	20%	11%	4%	0%	6%
Convenio Extinción Concesión	0%	0%	0%	2%	11%	4%
Otros	24%	11%	6%	6%	4%	7%
Total compensaciones	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Los valores nominales corresponden al Archivo Pago Compensaciones - Convenios Complementarios 2002-2006.xls, entregado por la Unidad responsable, y fueron convertidos a \$ 2007 según factores de actualización

Como se puede observar, el componente principal son los Convenios Complementarios, con un 73% en promedio durante el período 2002-2006. Para emitir un juicio respecto de la pertinencia y eficiencia de dichos convenios se requeriría realizar un análisis caso por caso, que excede el alcance de la presente evaluación. De los restantes componentes, destacan los costos de sentencias arbitrales y conciliadoras, que necesariamente se asocian con aspectos que no se pueden dilucidar en forma unívoca a partir de los contratos. Asimismo, llama la atención el costo por extinciones de concesión, que si bien son relativamente bajos en promedio, alcanzan una incidencia del 11% el 2006. Estos costos corresponden a procesos de concesión que fracasaron después de la adjudicación, generando responsabilidades para el Estado. Un proceso de licitación adecuado debe evitar estos costos.

El gasto por componente sería el siguiente:

Cuadro 16

Gasto Total por Componente (Miles de \$ 2007)

	2003		2004		2005		2006		Variación 2003-2006
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	
Componente 1	664.430	0,0%	1.856.727	0,6%	1.336.374	0,3%	1.512.002	0,4%	127,7%
Componente 2									
Obras de Infraestructura Inspeccionadas en Construcción	443.366.158	83,1%	701.943.620	89,6%	575.677.480	80,1%	315.538.086	68,7%	-28,8%
Obras de Infraestructura Inspeccionadas en Explotación	90.418.356	16,9%	79.545.086	10,2%	141.245.646	19,7%	142.038.282	30,9%	57,1%
Subtotal componente 2	533.784.514	100,0%	781.488.706	99,8%	716.923.126	99,8%	457.576.368	99,7%	-14,3%
Total	533.850.957	100,0%	783.345.433	100,0%	718.259.500	100,0%	459.088.370	100,0%	-14,0%

Fuente: Reporte para el Ministerio de Hacienda al 31 de Diciembre de cada año del Sistema de Administración Financiera (SAFI) que lleva la Dirección de Planeamiento del MOP para todos los Servicios y estimación del panel.

Nota: Se excluyeron las transferencias (pago de IVA a los concesionarios) y se supuso que toda la inversión financiada por los concesionarios corresponde a obras en construcción

El gasto total por componente corresponde a una estimación elaborada por el panel, que está incompleta (no incluye los costos de operación y mantención en que incurren los concesionarios durante la fase de explotación), tiene duplicidades (por ejemplo, el gasto incluye el pago por

expropiaciones que realiza el Estado y también el pago que los concesionarios realizan al Estado por concepto de expropiaciones y lo mismo ocurre respecto de los costos de fiscalización), presenta inconsistencias temporales (los pagos del Estado que se restan de la inversión materializada no necesariamente coinciden con las obras correspondientes a dichas inversiones porque el concesionario contabiliza la inversión cuando la realiza y el Estado cuando la paga, con posterioridad a su ejecución y recepción conforme) e incluye concepto improcedentes, como los pagos de los concesionarios al Estado por bienes y derechos recibidos, que no constituyen inversión en obras. Para precisar el análisis falta que la unidad responsable realice una consolidación de todas las inversiones, pagos, costos, subsidios, transferencias, etc., por proyecto, y contabilice los costos de los concesionarios en la fase de explotación.

4.2. Eficiencia del Programa

4.2.1. Análisis de eficiencia actividades y/o componentes

El programa se orienta a incorporar recursos privados para la provisión de infraestructura pública. Su eficiencia depende de la capacidad de maximizar la incidencia del aporte de los privados, de minimizar el costo de los servicios para los consumidores (incluyendo el Estado en los casos de infraestructura penitenciaria y otros) y, en general, de lograr un segundo óptimo para capturar en el mayor grado posible la rentabilidad social de las obras ejecutadas⁵⁸.

Como herramientas para lograr las condiciones anteriores, el diseño conceptual del programa contempla la competencia por el acceso a la concesión⁵⁹, en la forma de licitaciones de las obras en que se definen, caso a caso, las variables de adjudicación y de condiciones contractuales más adecuadas, dentro de la amplia gama de opciones que permite la normativa vigente.

Respecto de la competencia por el acceso, un indicador representativo es el número de oferentes por licitación. En el período 2002-2006, la distribución de oferentes por licitación ha sido la siguiente:

Cuadro 17
Distribución de N° de ofertas por licitación, periodo 2002-2006

N° de ofertas	N° de licitaciones	%
1	7	39%
2	6	33%
3	3	17%
4	2	11%
Total	18	100%

Fuente: elaboración del panel a partir de información entregada por la Unidad responsable

Como se puede observar, predominan ampliamente las licitaciones con 1 y 2 oferentes (72%). En teoría, una oferta única puede estar formulada en términos competitivos, en la medida en que el postulante asuma que va a existir competencia. Sin embargo, la persistencia de un escaso

⁵⁸ El cobro a usuarios en obras con uso no excluyente, sin congestión, reduce el beneficio social. Sin embargo, si existe una restricción de autofinanciamiento total o parcial, puede ser más conveniente realizar una obra sin optimizar los beneficios sociales (requeriría gratuidad) que no hacerla. En este caso, se deben minimizar las pérdidas de beneficios sociales asociados con el cobro.

⁵⁹ Usualmente referida en la literatura económica especializada como “competencia por la cancha” en lugar de la competencia “en la cancha”.

número de oferentes no genera competencia y por lo tanto, elimina la posibilidad de conocer aspectos técnicos que puedan mejorar el proyecto y promueve la oportunidad para que algunos postulantes presenten ofertas con retornos sobrenormales y puedan ser adjudicados.⁶⁰

En opinión de este Panel, el reducido número de ofertas en cada licitación que se ha observado, constituye una situación que merece especial atención, por cuanto podría generar ineficiencias y riesgos impropios en el proceso de licitación y adjudicación de una concesión.

Respecto de la eficiencia de las variables de adjudicación y de los términos económicos contractuales, se requeriría un análisis proyecto por proyecto. Adicionalmente, éste debería ser complementado por una evaluación de impacto de las obras concesionadas. Ambos procedimientos exceden el alcance de la presente evaluación.

Como referencia, se presenta a continuación un cuadro con el monto de inversión materializada y los aportes netos del Estado, por proyecto.

Cuadro 18
Inversión materializada en el período 1993-2006 y Aportes de Estado en el período 2002-2006
(Millones de \$ 2007)

Concesión	Obras con inf. completa	Inversión total por proyecto	Inversión Estado por proyecto 2002-2006	ejecución en expropiaciones	recuperación de expropiaciones	ingresos por infraestructura preexistente	Aporte neto Estado 2002-2006	% Aporte Estado/Total
Ruta 5, Tramo								
Los Vilos - La Serena		166.593	60.737	84	-	34.248	26.573	16,0%
Santiago - Los Vilos		236.205	93.488	3.756	-	27.739	69.504	29,4%
Santiago - Talca		485.696	20.055	11.514	376	46.353	-15.161	-3,1%
Talca Chillán		143.382	22.414	5.938	-	-	28.352	19,8%
Chillán - Collipulli		164.150	43.187	2.063	390	10.350	34.510	21,0%
Collipulli - Temuco		212.868	31.943	3.828	63	-	35.708	16,8%
Temuco - Río Bueno		146.504	41.274	748	-	-	42.022	28,7%
Río Bueno - Puerto Montt		172.051	45.321	1.454	-	-	46.775	27,2%
Sub - Total		1.727.449	358.419	29.385	829	118.691	268.283	15,5%
Caminos Transversales								
Túnel El Melón		30.126	58	-	-	10.507	-10.449	-34,7%
Nogales Puchuncaví		8.100	152	17	-	-	169	2,1%
Ruta 60 Ch		49.513	1.676	15.051	27.195	-	-10.467	-21,1%
Santiago - Valpso - Viña del Mar		290.001	51.352	20.894	606	-	71.640	24,7%
Red Vial Litoral Central		69.678	15.627	4.661	-	-	20.288	29,1%
Acceso Vial Aerop.A.M.B.		6.567	1.381	1.794	6.265	-	-3.091	-47,1%
Variante Melipilla		17.068	3.554	1.026	2.356	-	2.224	13,0%
Santiago - San Antonio		105.782	32.787	6.527	-	18.445	20.869	19,7%
Santiago - Colina - Los Andes		83.381	9.120	2.951	-	-	12.072	14,5%
Ruta Interportuaria		17.795	4.597	3.997	2.344	-	6.250	35,1%
Acceso Norte a Concepción		129.212	8.786	81	-	-	8.866	6,9%
Camino de la Madera		20.263	307	-	-	-	307	1,5%
Sub - Total		827.484	129.397	56.999	38.766	28.952	118.678	14,3%
Urbanas								
Sistema Norte - Sur		504.211	80.792	21.050	11.507	-	90.334	17,9%
Sistema Nor - Poniente		394.714	20.792	12.016	37.344	69.574	-74.110	-18,8%
Sistema Oriente - Poniente		370.602	156.925	14.087	-	1.663	169.349	45,7%
Acceso Nor Oriente a Santiago	X	44.423	1.194	14.036	17.574	-	-2.343	-5,3%
Sistema Americo Vespucio Sur		364.579	90.660	19.909	-	-	110.569	30,3%
Variante Vespucio - El Salto - Kennedy	X	22.744	281	153	2.655	-	-2.221	-9,8%
Sub - Total		1.701.273	350.644	81.250	69.081	71.237	291.577	17,1%
Aeropuertos								
Chacalluta de Arica	X	8.342	1.448	-	-	-	1.448	17,4%
Diego Aracena de Iquique		3.333	97	-	-	-	97	2,9%
Cerro Moreno de Antofagasta		5.052	309	-	-	-	309	6,1%
El Loa de Calama		2.395	861	-	-	-	861	35,9%
Nuevo Aeropuerto de Atacama		17.283	61	-	-	-	61	0,4%
La Florida de La Serena		2.326	77	-	-	-	77	3,3%

⁶⁰ Sólo en casos muy reducidos, como ser: la imposibilidad manifiesta de obtener más oferentes, después de varios intentos; en casos de emergencia; en casos de muy alta especialización, se puede aceptar una licitación con un solo oferente. En estos casos también puede no optarse por una licitación pública.

Concesión	Obras con inf. completa	Inversión total por proyecto	Inversión Estado por proyecto 2002-2006	ejecución en expropiaciones	recuperación de expropiaciones	ingresos por infraestructura preexistente	Aporte neto Estado 2002-2006	% Aporte Estado/Total
Nuevo Aeropuerto IX Región			59	-	-	-	59	
Arturo Merino Benitez de Santiago		126.696	1.034	-	-	-	1.034	0,8%
Carriel Sur de Concepción		17.769	1.048	-	-	-	1.048	5,9%
El Tepual de Puerto Montt		3.863	219	-	-	-	219	5,7%
A. Ibañez de Punta Arenas		6.099	452	-	-	-	452	7,4%
Sub - Total		193.158	5.666	-	-	-	5.666	2,9%
Concesiones Obras Hidraulicas								
Embalse Illapel		4.347	4.993	981	-	-	5.974	137,4%
Embalse Convento Viejo Etapa II		22.542	122	5.139	8.064	-	-2.803	-12,4%
Sub - Total		26.889	5.115	6.120	8.064	-	3.171	11,8%
Edificación Pública								
Plaza de la Ciudadanía		9.860	1.254	-	-	-	1.254	12,7%
EIM Quinta Normal	X	5.537	7.472	3.420	-	-	10.892	196,7%
EIM La Cisterna	X	23.365	641	5.087	6.796	-	-1.067	-4,6%
Estadio Techado		7.614	892	-	-	-	892	11,7%
Puente Bicentenario	X	6.184	4.865	-	-	-	4.865	78,7%
Conexión Vial Suiza - Las Rejas	X	15.712	274	-	-	-	274	1,7%
Corredor Santa Rosa	X	11.978	792	-	-	-	792	6,6%
Estaciones de Transbordo	X	10.588	669	651	2.850	-	-1.530	-14,5%
Estación de Transferencia Pajaritos			24	-	-	-	24	
Puerto Terrestres Los Andes	X	14.810	243	-	-	-	243	1,6%
Sub - Total		105.647	17.126	9.158	9.646	-	16.638	15,7%
Infraestructura Penitenciaria								
Grupo I		88.657	2.039	-	-	-	2.039	2,3%
Grupo II		24.906	15.852	-	-	-	15.852	63,6%
Grupo III	X	49.275	6.976	-	-	-	6.976	14,2%
Centro de Justicia	X	65.454	2.364	-	-	-	2.364	3,6%
Sub - Total		228.293	27.231	-	-	-	27.231	11,9%
TOTAL		4.810.193	893.598	182.913	126.386	218.880	731.245	15,2%

Fuente: elaboración del panel a partir de las planillas entregadas por la Unidad responsable, con lo valores nominales convertidos a \$ 2007 según factores de actualización

Los antecedentes que dispone este panel no permiten realizar un adecuado análisis, dado que sólo se cuenta con los aportes del Estado para el período 2002-2006 y lo que interesa es el aporte total sobre la inversión total. En el cuadro anterior se indican las obras con información completa, sin embargo, coinciden en general con obras que no se han entregado en servicio

De acuerdo con la información disponible, los aportes netos del Estado en el período 2002-2006 representan un 15,2% de la inversión materializada desde el inicio del programa en 1993 hasta el 2006. Como los aportes del Estado están incompletos, la incidencia real es superior al 15,2%.

Cabe destacar que los aportes netos del Estado son en cuanto a otorgante de la concesión, no en cuanto a cliente, como ocurre en algunos proyectos, en que posteriormente todos los pagos por servicios que reciba el concesionario serán de parte del Estado.

El 15,2% (parcial) de aportes netos del Estado se estima alto, porque un esquema de concesiones típicamente debe dejar que el concesionario asuma los riesgos constructivos, por ser la parte que mejor puede evaluarlos y la que tiene que definir las opciones para mitigarlos. En estas condiciones, se estima que la incidencia de los aportes del Estado (principalmente por la vía de compensaciones y convenios complementarios), indica que los contratos están incompletos, lo que debilita la competitividad en el acceso, porque parte significativa de la rentabilidad del negocio se resolverá en los acuerdo por obras complementarias.

Además, destaca la existencia de concesiones fallidas, que incrementan el aporte del Estado sin resultados positivos: EIM Quinta Normal, Infraestructura Penitenciaria Grupo II y Embalse Illapel

Los convenios complementarios del período 2002-2006 representan en promedio un 9,4% de la inversión total materializada en el período 1993-2006⁶¹. Como promedio, están cercanos a los imprevistos normalmente esperables en la actividad de construcción de obras civiles. No obstante, el esquema de concesiones típicamente debe dejar que el concesionario asuma los riesgos constructivos, por ser la parte que mejor puede evaluarlos y la que tiene que definir las opciones para mitigarlos.

Por último, dentro de lo que permite un análisis general, llama la atención que las concesiones de vialidad urbana son las que presentan el mayor porcentaje de aportes de Estado dentro de las concesiones viales, en circunstancias que la autoridad ha recalcado que constituyen obras en que los usuarios autofinancian su costo.

El análisis de la eficiencia del programa en cuanto a lograr un “segundo óptimo” que capture en el mayor grado posible la rentabilidad social de las obras ejecutadas, requiere un análisis en profundidad, caso por caso, que no se puede desarrollar a partir de la información de tipo general que está disponible.

El producto del programa no es susceptible de ser medido en unidades de producción, porque abarca proyectos altamente heterogéneos, incluso dentro de las tipologías más estrechas que se pudieran formular (por ejemplo, km. de autopistas urbanas pueden diferir notoriamente en costos y beneficios dependiendo de un trazado periférico en superficie y uno en túnel o central).

Las comparaciones más relevantes serían entre las condiciones reales y proyectadas originales para cada proyecto.

4.2.2. Gastos de Administración

Cuadro 19
Gastos de Administración del Programa (Miles de \$ 2007)

Año	Gastos de Administración	Total Gasto del Programa	% (Gastos Adm / Gasto Total del Programa)*100
2003	4.747.183	539.196.127	0,9%
2004	5.537.056	788.882.489	0,7%
2005	5.345.848	723.605.346	0,7%
2006	5.507.825	464.596.195	1,2%

Fuente: Balances Sistema Contable y Financiero (SICOF) y Reporte Hacienda al 31 de Diciembre de cada año del Sistema de Administración Financiera (SAFI) que lleva la Dirección de Planeamiento del MOP para todos los Servicios

Nota: El Gasto Total incluye los costos financiados por los concesionarios

Los gastos de administración abarcan tres actividades diferentes: a) estudios y preparación de bases, b) inspección en construcción, y c) Inspección en explotación. Para su análisis es necesario separar los gastos según actividades y relacionarlos con los proyectos que alcanzan fase de licitación, que están en construcción y que están en explotación, respectivamente.

En todo caso, se estima que los gastos de administración son especialmente bajos para la magnitud de las inversiones involucradas.

⁶¹ El porcentaje se obtiene dividiendo el total de los Convenios complementarios del cuadro 15 por el total Inversión total por proyecto del Cuadro 18 y el resultado se multiplica por 100

4.3. Economía

4.3.1. Ejecución presupuestaria del Programa

Cuadro 20
Presupuesto del Programa y Gasto Devengado (Miles de \$ 2007)

Año	Presupuesto Inicial del Programa (a)	Gasto Devengado (b)	%⁶² (b/a)*100
2003	329.484.744	303.050.359	92,0%
2004	312.818.450	320.274.489	102,4%
2005	293.694.096	393.638.877	134,0%
2006	320.648.054	407.189.329	127,0%

Fuente: Ley de Presupuestos MOP (excepto INH y SSS), Balances Sistema Contable y Financiero (SICOF)

En los últimos años el programa ha presentado una sobreejecución significativa, del 34 y 27% en el 2005 y 2006, respectivamente.

Según información entregada por la contraparte⁶³, ello se explica principalmente porque en los contratos de concesiones el Estado adquiere compromisos financieros futuros, que involucran pago de intereses y que pueden prepagarse. Cuando existen presupuestos no ejecutados dentro del MOP y del sector público en general, se prepagan los compromisos de mayor costo, mediante reasignaciones. Así, el 2004 se prepagaron compensaciones y convenios complementarios de los siguientes proyectos: Ruta 5 Santiago – Los Vilos, Ruta 5 Río Bueno - Puerto Montt, Ruta 5 Santiago – Talca y Acceso Sur a Santiago, Autopista Santiago - San Antonio, Interconexión Vial Santiago - Valparaíso - Viña del Mar, Sistema Norte Sur, Sistema Oriente Poniente e Interconexión Vial Santiago - Valparaíso - Viña del Mar Santiago. El 2005 se utilizaron los mayores recursos asignados principalmente en los pagos y pre -pagos de los siguientes proyectos: Resciliación del Embalse El Bato, Subsidio de Ruta 5 Los Vilos – La Serena, y compensaciones de Interconexión Vial Santiago – Valparaíso – Viña del Mar y Ruta 5 Santiago – Los Vilos. El 2006 se utilizaron los mayores recursos asignados principalmente en los pagos y pre-pagos de los siguientes proyectos: Resciliación de Estación de Intercambio Modal Quinta Normal e Infraestructura Penitenciaria Grupo III, Subsidio de Ruta 5 Los Vilos – La Serena, y compensaciones de Ruta 5 Santiago – Los Vilos, Ruta 5 Collipulli – Temuco, Autopista Santiago - San Antonio y Ruta 57 Santiago – Colina Los Andes. Estos prepagos son adecuados, ya que permiten que el Estado ahorre intereses

Además, existe una variabilidad inherente al programa, ya que en cada año se deben cumplir compromisos contractuales previos cuya oportunidad de ocurrencia es controlada más por los concesionarios que por la Unidad Responsable⁶⁴. En todo caso, ese aspecto tiende a compensarse entre los distintos proyectos.

⁶² Porcentaje que representa el gasto devengado sobre el presupuesto inicial del programa.

⁶³ Ver minuta Gastos asociados a la sobre-ejecución de presupuesto, incluida como anexo 4.

⁶⁴ Los contratos son en general por un período de 20-25 años, con 2 a 5 años de construcción, periodo durante el cual el concesionario puede acelerar o no el término de determinadas obras, gatillando los pagos que correspondan por parte del Estado, en tanto que el presupuesto anual es para los doce meses del año fiscal

4.3.2. Aportes de Terceros

El objetivo del programa es allegar recursos privados para financiar la inversión en obras públicas. La participación de los recursos privados ha sido la siguiente a nivel del programa global:

Cuadro 21
Porcentaje de aportes privados sobre el total de las inversiones (Miles de \$ 2007)

Año	Inversión en obras	Financiamiento del Estado	Financiamiento privado	% Aporte privado
2003	534.448.944	159.215.091	375.233.853	70,2%
2004	783.345.433	162.658.266	620.687.167	79,2%
2005	718.259.498	269.414.957	448.844.541	62,5%
2006	459.088.370	294.512.815	164.575.555	35,8%

Fuente: Ley de Presupuestos MOP (excepto INH y SSS), Balances Sistema Contable y Financiero (SICOF) y estimaciones del panel

Nota: La inversión en obras incluye la totalidad de los costos excepto los gastos de administración y la transferencia de IVA

Para un análisis más detallado del nivel y evolución de los aportes privados se requiere diferenciar por proyecto y por etapas (licitación, construcción y operación), información que actualmente no está disponible para el panel.

En todo caso, se considera preocupante que en el 2006 el aporte privado haya bajado al 35,8%, en condiciones que el financiamiento del Estado aumentó en términos absolutos.

4.3.3. Recuperación de Gastos

No es posible emitir un juicio fundado sobre lo adecuado o no de los esquemas tarifarios que han establecido las bases de licitación de las distintas concesiones, porque para ello se requiere un análisis en profundidad, caso por caso, considerando las implicancias en incentivos, distribución de riesgos, limitaciones de los mecanismos de gestión con que cuenta la autoridad, etc. A vía de ejemplo, en el puente de Chacao se establecía un incremento real del 3,5% anual en tarifas, lo que parece inconveniente para una obra sin congestión y con competencia potencial por parte de los transbordadores. Las autopistas urbanas también consideran aumentos en las tarifas reales, pero ello es razonable para obras que enfrentan congestión creciente. Sin embargo, en este último caso se puede objetar que la variable de adjudicación hayan sido las tarifas, porque limita la posibilidad que la autoridad gestione los niveles de congestión de la obra a través de la tarifa, lo que no ocurriría si se hubiera establecido el valor presente de los ingresos como variable de adjudicación. Con todo, las distintas opciones presentan ventajas y desventajas, distintas para cada proyecto, por lo que se requiere necesariamente realizar un estudio detallado para llegar a resultados concluyente.

5. SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA

El bajo nivel de institucionalidad de la CGC, no tiene una directa relación con los logros obtenidos en el número de obras concesionadas. La CGC posee un limitado campo de acción decisional, al no tener un grado de institucionalidad propia. En este sentido, el Panel no posee una opinión concluyente respecto de que si sus logros hubiesen sido los mismos si la CGC hubiese operado bajo la institucionalidad tradicional

del aparato público, bajo una concepción de control, con plenos procedimientos burocráticos, con profesionales no bien remunerados y con escaso apoyo del sector privado. Lo más probable es que no. La CGC, a través de la eficacia práctica, ha realizado sus actividades bajo el concepto de logro de resultados, lo que le puede ser considerado como un ejemplo innovador para alentar la adopción de medidas que tiendan a la modernización de la gestión pública.

El sector privado involucrado y los profesionales experimentados en los temas de licitaciones y concesiones valoran los esfuerzos y resultados obtenidos por la CGC, en la concesión de obras. Algunos como la “Asociación de Concesionarios de Obras de Infraestructura Pública” (COPSA)⁶⁵, son críticos al mencionar la escasez de recursos con los que ha desarrollado sus labores la CGC. Todo esto ratifica el positivo desempeño del programa, el que por ley debería mantenerse vigente mientras existan obras para reconcesionar.

Si bien es cierto que a la fecha las actividades de la CGC pueden mostrar resultados positivos, se debe tener en cuenta que su accionar, en el complejo marco público se ha desgastado producto del cuestionamiento de pasadas prácticas de uso y generación de fondos no acordes con la normativa pública tradicional, de sus recurrentes restricciones presupuestarias y del mantenimiento de una estructura de organización con un staff de personal mayoritariamente contratado a honorarios que experimenta rasgos de desmotivación e inseguridad por el tratamiento institucional del que es objeto. Todo esto hace necesario que la CGC obtenga una nueva institucionalidad para asegurar su sostenibilidad en el largo plazo. En este sentido, el Panel considera que la CGC debería adquirir una estructura de entidad autónoma, con presupuesto propio, que adopte procedimientos de gestión privada y que preste sus servicios de estudios, licitaciones y negocios al MOP y otras entidades del sector público.

6. JUSTIFICACIÓN DE LA CONTINUIDAD

La cartera de proyectos que contempló inicialmente el programa ha sido ejecutada prácticamente en su totalidad. Sin embargo, el crecimiento económico y demográfico del país demanda la permanente ejecución de proyectos para satisfacer los requerimientos de la población. En este sentido, la política de subsidiaridad del Estado, la racionalización de las actividades del sector público y la mayor participación del sector privado en la economía del país, permiten señalar que, potencialmente, siempre existirán obras que podrán ser entregadas en concesión al sector privado, derivando en que las funciones que actualmente realiza el programa tengan un horizonte lejano para un eventual término. Sin embargo, la pertinencia del uso del sistema de concesiones dependerá de las características particulares del tipo de obra, por lo que no es posible cuantificar a priori la cartera potencial de proyectos a ser financiados por este sistema en el futuro.

Por otra parte, existen disposiciones regulatorias que justifican la continuidad del programa. En efecto, la actual Ley de Concesiones establece que una vez concluido el plazo inicial de las concesiones estas deben ser vueltas a concesionar⁶⁶. Esto respalda la continuidad del programa, al menos realizando las actividades de relicitación de obras ya concesionadas.

En esta perspectiva, la CGC o quién la sustituya, eventualmente con otro nombre y atribuciones, tendría asegurada una labor por un largo plazo.

El Programa de concesiones 2007-2008 contempla 18 proyectos por un monto de inversión estimado de US\$1.997 millones. Se considera la re-licitación de los terminales de los aeropuertos El Tepual (Puerto Montt) y Diego Aracena (Iquique) y del acceso vial al aeropuerto Arturo Merino Benítez. Los proyectos de mayor envergadura, en términos de inversión, son Américo Vesputio Oriente (US\$600 millones), Ruta 5

⁶⁵ La Asociación de Concesionarios de Obras de Infraestructura Pública A.G. (COPSA) reúne a las empresas concesionarias de obras de infraestructura o servicios públicos, otorgadas por el Estado.

⁶⁶ Ley de Concesiones, Decreto N° 900 – MOP (1996), Art. 25.

norte, tramo Domeyko - Caldera (US\$300 millones) y concesión Ruta 160, tramo Tres Pinos – Acceso Norte a Coronel (US\$220 millones). Además, el programa contempla la construcción de los nuevos hospitales de Maipú y La Florida (US\$160 millones). De acuerdo a lo informado por Concesiones, la mayor parte de estos proyectos está en etapa de estudio, por lo que no hay antecedentes concretos respecto de su rentabilidad social o sobre la conveniencia de usar el mecanismo de concesiones por sobre el financiamiento sectorial (por ejemplo, en el caso de hospitales).

La continuidad del programa debe ser analizada no sólo desde la perspectiva de su actual diseño o institucionalidad, sino que esencialmente, desde lo que significa la gestión de una actividad relevante del Estado en cuanto al financiamiento de las obras de infraestructura pública. El programa y la CGC, en sí pueden ser modificados en su institucionalidad, fortalecidos en la actual o reemplazados por una organización distinta, pero la función propia de la concesión de nuevas obras concesionadas y la reconcesión de las actuales deberá continuar.

La CGC-programa, con sus actuales características de debilidad institucional no debe continuar, ya que ello redundará, indudablemente, en una pérdida de eficiencia y efectividad, debido principalmente a la desmotivación que experimenta el factor humano en la organización y al desincentivo que la normativa tradicional pública puede producir hacia el sector privado de origen multinacional. El programa necesita fortalecerse modernizando su organización adaptándola a los requerimientos de una entidad privada, de propiedad Estatal.

Como se ha comentado previamente, en el punto 5, Sostenibilidad del Programa, la entidad a encargarse de los procesos de concesiones debe ser autónoma, tener capacidad institucional y realizar una gestión ágil, acorde con los requerimientos del sector privado, pero también, con disposiciones que aseguren la observancia de los principios básicos recomendados en adquisiciones, es decir: economía, eficiencia, competencia, igualdad, transparencia, debido proceso y publicidad.

En opinión del Panel, mientras mantenga vigente la política de subsidiaridad del Estado, se justifica la existencia de una entidad específica para el otorgamiento de concesiones de obras públicas al sector privado.

III. CONCLUSIONES

A continuación se presentan las principales conclusiones del análisis efectuado hasta la fecha por el Panel:

a) Diseño del Programa

- El Programa no se ha actualizado en relación a su diagnóstico inicial, relacionado con la cobertura del déficit de infraestructura pública existente en 1990, lo que ha derivado en que la posterior cartera de proyectos se haya conformado con iniciativas individuales, sin una coherencia o complementariedad entre ellas (con excepción de infraestructura carcelaria). No obstante, se debe destacar que el programa de licitaciones 2007-2008 ha corregido en parte esta deficiencia al incorporar proyectos considerados en el Plan de Infraestructura para la Competitividad y Calidad de Vida 2007-2012.
- Los tipos de proyectos concesionados han ido cambiando su perfil durante la ejecución del programa, pasando de proyectos en los cuales era posible cobrar una tarifa al usuario que cubriera la totalidad o una parte de la inversión, más sus costos de operación (por ejemplo, proyectos de vialidad o aeropuertos), a proyectos en los que no es factible cobrar al usuario y es el Estado quién debe asumir dichos pagos (por ejemplo, cárceles). Esta constatación refleja la voluntad de las autoridades políticas de profundizar la incorporación del sector privado en áreas tradicionalmente desarrolladas por el sector público, lo cual ha permitido generar una nueva fuente de financiamiento para estas obras y capturar potenciales ganancias de eficiencia en la provisión de los servicios.
- El programa no cuenta con criterios explícitos de focalización de sus proyectos. Hasta la fecha, se ha concentrado en forma prioritaria en aquellos sectores que presentaban mayor déficit (por ejemplo, vialidad interurbana y aeropuertos) y en aquellos proyectos que tenían condiciones más atractivas para su concesión, dado el volumen de demanda que presentaban.
- La ejecución del Programa, en sus distintos niveles de actividad⁶⁷ sólo puede ser realizada si se cumplen la condición de que existe y se mantiene la decisión política de ejecutar proyectos mediante el sistema de concesiones de obras públicas.
- Los indicadores que se construyeron en la MML no permiten dar una visión completa del desempeño del programa a nivel de eficacia, eficiencia y economía. Por ejemplo, los indicadores no entregan evidencia del problema de dilación en la construcción del acceso sur de Santiago y este panel sólo se enteró de su existencia por los diarios. Además, el panel no contó con información para el cálculo y análisis de la gran mayoría de ellos.
- El Panel considera que la actual creación de la División de Fiscalización de Obras Públicas, en el MOP, es adecuada para supervisar el desempeño de las obras concesionadas del Programa, ya que corresponde a una instancia autónoma, no involucrada en el proceso de adjudicación, construcción y explotación de las obras, destinada a fiscalizar los niveles de calidad de los servicios que entregan las obras del programa y velar por los intereses de los usuarios de éstas. En la actualidad se está trabajando en el proyecto de Ley para crear una Superintendencia de Obras Públicas, siendo esta División la base a partir de la cual se formaría dicha Superintendencia.
- En la actualidad se está estudiando realizar algunas modificaciones institucionales para la Coordinación de Concesiones, siendo uno de los aspectos bajo análisis el grado de integración del proceso concesión, lo cual implica determinar si conviene que todo el proceso de concesión

⁶⁷ Establecidas en la Matriz de Marco Lógico (MML).

se realice en una sola unidad (como actualmente lo lleva a cabo la CGC) o en dos o más unidades.

El Panel considera que una de las funciones que debe permanecer en la CGC es la de prestar una asesoría especializada al Estado en materias de estudio de proyectos, diseño de licitaciones y de sus bases y de la elaboración de contratos de concesión. Respecto de las labores de administración e inspección fiscal de los contratos de construcción y explotación, el panel no dispone de antecedentes para emitir un juicio fundamentado sobre la conveniencia o no de que permanezca en la CGC; sin embargo, cabe señalar que las alternativas a estudiar en profundidad son: i) que estas labores permanezcan en la CGC o ii) que sean desarrolladas en una o más unidades operativas especializadas del MOP o de otras instituciones del Estado. El Panel estima que de seleccionarse un esquema operativo en que la administración e inspección fiscal sean desarrolladas por dos o más entidades, se debe tener presente que: i) puede producir una mayor burocratización del proceso de concesiones, ii) requerirá generar en cada una de las unidades operativas supervisoras la capacidad humana y tecnológica para administrar los contratos de concesión y iii) puede generar conflictos con las empresas concesionarias debido al tratamiento distinto que cada unidad operativa podría dar a situaciones similares de conflicto contractual. De acuerdo con estos problemas, es posible entender, que podría ser más conveniente que la administración de contratos e inspección de obras deba concentrarse en un único ente, regido por las mismas políticas, normas y procedimientos (ya sea la CGC u otra agencia distinta).

b) Organización y gestión

- La estructura organizacional de la CGC posee cargos nominalmente adecuados para las actividades a desarrollar. No obstante, la organización no se encuentra soportada por manuales de descripciones de cargos y de funciones actualizados, que permitan analizar su composición en forma detallada. Tampoco se poseen manuales de procedimientos que apoyen su accionar, lo que puede generar cierto grado de transitoriedad y variabilidad en la forma de desarrollar las actividades esenciales de la organización y que de hecho imposibilita el análisis externo de los mecanismos de actuación de la CGC.
- Las decisiones sobre los proyectos que deben o no ejecutarse son tomadas por el Ministro de Obras Públicas, apoyado en el Comité de Comisiones Conciliadoras, Arbitrales y Convenios Complementarios (CCCACC)⁶⁸. El Panel estima que la toma de decisiones sobre la decisión de ejecutar un proyecto de concesión no debiera tener un carácter tan personalizado, sino que debiera recaer en un organismo colegiado.
- Si bien a partir de los resultados observados del sistema de concesiones no es posible identificar problemas evidentes de descoordinación entre sus unidades, el hecho de que los mecanismos de coordinación al interior de la CGC no estén establecidos en normas escritas, permite que eventualmente se produzcan la posibilidad de variabilidad, pudiendo eventualmente generar problemas de este tipo.
- El personal de la CGC labora en un medio de institucionalidad informal y de permanente escrutinio público de su labor profesional por parte de los medios de comunicación y sectores políticos, lo que promueve un ambiente organizacional inadecuado para el mantenimiento de la eficiencia laboral y motivación individual.

⁶⁸ Este comité está formado por el propio Ministro, el Subsecretario del MOP, el Fiscal del MOP, el Director General de Obras Públicas y tres profesionales externos. Las facultades y continuidad de sus miembros depende de la exclusiva decisión ministerial.

- Respecto de las funciones y actividades de seguimiento de las licitaciones e inspecciones de obras, el Panel no puede emitir una opinión, por cuanto no obtuvo información sustantiva respecto de la calidad y verificación de dichas actividades, ya que la CGC no cuenta con un sistema de información gerencial integrado, de proyectos y de gestión.

c) Eficacia / Calidad

- No se poseen indicadores que permitan medir el impacto económico y social del programa de concesiones. Sin embargo, resulta evidente que el desarrollo de infraestructura ha permitido mejorar la conectividad del país y su integración al exterior, permitiendo ahorros de tiempo y costos de operación. A modo de ilustrativo, se puede señalar que:

- o En el caso interurbano, las rutas pavimentadas por el sistema de concesiones alcanzaron los 2.161 km. a fines del 2005 (89% en doble calzada), lo que representa el 35% del aumento total de la longitud pavimentada en el periodo 1993-2005.
- o En el caso de aeropuertos, la superficie de edificios de terminales antes del programa era de 55.900 m², pasando a 134.500 m² con la implementación de concesiones (141% de aumento) y se pasó de disponer 5 puentes de embarque a 31⁶⁹.

Además, el sistema de concesiones ha permitido la innovación y adopción de nuevas tecnologías, especialmente en el campo de la ingeniería, introduciendo tecnología de punta en túneles y puentes, así como en estándares de conservación y calidad de los pavimentos.

- En el periodo de análisis 2003-2006 entraron en explotación obras concesionadas por un total de \$3,8 billones (aproximadamente unos US\$ 6.800 millones), de este total un 5% correspondió a obras con convenio de mandato para que el MOP las entregara en concesión.
- El desempeño del Programa a nivel de componentes ha sido, en el periodo 2003-2006, adecuado en términos del nivel de producción, pero deficiente en el cumplimiento de metas:
 - o La cantidad promedio de obras licitadas y adjudicadas anualmente en el periodo 2003-2006 tuvo una leve disminución respecto al periodo 1995-2002, pasando de 4 obras adjudicadas anualmente a 3,8. El desempeño en el cumplimiento de metas del componente obras licitadas y adjudicadas fue de 66% en el bienio 2003-2004 y de sólo 17% en 2005-2006. La programación 2003-2004 consideraba adjudicar 15 proyectos y se adjudicaron 10 y la programación 2005-2006 consideraba adjudicar 18 proyectos y sólo se adjudicaron 3.
 - o Respecto del componente obras inspeccionadas, el número de asesorías a la inspección fiscal aumentó en 53% en el periodo 2002-2006 existiendo 23 asesorías el 2006. Sin embargo, el cumplimiento de metas de puesta en servicio muestra un desempeño dispar, dependiendo del tipo de obras y si la puesta en servicio es definitiva o provisoria. Por ejemplo, las rutas transversales tuvieron 8 hitos de puesta en servicio provisoria en el periodo 2002-2006, de los cuales se cumplieron 6 dentro del plazo (75% de cumplimiento), mientras que de los 9 hitos de puesta definitiva en el periodo, ninguno se cumplió dentro del plazo (0% de cumplimiento). En el caso de cárceles, de los 2 hitos de puesta en servicio provisoria y 2 hitos de puesta en servicio definitiva, no se cumplió ninguno (por resciliación del contrato).

⁶⁹ Libertad y Desarrollo. "Concesiones de Obras Públicas: Perfeccionamiento y nuevas oportunidades", Temas Públicos N° 741, septiembre de 2005.

- Por otra parte, existen retrasos en los plazos de ejecución de algunos proyectos que razonablemente han afectado sus beneficios sociales, como el caso del acceso sur a Santiago, la autopista Santiago-Los Vilos, tramo oriente de costanera Norte, entre otras.
- No existen antecedentes, en el marco de ésta evaluación, que permitan medir el grado de satisfacción de los beneficiarios directos del Programa. La CGC no cuenta con evaluaciones de medición de la calidad de los servicios o de satisfacción de sus beneficiarios directos.
- En 18 licitaciones efectuadas, en el período 2002-2006, en el 39% de los casos se presentó un solo oferente y en el 33% adicional se presentaron dos oferentes. De acuerdo a recomendaciones del Banco Mundial, Comisión Europea y Banco Interamericano de Desarrollo, una licitación con un sólo oferente debe ser declarada desierta, mientras que un mínimo aceptable es de 3 oferentes en cada licitación⁷⁰. En este sentido, si bien lo realizado por la CGC y por la Comisión Evaluadora de las Licitaciones no contraviene ninguna norma interna, no cumple con estándares internacionales más estrictos en esta materia, los cuales son establecidos para promover mayor competencia y eficiencia.

d) Eficiencia / Economía

- El programa no cuenta con la siguiente información sistematizada para evaluar su desempeño en términos de eficiencia y economía de sus actividades:
 - Valor total de la inversión materializada por proyecto. La estimación de costo de los proyectos que se informa es parcial. El Panel sólo dispuso de información de los desembolsos globales del Estado a partir del 2002. No obstante, para efectos de análisis del valor de las obras, se debe distinguir entre las obras que forman parte de la concesión y las obras cuya ejecución se ha encomendado al concesionario por consideraciones de beneficio mutuo pero que no forman parte de las obras originalmente concesionadas. Un ejemplo, de ellos son los colectores de aguas lluvia en la Costanera Norte.
 - Proporción del aporte de los concesionarios sobre el total de la inversión materializada. Para definir este indicador se requiere determinar la totalidad de los pagos del Estado por proyecto y de los pagos de los concesionarios al Estado, por ejemplo, derecho por uso de activos, pagos comprometidos en la oferta, etc. La información disponible se encuentra sólo a nivel total para el período 2002-2006, no siendo posible, precisar este indicador.
 - Pagos al Estado por parte de los concesionarios en la etapa de explotación, por concepto de fiscalización, participación de utilidades extraordinarias y otros, por proyecto. La información disponible se encuentra sólo a nivel total para el período 2002-2006, no siendo posible, precisar este indicador.
 - Pagos del Estado a los concesionarios en la etapa de explotación, por concepto de ingresos mínimos, subsidios, compensaciones y otros, por proyecto. La información disponible se encuentra sólo a nivel total para el período 2002-2006, no siendo posible, precisar este indicador.
- Además, para realizar una adecuada comparación de los costos sociales de las concesiones de obras públicas, el Programa debiera intentar obtener los costos de operación, mantención y fiscalización por proyecto. Esta información hoy no es recopilada por la CGC ya que son costos

⁷⁰ Políticas y Procedimientos de Adquisiciones de Obras, World Bank y BID. Condiciones Contractuales. www.worldbank.org ; www.iadb.org y www.eu.int

de cargo y responsabilidad del privado y la CGC lo único que verifica es que se entregue el servicio comprometido en la concesión.

- En el período 2002-2006 los aportes netos del Estado alcanzaron a \$ 731.245 millones⁷¹, lo que representa un 15,2% de la inversión materializada desde el inicio del programa (\$ 4.810.193 millones). Como los aportes del Estado no han sido informados en su totalidad, la incidencia de los aportes efectivos es superior al 15,2%.
- La inversión real del Programa ha aumentado en un 50% en el periodo 2002-2006, lo cual se explica fundamentalmente por el aumento en el ítem “compensaciones y convenios complementarios”, el cual pasó de \$48.300 millones el año 2002 a \$205.000 millones el año 2006. Al analizar en mayor detalle este ítem, se constata que:
 - o Del total invertido en este concepto en el periodo 2002-2006 (\$618.506 millones), un 73% corresponde a convenios complementarios⁷², un 9% al pago de sentencias arbitrales y conciliadoras⁷³, un 6% a cambios de servicios, un 4% a convenios de extinción de contratos y el resto a otros conceptos.
 - o El monto anual por convenios complementarios pasó de \$34.126 millones el año 2002 a \$133.426 el año 2006. Para emitir un juicio respecto de la pertinencia y eficiencia de dichos convenios se requeriría realizar un análisis caso por caso, lo cual excede el alcance de la presente evaluación.
 - o Los costos para el Estado por sentencias arbitrales y conciliadoras alcanzaron un monto de \$ 41.514 millones el 2006, representando un 15,5% de la inversión real anual del Estado en el programa (\$ 267.624 millones).
 - o Los pagos del Estado por 2 extinciones de concesión el 2006 (Infraestructura penitenciaria Grupo II y Estación Intercambio Modal Quinta Normal) alcanzaron a \$ 21.538 millones, equivalentes a un 8,0% de la inversión real anual del Estado en el programa. El 2005 se había extinguido la concesión del Embalse El Bato (Illapel, con un costo para el Estado de \$4.211 millones). Cabe señalar que las extinciones de concesión representan –por lo general- un costo para el Estado que puede evitarse si los términos contractuales asignan al concesionario el riesgo que finalmente llevó al fracaso del proyecto, porque, o no se hubieran presentado ofertas (que habría sido adecuado en vista del desenlace final de la concesión) o el adjudicado hubiera asumido los costos.
- La CGC no posee un diagnóstico claro de las razones que han generado el aumento experimentado por el ítem “compensaciones y convenios complementarios”. Algunas de las causas que podrían estar explicando esto pueden estar asociadas con:
 - o contratos de licitación no suficientemente normados o incompletos, que dejan un margen demasiado amplio para su interpretación por las partes. De ser ésta la causa, sería un factor que debilita la competitividad en el acceso a la concesión, ya que parte significativa de la rentabilidad del negocio se resolverá en acuerdos posteriores.
 - o Inadecuada asignación de los riesgos constructivos del proyecto, los cuales debieran recaer principalmente en el concesionario, ya que es la parte que mejor puede evaluarlos y la que tiene que definir las opciones para mitigarlos.
 - o Inadecuado mecanismo de resolución de controversias. El sistema actual está basado en árbitros que fallan en prudencia y equidad (no en derecho), lo cual permite que incluso si

⁷¹ Los aportes netos del Estado corresponden a la inversión real (que incluye los conceptos de administración, Estudios, compensaciones y convenios complementarios, obras de arte, vialidad complementaria y puestos de control), más la diferencia por expropiaciones, y menos los ingresos por infraestructura preexistente.

⁷² Los convenios complementarios, que constituyen la mayor parte de la inversión real (73% promedio 2002-2006), incluyen obras para mejorar estándar, costos no previstos, obras no relacionadas con el servicio concesionado (por ejemplo, colectores de aguas lluvia), entre otros.

⁷³ Las discrepancias que surgen entre los concesionarios y el Estado son resueltas por una comisión conciliadora, en primera instancia, y por una comisión arbitral, en última instancia.

algo esta expresamente señalado en las bases pueda ser desconocido por la concesionaria provocando indemnización por parte del Estado.

- Las concesiones de obras de vialidad urbana presentan un 17,1% de aportes de Estado respecto de la inversión materializada, mayor que el 15,1% que presenta el resto de las concesiones viales. Este aspecto debe analizarse con mayor detalle, pues llama la atención del panel, ya que las autoridades han planteado que en el caso de proyectos de vialidad urbana estas obras se financiarían principalmente con aportes de los usuarios, pero en la práctica no se observa una diferencia significativa con el resto de las carreteras interurbanas.
- Los gastos de administración son especialmente bajos para la magnitud de las inversiones involucradas, no superando el 1,2% del gasto total del programa en los últimos 4 años. El 2006 los gastos de administración representaron un 0,10% del valor de la infraestructura materializada, que debe supervisar Concesiones. Como referencia, para el 2007 la Dirección de Vialidad tiene un presupuesto de gasto de administración (subtítulos 21 y 22) que representa un 9,1% de su presupuesto total de gastos.
- En los últimos años el programa ha presentado una sobre ejecución significativa del presupuesto inicial, del 34 y 27% en el 2005 y 2006, respectivamente, que se debe principalmente al prepagó de los compromisos de mayor costo.

e) Sostenibilidad y Continuidad

- La CGC requiere mejorar su campo de acción decisional, y poseer un grado de institucionalidad propia, en el marco de la gestión pública nacional. Su situación actual, afecta su proyección institucional y organizacional futura, especialmente por la necesidad de contar con mayores recursos financieros y mantener un staff profesional apropiado.
- Si bien es cierto que a la fecha las actividades de la CGC pueden mostrar resultados positivos en cuanto a la cantidad de obras concesionadas, se debe tener en cuenta que su accionar se ha desgastado producto del cuestionamiento de algunas medidas no acordes con la normativa pública tradicional, de sus recurrentes restricciones presupuestarias y del mantenimiento de una estructura de organización con un staff de personal que experimenta desmotivación e inseguridad por el medio organizacional en que labora.
- Existen disposiciones regulatorias que justifican la continuidad del programa (relicitación de obras ya concesionadas). Además, la política de subsidiaridad del Estado y la racionalización de las actividades del sector público, harán que las funciones que actualmente realiza el programa y la CGC tengan una permanencia asegurada en el largo plazo, y que de una u otra forma deberán ser adoptadas por un órgano específico a su cargo.
- La continuidad del programa debe ser analizada no sólo desde la perspectiva de su actual diseño o institucionalidad, sino que esencialmente, desde lo que significa la gestión de una actividad relevante del Estado en cuanto al financiamiento de las obras de infraestructura pública. El programa y la CGC, en sí pueden ser modificados en su institucionalidad, fortalecidos en la actual o reemplazados por una organización distinta, pero la función propia de la concesión de nuevas obras concesionadas y la reconcesión de las actuales deberá continuar.

IV. RECOMENDACIONES

a) Diseño del Programa

- El diseño del programa debe ser modificada, estableciendo una política con criterios explícitos para determinar los proyectos de infraestructura pública que deben ser desarrollados como concesiones, de forma que la incorporación de proyectos al programa no dependa de un supuesto que puedan o no cumplir los organismos que generan los proyectos. Esta labor de definición de políticas y de planeamiento de obras públicas a estudiar para su concesión debe radicarse en el MOP, pero su ejecución debe establecerse en un ente distinto, a fin de establecer un contrapeso institucional a las decisiones de concesionar.
- El programa debe implementar un sistema de información gerencial e integrado que permita contar un información detallada, oportuna y confiable para el seguimiento de los proyectos en sus diversos niveles de cartera y con registros pertinentes sobre la situación de costos involucrados.
- La actividad de difusión internacional de cada proceso de licitación debe tomar mayor relevancia mediante la realización de publicaciones en medios internacionales de reconocida referencia para las empresas que se dedican al rubro de concesiones.
- La creación de la agencia de concesiones propuesta, debe concentrarse en prestar una asesoría especializada al Estado en materias como el estudio de la conveniencia de utilizar el mecanismo de concesiones y sobre licitaciones, diseño bases de licitación y contratos de concesión, y debe caracterizarse por: a) no producir una mayor burocratización del actual proceso de concesiones; b) poseer una adecuada capacidad institucional y de administración de procesos de licitación; y c) establecerse como un ente autónomo, con la flexibilidad de gestión de una empresa privada.

b) Organización y gestión

- El MOP debe establecer un mecanismo institucional, con procedimientos definidos para la adopción de decisiones sobre la aprobación de obras a licitar y concesionar. El actual Comité de Concesiones es una instancia no resolutive y que traslada la decisión final al Ministro de OO.PP., lo cual no promueve necesariamente una adecuada selección de la cartera de obras a concesionar, ni la asunción del riesgo involucrado en la administración de ésta. En este sentido debe despersonalizarse la decisión de concesionar o no una determinada obra.
- El programa debe implementar un sistema de información gerencial e integrado que permita contar con información detallada, oportuna y confiable para el seguimiento de los proyectos en sus diversos niveles de cartera y con registros pertinentes sobre la situación de costos involucrados. De manera que se pueda:
 - o evaluar el desempeño del programa en el cumplimiento del propósito respecto de la cantidad y calidad de la infraestructura y de si los proyectos ejecutados son socialmente rentables en la etapa ex – post;
 - o establecer mecanismos que generen información sobre el grado de satisfacción de los beneficiarios directos de la CGC;
 - o Identificar los costos de las obras que son parte de la concesión y el costo de obras adicionales que se asignan al concesionario por razones de conveniencia práctica;
 - o contar con información precisa, por proyecto, de valor total de las obras (que forman parte del patrimonio del Estado) y de los aportes netos que realiza el Estado;

- contar con información sobre los costos de operación y mantención en la fase de explotación, la parte de cargo del concesionario y la parte que aporta el Estado en calidad de mandatario.
- El programa debe estudiar en profundidad las causas por las cuales se ha reducido el número de empresas o consorcios que presentan ofertas, de manera que se puedan identificar medidas para asegurar una adecuada competitividad en el proceso de licitación. De igual forma, el Programa debe realizar un estudio detallado de los costos por “compensaciones y convenios complementarios”, de manera que se puedan identificar con mayor claridad las razones que explican el aumento experimentado por este ítem y a partir de esta información, proponer las medidas pertinentes para asegurar una mayor eficiencia en el sistema de concesiones.

V. BIBLIOGRAFÍA

- Ángel E., Fischer R. y Galetovic A., “El Programa Chileno de Concesiones de Infraestructura: Evaluación, Experiencias y Perspectivas”. En “La Transformación Económica de Chile” (Felipe Larraín y Rodrigo Vergara), Capítulo 6. Centro de Estudios Públicos.
- Banco Interamericano de Desarrollo: Políticas para la Adquisición de Obras. Junio 2005
- Banco Mundial: Normas y Procedimientos para la Adquisición de Obras. Mayo 2004.
- Banco Mundial, “Chile - Asistencia Técnica para la Gestión de los pasivos contingentes de las concesiones de transporte”, Agosto 2003.
- Fondo Monetario Internacional, “Public-Private Partnerships”. Fiscal Affairs Departments, Marzo 2004.
- Quiggin, John. “Risk, PPPs and The Public Sector Comparator”, Australian Accounting Review, Vol. 14 N° 2, July 2004.
- Instituto Libertad y Desarrollo. “Crisis Carcelaria: Déficit duplicado en los últimos 15 años”. Temas Públicos N° 737, 26 de agosto 2005
- Libertad y Desarrollo. “Concesiones de Obras Públicas: Perfeccionamiento y nuevas oportunidades”, Temas Públicos N° 741, septiembre de 2005.
- MOP, “Red Vial Nacional: Dimensionamiento y Características”. Subdirección de Desarrollo, Departamento de Gestión Vial, Abril 2005.
- MOP, “Sistema de Concesiones en Chile 1990-2003”, Junio 2003.
- Vassallo, J. “Traffic Risk Mitigation in Highway Concession Projects: The Experience of Chile”, Journal of Transport Economics and Policy, Volume 40, Part 3, September 2006, pp. 359–381.

-

VI. ENTREVISTAS REALIZADAS

- Sr. Carlos Rubilar, Director General de Obras Públicas.
- Sr. Rafael Ibarra, Jefe División Jurídica – CGC.
- Sr. Marco Carmach – Jefe División de Explotación Obras Edificación Pública – CGC.
- Sr. Carlos Uribe – Jefe División Explotación Vial – CGC.
- Sr. Leonel Vivallos – Jefe División de Desarrollo y Licitación de Proyectos - CGC
- Jorge Carter – Jefe División de Presupuesto – CGC.
- Yolanda Gonzalez – División de Presupuesto – CGC.
- Sra. Rose Marie Gei – Secretario General – COPSA.
- Sr. Mauricio Gacitúa – Vicepresidente de Carreteras Urbanas – COPSA.
- Sra. Sonia Tschorne – Directora de Fiscalización de Obras Públicas – MOP
- Sra. Cristina Holuigue – Asesora Ministro de Obras Públicas
- Sr. José Picero – Dirección de Presupuestos – Ministerio de Hacienda
- Sr. Claudio Juárez – Dirección de Presupuestos – Ministerio de Hacienda
- Sr. David Duarte – Dirección de Presupuestos – Ministerio de Hacienda

VI. ANEXOS

ANEXO 1(a): Matriz de Evaluación del Programa

ANEXO 1

MATRIZ DE MARCO LOGICO

NOMBRE DEL PROGRAMA: ADMINISTRACIÓN SISTEMA DE CONCESIONES AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA: 1995 MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS SERVICIO RESPONSABLE: DIRECCIÓN GENERAL DE OBRAS PÚBLICAS				
ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES		MEDIOS DE VERIFICACIÓN (Periodicidad de Medición)	SUPUESTOS
	Enunciado (Dimensión /Ámbito de Control	Fórmula de Cálculo		
FIN: Contribuir al desarrollo económico y social del país, mejorando e incrementando la infraestructura pública.				

PROPÓSITO: Incrementar la cantidad y calidad de la infraestructura pública mediante concesiones al sector privado de obras socialmente rentables.	Eficacia/producto: Porcentaje de Inversión en Infraestructura Pública Ejecutada por el MOP concesionada al Sector Privado	(Inversión Materializada a través del Sistema de Concesiones en el año t / Inversión Materializada MOP en el año t) * 100	<ul style="list-style-type: none"> • Periodicidad Anual • Informe de Auditoria • Contratos de concesión 	
	Tasa de variación anual de inversión materializada en infraestructura pública a través del Sistema de Concesiones.	((Inversión Materializada Acumulada al año t / Inversión Materializada Acumulada al año t-1) – 1) * 100	<ul style="list-style-type: none"> • Periodicidad Anual • Informe de Auditoria • Contratos de concesión 	
	Incremento porcentual de obras públicas a través del Sistema de Concesiones desde 1995.	(Inversión Acumulada de las Obras Concesionadas en Explotación al año t - Inversión Acumulada de las Obras Concesionadas en Explotación al año t -1)	<ul style="list-style-type: none"> • Periodicidad Anual • Informe de Auditoria • Resoluciones de Puesta en Servicio Definitiva de las Obras Concesionadas 	
	Porcentaje de inversión acumulada en concesiones de obras públicas MOP, en relación a la inversión pública total del MOP.	Inversión acumulada de obras concesionadas MOP año t / inversión total en obras públicas MOP año t.	<ul style="list-style-type: none"> • Periodicidad anual • Informe de auditoría y presupuestos anuales ejecutados. 	
	Incremento porcentual de Inversiones de obras mandatadas a través del Sistema de Concesiones desde 1995.	(Inversión Acumulada de las Obras Concesionadas maniatadas en Explotación al año t - Inversión Acumulada de las Obras Concesionadas maniatadas en Explotación al año t -1)	<ul style="list-style-type: none"> • Periodicidad anual • Informe de auditoría y presupuestos anuales ejecutados. 	Organismos del Estado entregan mandato al MOP para concesionar infraestructura que requieren.
	Eficiencia/Producto Porcentaje de gastos administrativos anual del Programa Economía/Producto Porcentaje de ejecución del presupuesto vigente del Programa de Concesiones Porcentaje de proyectos en los que se pagan ingresos mínimos garantizados sobre el total de proyectos en explotación. Porcentaje de variación absoluta de la demanda real respecto de la proyectada, ponderada por la inversión de cada proyecto	(Gastos administrativos del programa de concesiones año i/Gasto total de Programa de Concesiones año i)*100. (Gastos sólo MOP). (Gasto anual (M\$) del Programa/Presupuesto anual (M\$) vigente del Programa)*100 (N° proyectos en explotación en que se pagan IMG/Total proyectos en explotación-1)*100 $\Sigma(\text{abs}(\text{dda real}/\text{dda proy} - 1) * \text{inv proy} / \text{inv total proy}) * 100$	<ul style="list-style-type: none"> • Periodicidad Anual • Estudios de proyectos • Informes de operación 	

COMPONENTES: 1. Obras de Infraestructura licitadas y adjudicadas.	Porcentaje de cumplimiento del Programa Anual de Licitación obras MOP	(N° de Proyectos Licitados en el año t / N° de Proyectos programados a Licitarse en el año t) * 100	<ul style="list-style-type: none"> • Periodicidad Anual • Programa de Concesiones • Publicación Llamados a Licitación 	
	Porcentaje de cumplimiento de Proyectos Adjudicados obras MOP	(N° de Proyectos Adjudicados en el año t / N° de Proyectos programados a Adjudicar en el año t) * 100	<ul style="list-style-type: none"> • Periodicidad Anual • Programa de Concesiones • Acta de ofertas Económicas 	
	Porcentaje de cumplimiento del Programa Anual de Licitación Obras mandatadas	(N° de Proyectos mandatadas Licitados en el año t / N° de Proyectos mandatadas programados a Licitarse en el año t) * 100	<ul style="list-style-type: none"> • Periodicidad Anual • Programa de Concesiones Publicación Llamados a Licitación 	
	Porcentaje de cumplimiento de Programa Anual de Adjudicación de Obras Maniatadas	(N° de Proyectos mandatados Adjudicados en el año t / N° de Proyectos mandatados programados a Adjudicar en el año t) * 100	<ul style="list-style-type: none"> • Periodicidad Anual • Programa de Concesiones Acta de ofertas Económicas 	
	Porcentaje de monto licitado en relación al monto programado anual (%)	M\$ licitados en año t / M\$ programados en el año t		
	Porcentaje de proyectos licitados con 3 o más ofertas válidas.	(N° proyectos licitados con 3 o más ofertas válidas año t / N° total proyectos licitados año t) * 100		
	Porcentaje de proyectos de infraestructura adjudicados respecto de los proyectos estudiados y no licitados.	(N° proyectos adjudicados año t / N° proyectos con estudios y no licitados año t) * 100		

2. Obras de Infraestructura Inspeccionadas	<p>Porcentaje de número de obras en construcción y de obras en ejecución en relación al programa anual.</p> <p>Porcentaje del monto M\$ de obras en construcción y de obras en ejecución en relación al monto del programa anual.</p>	<p>$(N^{\circ} \text{ de obras en construcción año } t / N^{\circ} \text{ de obras en construcción según programa año } t) * 100$</p> <p>$(\text{monto M\\$ obras en construcción año } t / \text{Monto M\\$ de obras en construcción según programa año } t) * 100$</p>		
a. En Construcción	<p>Porcentaje de cumplimiento de proyectos con puesta en servicio en el año t</p> <p>Porcentaje de cumplimiento contractual de cláusulas operativas</p> <p>Porcentaje de cumplimiento contractual de compromisos económicos</p>	<p>$(N^{\circ} \text{ de Proyectos con Puesta en Servicio en el año } t / N^{\circ} \text{ de Proyectos programados con Puesta en Servicio en el año } t) * 100$</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Periodicidad Anual • Resoluciones de Puesta en Servicio Provisorias de las Obras Concesionadas • Informes de Construcción 	
b. En Explotación	<p>Porcentaje de cumplimiento contractual de hitos/cláusulas contractuales operativas</p> <p>Porcentaje de cumplimiento contractual de compromisos económicos</p> <p>Porcentaje de inversión del Estado no contemplada en el presupuesto original respecto de la inversión total presupuestada</p> <p>Porcentaje de proyectos en que la inversión del Estado no contemplada en el presupuesto original de licitación supera el 10% de la inversión estatal originalmente presupuestada</p>	<p>$(N^{\circ} \text{ de hitos administrativos contractuales cumplidos } / N^{\circ} \text{ de hitos administrativos contractuales}) * 100$</p> <p>$(N^{\circ} \text{ de compromisos económicos contractuales cumplidos } / N^{\circ} \text{ de compromisos económicos contractuales}) * 100$</p> <p>$(\text{inversión del Estado no presupuestada año } t / \text{inversión total presupuestada año } t) * 100$</p> <p>$(N^{\circ} \text{ de proyectos con inversión estatal no presupuestada acumulada, supera el } 10\% \text{ de la inversión estatal originalmente presupuestada } / N^{\circ} \text{ total de proyectos}) * 100$</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Periodicidad Anual • Informe de Compromisos Contractuales • Periodicidad Anual • Informe de Compromisos Contractuales • Periodicidad Anual • Estudios de proyectos • Informes de Compromisos Contractuales • Periodicidad Anual • Estudios de proyectos • Informes de Compromisos Contractuales 	

**MATRIZ DE MARCO LOGICO PROPUESTA
ANEXO 1.b**

NOMBRE DEL PROGRAMA: ADMINISTRACIÓN SISTEMA DE CONCESIONES AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA: 1995 MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS SERVICIO RESPONSABLE: DIRECCIÓN GENERAL DE OBRAS PÚBLICAS				
ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES		MEDIOS DE VERIFICACIÓN (Periodicidad de Medición)	SUPUESTOS
	Enunciado (Dimensión /Ámbito de Control	Fórmula de Cálculo		
FIN: Contribuir al desarrollo económico y social del país, mejorando e incrementando la infraestructura pública.				

PROPÓSITO: Incrementar la cantidad y calidad de la infraestructura pública mediante concesiones al sector privado de obras socialmente rentables.	Eficacia/producto: Porcentaje de Inversión en Infraestructura Pública Ejecutada por el MOP concesionada al Sector Privado	(Inversión Materializada a través del Sistema de Concesiones en el año t / Inversión Materializada MOP en el año t) * 100	<ul style="list-style-type: none"> • Periodicidad Anual • Informe de Auditoria • Contratos de concesión 	Existe decisión política de ejecutar proyectos de infraestructura pública mediante el sistema de concesiones de obras públicas.
	Tasa de variación anual de inversión materializada en infraestructura pública a través del Sistema de Concesiones.	((Inversión Materializada Acumulada al año t / Inversión Materializada Acumulada al año t-1) – 1) * 100	<ul style="list-style-type: none"> • Periodicidad Anual • Informe de Auditoria • Contratos de concesión 	
	Incremento porcentual de obras públicas a través del Sistema de Concesiones desde 1995.	(Inversión Acumulada de las Obras Concesionadas en Explotación al año t - Inversión Acumulada de las Obras Concesionadas en Explotación al año t -1)	<ul style="list-style-type: none"> • Periodicidad Anual • Informe de Auditoria • Resoluciones de Puesta en Servicio Definitiva de las Obras Concesionadas 	
	Incremento porcentual de Inversiones de obras mandatadas a través del Sistema de Concesiones desde 1995.	(Inversión Acumulada de las Obras Concesionadas maniatadas en Explotación al año t - Inversión Acumulada de las Obras Concesionadas maniatadas en Explotación al año t -1)	<ul style="list-style-type: none"> • Periodicidad anual • Informe de auditoría y presupuestos anuales ejecutados. 	
	Eficiencia/Producto Porcentaje de gastos administrativos anual del Programa	(Gastos administrativos del programa de concesiones año i/Gasto total de Programa de Concesiones año i)*100. (Gastos sólo MOP).		
	Economía/Producto Porcentaje de ejecución del presupuesto vigente del Programa de Concesiones	(Gasto anual (M\$) del Programa/Presupuesto anual (M\$) vigente del Programa)*100		
	Porcentaje de proyectos en los que se pagan ingresos mínimos garantizados sobre el total de proyectos en explotación.	(Nº proyectos en explotación en que se pagan IMG/Total proyectos en explotación-1)*100		

COMPONENTES: 3. Obras de Infraestructura licitadas y adjudicadas.	Porcentaje de cumplimiento del Programa Anual de Licitación obras MOP	(N° de Proyectos Licitados en el año t / N° de Proyectos programados a Licitarse en el año t) * 100	<ul style="list-style-type: none"> • Periodicidad Anual • Programa de Concesiones • Publicación Llamados a Licitación 	
	Porcentaje de cumplimiento de Proyectos Adjudicados obras MOP	(N° de Proyectos Adjudicados en el año t / N° de Proyectos programados a Adjudicar en el año t) * 100	<ul style="list-style-type: none"> • Periodicidad Anual • Programa de Concesiones • Acta de ofertas Económicas 	
	Porcentaje de cumplimiento del Programa Anual de Licitación Obras mandatadas	(N° de Proyectos mandatadas Licitados en el año t / N° de Proyectos mandatadas programados a Licitarse en el año t) * 100	<ul style="list-style-type: none"> • Periodicidad Anual • Programa de Concesiones Publicación Llamados a Licitación 	
	Porcentaje de cumplimiento de Programa Anual de Adjudicación de Obras Maniatadas	(N° de Proyectos mandatados Adjudicados en el año t / N° de Proyectos mandatados programados a Adjudicar en el año t) * 100	<ul style="list-style-type: none"> • Periodicidad Anual • Programa de Concesiones Acta de ofertas Económicas 	
	Porcentaje de monto licitado en relación al monto programado anual (%)	M\$ licitados en año t / M\$ programados en el año t		
	Porcentaje de proyectos licitados con 3 o más ofertas válidas.	(N° proyectos licitados con 3 o más ofertas válidas año t / N° total proyectos licitados año t) * 100		
	Porcentaje de proyectos de infraestructura adjudicados respecto de los proyectos estudiados y no licitados.	(N° proyectos adjudicados año t / N° proyectos con estudios y no licitados año t) * 100		

4. Obras de Infraestructura Inspeccionadas	<p>Porcentaje de número de obras en construcción y de obras en ejecución en relación al programa anual.</p> <p>Porcentaje del monto M\$ de obras en construcción y de obras en ejecución en relación al monto del programa anual.</p>	<p>$(N^{\circ} \text{ de obras en construcción año } t / N^{\circ} \text{ de obras en construcción según programa año } t) * 100$</p> <p>$(\text{monto M\\$ obras en construcción año } t / \text{Monto M\\$ de obras en construcción según programa año } t) * 100$</p>		
a. En Construcción	<p>Porcentaje de cumplimiento de proyectos con puesta en servicio en el año t</p> <p>Porcentaje de cumplimiento contractual de cláusulas operativas</p> <p>Porcentaje de cumplimiento contractual de compromisos económicos</p>	<p>$(N^{\circ} \text{ de Proyectos con Puesta en Servicio en el año } t / N^{\circ} \text{ de Proyectos programados con Puesta en Servicio en el año } t) * 100$</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Periodicidad Anual • Resoluciones de Puesta en Servicio Provisorias de las Obras Concesionadas • Informes de Construcción 	
b. En Explotación	<p>Porcentaje de cumplimiento contractual de hitos/cláusulas contractuales operativas</p> <p>Porcentaje de cumplimiento contractual de compromisos económicos</p> <p>Porcentaje de inversión del Estado no contemplada en el presupuesto original respecto de la inversión total presupuestada</p> <p>Porcentaje de proyectos en que la inversión del Estado no contemplada en el presupuesto original de licitación supera el 10% de la inversión estatal originalmente presupuestada</p>	<p>$(N^{\circ} \text{ de hitos administrativos contractuales cumplidos } / N^{\circ} \text{ de hitos administrativos contractuales}) * 100$</p> <p>$(N^{\circ} \text{ de compromisos económicos contractuales cumplidos } / N^{\circ} \text{ de compromisos económicos contractuales}) * 100$</p> <p>$(\text{inversión del Estado no presupuestada año } t / \text{inversión total presupuestada año } t) * 100$</p> <p>$(N^{\circ} \text{ de proyectos con inversión estatal no presupuestada acumulada, supera el } 10\% \text{ de la inversión estatal originalmente presupuestada } / N^{\circ} \text{ total de proyectos}) * 100$</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Periodicidad Anual • Informe de Compromisos Contractuales • Periodicidad Anual • Informe de Compromisos Contractuales • Periodicidad Anual • Estudios de proyectos • Informes de Compromisos Contractuales • Periodicidad Anual • Estudios de proyectos • Informes de Compromisos Contractuales 	

Actividades componente 1: licitación y adjudicación

- Generación de proyectos propios y recepción de iniciativas de otras instituciones públicas y del sector privado.
- Declaración de interés público (en el caso de proyectos de iniciativa privada)
- Elaboración cartera bianual de proyectos y estudios
- Realización de estudios (demanda, evaluación social, ingeniería, estudio del negocio).
- Diseño de estructura de incentivos y controles del contrato de concesión.
- Diseño de un proceso competitivo de licitación
- Aprobación de bases de licitación
- Llamado a licitación y difusión
- Proceso de licitación
- Adjudicación de la concesión

ANEXO 2

FICHA DE PRESENTACIÓN DE ANTECEDENTES PRESUPUESTARIOS Y DE GASTOS

Para actualizar los valores en pesos nominales a valores en pesos reales del año 2007, se multiplicó los primeros por los factores señalados en la siguiente tabla:

AÑO	FACTOR
2003	1,114
2004	1,103
2005	1,070
2006	1,035
2007	1.000

I. Información de la Institución Responsable del Programa Período 2003-2006 (en miles de pesos año 2007)

1.1. Presupuesto y Gasto Devengado⁷⁴ de la Institución Responsable del Programa

- Se debe señalar el total de presupuesto y gasto⁷⁵ correspondiente a la institución responsable (Subsecretaría, Servicio, Dirección, según corresponda) de la ejecución del programa en evaluación, en los ítemes de: (i) personal, ii) bienes y servicios de consumo, iii) inversión, iv) transferencias y v) otros.
- Corresponde al presupuesto inicial aprobado en la Ley de Presupuestos.

⁷⁴ Gasto devengado corresponde a todas las obligaciones en el momento que se generen, independientemente de que éstas hayan sido o no pagadas (Fuente: Normativa del Sistema de Contabilidad General de la Nación - Oficio C.G.R. N° 60.820, de 2005).

⁷⁵ Ver capítulos VII, VIII y IX de documento "Evaluación de Programas. Notas Técnicas", División de Control de Gestión, DIPRES, 2007; en www.dipres.cl, Publicaciones, Control de Gestión Pública.

Cuadro N°1
Presupuesto Inicial y Gasto Devengado de la Institución Responsable del Programa
(En miles de pesos año 2007)

AÑO 2003	Presupuesto Inicial (MOP)	Gasto Devengado (MOP)	
		Monto	%
Personal	51,604,098	58,211,576	112.80%
Bienes y Servicios de Consumo	5,482,950	7,697,394	140.39%
Prestaciones Previsionales	988,956	1,242,417	125.63%
Transferencias Corrientes	294,665	306,763	104.11%
Inversión Sectorial de Asignación Regional	11,229,120	1,175,830	10.47%
Inversión Real	528,220,906	490,457,458	92.85%
Inversión Financiera	55,769,895	24,327,529	43.62%
Transferencias de Capital	185,337,086	198,431,653	107.07%
Servicio de la Deuda Pública	30,252,615	54,252,295	179.33%
Operaciones Años Anteriores	89,120	5,674	6.37%
Saldo Final de Caja	155,960	0	0.00%
TOTAL	869,425,371	836,108,589	96.17%

AÑO 2004	Presupuesto Inicial (MOP)	Gasto Devengado (MOP)	
		Monto	%
Personal	74,290,028	82,019,412	110.40%
Bienes y Servicios de Consumo	11,513,134	11,287,708	98.04%
Prestaciones Provisionales	866,990	2,116,889	0.00%
Transferencias Corrientes	305,923	316,046	0.00%
Inversión Sectorial de Asignación Regional	12,344,778	11,233,928	0.00%
Inversión Real	534,905,203	500,611,181	93.59%
Inversión Financiera	38,059,707	(1,850,018)	-4.86%
Transferencias de Capital	161,736,378	195,954,565	121.16%
Servicio de la Deuda Pública	49,250,414	144,468,794	0.00%
Operaciones Años Anteriores	29,781	1,705	5.73%
Saldo Final de Caja	209,570	0	0.00%
TOTAL	883,511,905	946,160,210	107.09%

AÑO 2005	Presupuesto Inicial (MOP)	Gasto Devengado (MOP)	
		Monto	%
Personal	78,925,712	83,058,359	105.24%
Bienes y Servicios de Consumo	11,115,514	11,229,099	101.02%
Prestaciones de Seguridad Social	706,552	1,473,091	0.00%
Transferencias Corrientes	16,493	16,493	0.00%
Adquisición de Activos no Financieros	44,377,791	31,350,535	70.64%
Inversión Real	550,941,572	608,140,235	110.38%
Préstamos	(2,373,795)	267,831	0.00%
Transferencias de Capital	193,477,081	222,889,458	115.20%
Servicio de la Deuda	7,100,688	36,188,374	509.65%
Saldo Final de Caja	203,300	0	0.00%
TOTAL	884,490,908	994,613,475	112.45%

AÑO 2006	Presupuesto Inicial (MOP)	Gasto Devengado (MOP)	
		Monto	%
Personal	79,478,341	85,169,806	107.16%
Bienes y Servicios de Consumo	11,893,747	12,542,476	105.45%
Indemnización de Cargo Fiscal	1,176,066	1,287,378	0.00%
Transferencias Corrientes	65,896	65,896	0.00%
Otros Gastos Corrientes	0	6,410	0.00%
Adquisición de Activos No Financieros	36,721,787	34,050,896	92.73%
Inversión Real	645,604,587	685,659,226	106.20%
Transferencias de Capital	180,283,616	197,348,148	109.47%
Servicio de la Deuda	5,127,250	463,165	9.03%
Saldo Final de Caja	207,000	0	0.00%
TOTAL	960,558,292	1,016,593,400	105.83%

AÑO 2007	Presupuesto Inicial (MOP)
Personal	85,181,894
Bienes y Servicios de Consumo	14,875,516
Indemnización de Cargo Fiscal	1,467,822
Transferencias Corrientes	65,897
Otros Gastos Corrientes	0
Adquisición de Activos No Financieros	16,795,429
Inversión Real	814,497,645
Transferencias de Capital	121,168,408
Servicio de la Deuda	347,409
Saldo Final de Caja	200,000
TOTAL	1,054,600,020

Fuente: Ley de Presupuestos MOP (excepto INH y SSS) y Balances Sistema Contable y Financiero (SICOF)

II. Información Específica del Programa, Período 2003-2006 (en miles de pesos año 2007)

2.1. Fuentes de Financiamiento del Programa

- Corresponde incluir las fuentes de financiamiento del programa², sus montos (presupuesto) y porcentajes respectivos. Las fuentes a considerar son las siguientes:

➤ Fuentes Presupuestarias:

- Asignación específica al Programa es aquella que se realiza con cargo al presupuesto asignado a la institución responsable mediante la Ley de Presupuestos del Sector Público.
- Asignación institución responsable para soporte administrativo: son los recursos financieros aportados al Programa por la institución responsable del mismo y que están consignados en la Ley de Presupuestos en el ítem 21 "Gastos en Personal" e ítem 22 "Bienes y Servicios de Consumo", 29 "Adquisición de Activos No Financieros" u otros, del presupuesto de la institución responsable respectiva.
- Los aportes en otras instituciones públicas: son los recursos financieros incorporados en el presupuesto de otros organismos públicos (Ministerios, Servicios y otros), diferentes al responsable del programa. Corresponde incluir el detalle de dichos montos identificando los organismos públicos que aportan.

- #### ➤ Fuentes Extrapresupuestarias:
- son los recursos financieros, que no provienen del Presupuesto del Sector Público tales como: aportes de Municipios, organizaciones comunitarias, los propios beneficiarios de un programa, privados o de la cooperación internacional. Corresponde incluir el detalle de los montos provenientes de "otras fuentes de financiamiento" identificando las fuentes.

Cuadro N°2
Fuentes de Financiamiento del Programa (En miles de pesos año 2007)

Fuentes de Financiamiento	2003		2004		2005		2006		2007		Variación 2003-2007
	Monto	%									
1. Presupuestarias⁷⁶											
1.1. Asignación específica al Programa	268,723,425	81.6	269,161,516	86.0	247,671,695	84.3	284,498,808	88.7	327,779,458	95.2	59,056,033
Inversión Real	142,729,908	43.3	147,693,223	47.2	148,790,171	50.7	186,114,443	58.0	241,912,934	70.3	99,183,026
Transferencias de Capital	125,993,517	38.2	121,468,293	38.8	98,881,524	33.7	98,384,364	30.7	85,866,524	24.9	-40,126,993
1.2. Asignación institución responsable para soporte administrativo (ítem 21, 22 y 29 ⁷⁷ , entre otros)	60,761,320	18.4	43,656,934	14.0	46,022,401	15.7	36,149,246	11.3	16,536,744	4.8	-44,224,576
Gasto en Personal	3,833,368	1.2	3,811,034	1.2	4,468,560	1.5	4,472,862	1.4	4,560,993	1.3	727,625
> Gasto en Personal	1,074,881	0.3	3,811,034	1.2	4,468,560	1.5	4,472,862	1.4	4,560,993	1.3	3,486,112
> Inversión Real	2,758,487	0.8	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	-2,758,487
Bienes y Servicios de Consumo	1,135,778	0.3	1,542,671	0.5	1,076,108	0.4	1,072,135	0.3	1,046,267	0.3	-89,511
> Bienes y Servicios de Consumo	403,423	0.1	1,542,671	0.5	1,076,108	0.4	1,072,135	0.3	1,046,267	0.3	642,844
> Inversión Real	732,355	0.2	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	-732,355
Inversión Financiera	55,769,895	16.9	38,172,124	12.2	0	0.0	0	0.0	0	0.0	-55,769,895
Adquisición de Activos no Financieros	0	0.0	109,045	0.0	40,465,964	13.8	30,592,864	9.5	10,918,484	3.2	10,918,484
Operaciones Años Anteriores	11,140	0.0	11,030	0.0	1,070	0.0	1,035	0.0	1,000	0.0	-10,140
Saldo Final de Caja	11,140	0.0	11,030	0.0	10,700	0.0	10,350	0.0	10,000	0.0	-1,140
1.3. Aportes en presupuesto de otras instituciones públicas ⁷⁸	0	0.0	0								
2. Extrapresupuestarias⁷⁹	0	0.0	0								
Total	329,484,744	100	312,818,450	100	293,694,096	100	320,648,054	100	344,316,202	100	14,831,458

Fuente: Ley de Presupuestos MOP (excepto INH y SSS), Balances Sistema Contable y Financiero (SICOF)

Nota: Con el cambio del Clasificador Presupuestario en el año 2005, el gasto de Expropiaciones de los Contratos de Concesión, pasó del Subtítulo 32 "Inversión Financiera" al Subtítulo 29 "Adquisición de Activos No Financieros".

⁷⁶ Las Fuentes Presupuestarias corresponden al presupuesto asignado en la Ley de Presupuestos aprobada por el Congreso Nacional.

⁷⁷ Son los recursos financieros aportados al Programa por la institución responsable del mismo y que están consignados en la Ley de Presupuestos en los subtítulos 21 "Gastos en Personal" e ítem 22 "Bienes y Servicios de Consumo" y 29 "Adquisición de Activos No Financieros", u otro, del presupuesto de la institución responsable respectiva.

⁷⁸ Los aportes en presupuesto de otras instituciones públicas: son los recursos financieros incorporados en el presupuesto de otros organismos públicos (Ministerios, Servicios y otros), diferentes al responsable del programa.

⁷⁹ Fuentes Extrapresupuestarias : son los recursos financieros, que no provienen del Presupuesto del Sector Público tales como: aportes de Municipios, organizaciones comunitarias, los propios beneficiarios de un programa, privados o de la cooperación internacional.

2.2. Información Presupuestaria del Programa respecto del Presupuesto de la Institución Responsable

Corresponde incluir en la primera columna los montos del presupuesto inicial de la Institución Responsable, considerando la totalidad de los recursos institucionales. Las cifras de este cuadro deben coincidir con los totales anuales del Cuadro N°1 “Presupuesto Inicial y Gasto Devengado de la Institución Responsable del Programa”. En la segunda columna corresponde incluir los montos del presupuesto inicial del Programa. Las cifras deben coincidir con aquellas de los puntos 1.1. y 1.2. del Cuadro N°2 anterior.

Cuadro N°3

Porcentaje del Presupuesto Inicial del Programa en relación al Presupuesto Inicial del Servicio Responsable (En miles de pesos año 2007)

Año	Presupuesto Inicial de la Institución responsable (MOP)	Presupuesto Inicial del Programa (Sistema de Concesiones)	%
2003	869,425,371	329,484,744	37.90%
2004	883,511,905	312,818,450	35.41%
2005	884,490,908	293,694,096	33.20%
2006	960,558,292	320,648,054	33.38%
2007	1,054,600,020	344,316,202	32.65%

Fuente: Ley de Presupuestos MOP (excepto INH y SSS) y Balances Sistema Contable y Financiero (SICOF)

2.3. Gasto Total del Programa

- Se debe señalar el total de gasto por año del Programa, incluidos aquellos con cargo a los recursos aportados por otras instituciones públicas o provenientes de las otras fuentes señaladas en el cuadro N° 2.
- El monto total de gasto del programa para cada año debe ser igual al monto total del Cuadro N°7 “Gastos de Administración del Programa y de Producción de los Componentes del Programa” del respectivo año.

Cuadro N°4

Gasto Total del Programa
(En miles de pesos año 2007)

AÑO	Gasto Devengado del Presupuesto ⁸⁰	Otros Gastos ⁸¹	Total Gasto del Programa
2003	303,050,359	0	303,050,359
2004	320,274,489	0	320,274,489
2005	393,638,877	0	393,638,877
2006	407,189,329	0	407,189,329

Fuente: Balances Sistema Contable y Financiero (SICOF)

⁸⁰ Los montos consignados en la columna “Gasto Devengado” corresponden al gasto con cargo a los recursos consignados en los puntos 1.1. y 1.2. del Cuadro N°2 “Fuentes de Financiamiento.

⁸¹ Corresponde a gastos con cargo a recursos aportados por otras instituciones públicas o privadas (puntos 1.3. y 2 del cuadro N°2 “Fuentes de Financiamiento del Programa”).

2.4. Presupuesto y Gasto Devengado del Programa

- Se debe señalar el total de presupuesto y gasto del programa en evaluación, en los ítemes de: (i) personal, (ii) bienes y servicios de consumo, (iii) inversión, y (v) otros. En la medida que esto no sea posible, por estar algunos o la totalidad de estos ítemes en clasificaciones presupuestarias más amplias, se debe realizar la estimación correspondiente, asumiendo el programa respectivo como un Centro de Costos (Adjuntar anexo de cálculo y supuestos de dicha estimación).
- El presupuesto inicial corresponde al presupuesto inicial aprobado en la Ley de Presupuestos del Sector Público.
- El gasto devengado corresponde a todas las obligaciones en el momento que se generen, independientemente de que éstas hayan sido o no pagadas ⁸².
- La información contenida en este punto debe ser consistente con la del Cuadro N°4 “Gasto Total del Programa”, en lo que se refiere a gasto devengado del presupuesto inicial.

Cuadro N°5
Presupuesto Inicial y Gasto Devengado del Programa (En miles de pesos año 2007)

AÑO 2003	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado	
		Monto	%
Personal (1)	3,833,368	3,762,512	98.15%
Bienes y Servicios de Consumo (2)	1,135,778	927,514	81.66%
Inversión Real (3)	142,729,908	134,998,963	94.58%
Mobiliario y Gasto Informática (4)	0	57,157	0.00%
Inversión Financiera	55,769,895	24,216,129	43.42%
Transferencias	125,993,517	139,088,085	110.39%
Operaciones Años Anteriores	11,140	0	0.00%
Saldo Final de Caja	11,140	0	0.00%
Total	329,484,744	303,050,359	91.98%

Nota:

- En Personal se incluye el Presupuesto y Gasto del Subtítulo 21 y parte del Subtítulo 31.
- En Bienes y Servicios de Consumo se incluye el Presupuesto y Gasto del Subtítulo 22 y parte del Subtítulo 31.
- En Inversión Real se excluye del Presupuesto Inicial y Gasto Devengado el gasto relacionado con Personal, Servicios de Consumo, Mobiliario (31-50) e Informática (31-56).
- En Mobiliario y Gasto en Informática se incluye el Gasto registrado en el Subtítulo 31 “Inversión Real”.

AÑO 2004	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado	
		Monto	%
Personal	3,811,034	4,236,475	111.16%
Bienes y Servicios de Consumo	1,542,671	1,012,615	65.64%
Inversión Real	147,693,223	165,638,454	112.15%
Mobiliario y Gasto Informática	109,045	287,966	264.08%
Inversión Financiera	38,172,124	(2,980,189)	-7.81%
Transferencias	121,468,293	152,079,167	125.20%
Operaciones Años Anteriores	11,030	0	0.00%
Saldo Final de Caja	11,030	0	0.00%
Total	312,818,450	320,274,489	102.38%

Nota:

- En Inversión Real se excluye del Presupuesto Inicial y Gasto Devengado el gasto relacionado con Mobiliario (31-50) e Informática (31-56).
- En Mobiliario y Gasto en Informática se incluye el Gasto registrado en el Subtítulo 31 “Inversión Real”.

⁸² Fuente: Normativa del Sistema de Contabilidad General de la Nación - Oficio C.G.R. N° 60.820, de 2005.

AÑO 2005	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado	
		Monto	%
Personal	4,468,560	4,271,883	95.60%
Bienes y Servicios de Consumo	1,076,108	1,073,965	99.80%
Adquisición de Activos no Financieros	40,465,964	26,379,963	65.19%
Inversión Real	148,790,171	232,947,589	156.56%
Transferencias	98,881,524	118,878,072	120.22%
Operaciones Años Anteriores	1,070	10,087,405	942748.12%
Saldo Final de Caja	10,700	0	0.00%
Total	293,694,096	393,638,877	134.03%

AÑO 2006	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado	
		Monto	%
Personal	4,472,862	4,502,851	100.67%
Bienes y Servicios de Consumo	1,072,135	1,002,078	93.47%
Indemnización de cargo fiscal	0	2,896	0.00%
Adquisición de Activos no Financieros	30,592,864	26,888,786	87.89%
Inversión Real	186,114,443	267,624,029	143.80%
Transferencias	98,384,364	107,168,689	108.93%
Servicio de la Deuda	1,035	0	0.00%
Saldo Final de Caja	10,350	0	0.00%
Total	320,648,054	407,189,329	126.99%

AÑO 2007	Presupuesto Inicial
Personal	4,560,993
Bienes y Servicios de Consumo	1,046,267
Adquisición de Activos no Financieros	10,918,484
Inversión Real	241,912,934
Transferencias	85,866,524
Servicio de la Deuda	1,000
Saldo Final de Caja	10,000
Total	344,316,202

Fuente: Ley de Presupuestos MOP (excepto INH y SSS), Balances Sistema Contable y Financiero (SICOF)

2.5. Gasto de Producción de los Componentes del Programa

- Se debe señalar el monto total de gastos involucrados en la producción de cada componente del programa². En los casos que corresponda se debe hacer el desglose por región.

Cuadro N°6
Gasto de Producción de los Componentes del Programa
En miles de pesos año 2007

AÑO 2003	I	II	III...	RM	Total
Componente 1				664,430	664,430
➤ Obras de Infraestructura Licitadas y adjudicadas (estudios)				664,430	664,430
Componente 2				297,638,746	297,638,746
➤ Obras de Infraestructura Inspeccionadas en Construcción				207,220,390	207,220,390
➤ Obras de Infraestructura Inspeccionadas en Explotación				90,418,356	90,418,356
Total				298,303,176	298,303,176

AÑO 2004	I	II	III...	RM	Total
Componente 1				1,856,727	1,856,727
➤ Obras de Infraestructura Licitadas y adjudicadas (estudios)				1,856,727	1,856,727
Componente 2				312,880,706	312,880,706
➤ Obras de Infraestructura Inspeccionadas en Construcción				233,335,620	233,335,620
➤ Obras de Infraestructura Inspeccionadas en Explotación				79,545,086	79,545,086
Total				314,737,433	314,737,433

AÑO 2005	I	II	III...	RM	Total
Componente 1				1,336,374	1,336,374
➤ Obras de Infraestructura Licitadas y adjudicadas (estudios)				1,336,374	1,336,374
Componente 2				386,956,656	386,956,656
➤ Obras de Infraestructura Inspeccionadas en Construcción				245,711,011	245,711,011
➤ Obras de Infraestructura Inspeccionadas en Explotación				141,245,646	141,245,646
Total				388,293,030	388,293,030

AÑO 2006	I	II	III...	RM	Total
Componente 1				1,512,002	1,512,002
➤ Obras de Infraestructura Licitadas y adjudicadas (estudios)				1,512,002	1,512,002
Componente 2				400,169,502	400,169,502
➤ Obras de Infraestructura Inspeccionadas en Construcción				258,131,220	258,131,220
➤ Obras de Infraestructura Inspeccionadas en Explotación				142,038,282	142,038,282
Total				401,681,504	401,681,504

Fuente: Reporte Hacienda al 31 de Diciembre de cada año del Sistema de Administración Financiera (SAFI)

2.6. Gastos de Administración del Programa y Gastos de Producción de los Componentes del Programa

- Corresponde señalar el desglose del gasto en: (i) gastos de administración y (ii) gastos de producción de los componentes del programa.
- Los gastos de administración se definen como todos aquellos desembolsos financieros que están relacionados con la generación de los servicios de apoyo a la producción de los componentes, tales como contabilidad, finanzas, capacitación, evaluación, monitoreo, etc⁸³.
- Los gastos de producción de los componentes del programa son aquellos directamente asociados a la producción de los bienes y/o servicios (componentes) del programa, tales como pago de subsidios, becas, prestaciones de salud, etc².

Cuadro N°7

Gastos de Administración y Gastos de Producción de los Componentes del Programa
En miles de pesos año 2007

AÑO	Gastos de Administración	Gastos de Producción de los Componentes ⁸⁴	Total Gasto del Programa
2003	4,747,183	298,303,176	303,050,359
2004	5,537,056	314,737,433	320,274,489
2005	5,345,848	388,293,030	393,638,877
2006	5,507,825	401,681,504	407,189,329

Fuente: Balances Sistema Contable y Financiero (SICOF) y Reporte Hacienda al 31 de Diciembre de cada año del Sistema de Administración Financiera (SAFI)

⁸³ Ver capítulo VIII de documento "Evaluación de Programas. Notas Técnicas", División de Control de Gestión, DIPRES, 2007; en www.dipres.cl Publicaciones, Control de Gestión Pública.

⁸⁴ Las cifras para cada año de esta columna deben coincidir con las cifras totales anuales del Cuadro N°6 Gasto de Producción de los Componentes del Programa.

ANEXO N° 3

COMENTARIOS AL PROYECTO DE MODIFICACIÓN DE LA LEY DE CONCESIONES ⁸⁵

La propuesta de modificación de la Ley de Concesiones, tiene por finalidad, garantizar la calidad del servicio de las obras, aumentar la transparencia de los contratos, especialmente en relación a la libre competencia en las licitaciones y en su adjudicación, mejorar los mecanismos de solución de controversias y hacer más eficiente el resguardo del interés fiscal. Estos enunciados no nos merecen comentarios, concordando con su mención, particularmente en lo que se refiere al interés en incrementar la libre competencia en las licitaciones.

A continuación, se detallan comentarios sobre aspectos considerados relevantes en la citada propuesta de modificación:

1. Niveles de servicios y estándares técnicos. (modificación Art.1, nuevos Arts. 19 y 29)

La propuesta establece el principio de “la obligación que asume el concesionario de mantener durante toda la duración de la concesión, los niveles de servicios y estándares técnicos determinados en las bases de la licitación y en el respectivo contrato”. Este principio, que podría ser considerado normal a la luz de las condiciones usuales de un contrato resultante de una licitación por cuanto toda estipulación contractual, a menos que se establezca lo contrario, posee validez durante toda la vigencia del contrato, se introduce dada la inexistencia actual, en las bases de licitaciones, de condiciones específicas relacionadas con niveles de calidad de servicios y estándares técnicos de las obras. Teniendo en cuenta que las bases de licitación se transforman en el contrato de concesión, se tenía como resultado que no existían compromisos y obligaciones contractuales sobre estas materias. Habría de esperarse que las bases de licitación futuras incorporaran grados de calidad de servicio y estándares técnicos para su observancia durante el plazo del contrato.

2. Consejo de Concesiones. (Nuevo Art. 1° bis)

La propuesta crea un Consejo de Concesiones que estará integrado por el Ministro de OO.PP., quién lo presidirá y por los Ministros de Hacienda, Economía, Planificación y Vivienda y Urbanismo, y de Transportes y Telecomunicaciones, cuando corresponda. La modificación define que la función principal del consejo será la de “orientar” las políticas de concesiones públicas.

La idea de establecer un ente superior para el área de concesiones nos parece procedente y apropiada. No obstante, consideramos que su función definida simplemente como de “orientar” es poco precisa y no define, lo que a nuestro juicio, debería ser la labor de este consejo: definir y aprobar políticas de concesiones, los procedimientos generales para su implementación y aprobar el ingreso y salida de proyectos de la cartera concesionable.

Consideramos que la propuesta debe precisar facultades para que este consejo actúe como ente rector de las políticas de concesiones y no como simple “orientador”. El MOP debería ser, en este sentido, el ejecutor de la decisiones del Consejo de Concesiones.

⁸⁵ Las modificaciones a la Ley de Concesiones están contenidas en el mensaje del Ejecutivo N° 215-355 del 25 de mayo 2007.

Asimismo, se propone que a este consejo se incorporen tres expertos independientes, profesionales en materias legales, economía e ingeniería. Estimamos que, además, se deberían integrar a este Consejo de Concesiones dos representantes gremiales del sector privado. Los representantes del sector privado podrían enriquecer el alcance de las discusiones de política del Consejo.

3. **Precalificación de Postulantes y financiamiento conjunto de estudios.** (Nuevo Art. 6° bis, modificación Art. 2)

La propuesta establece, por una parte, la posibilidad de efectuar procesos de precalificación de empresas interesadas en una licitación. En segundo término, establece la opción de que las empresas precalificadas, en su conjunto, financien los estudios de ingeniería de los proyectos.

En primer término, debemos señalar que los procesos de precalificación son adecuados cuando se trata de proyectos de una alta inversión, en que se desea evitar la presentación de empresas oferentes sin trayectoria técnica en el sector y sin respaldo financiero adecuado, que debido a sus bajos costos operativos puedan presentar ofertas atractivas, adjudicarse licitaciones y que más tarde deben renunciar a ellas. Por los montos de inversión involucrados en las concesiones obras nos parece positivo que se defina, concretamente, la utilización de esta modalidad de licitación, aún cuando en la normativa actual consideramos que no estaba excluida. Aparentemente, con su explícita enunciación se haría más factible su utilización.

En segundo término, debemos comentar que el proceso de precalificación en una licitación es usual realizarlo bajo dos formas: a) precalificación en un proceso independiente, en que se invita a empresas a manifestar interés en precalificar, para un determinado proyecto, con antecedentes definidos y una vez efectuada la evaluación se invita a presentar ofertas solo a aquellas empresas precalificadas y se distribuyen las bases de la licitación sólo a estas últimas; y b) precalificación en el proceso mismo de licitación, en que las bases generales o administrativas establecen la presentación de antecedentes específicos que permiten analizar la capacidad de la empresa oferente para llevar a cabo el proyecto, desde un punto de vista legal, financiero, técnico y de experiencia. En grandes proyectos en que el costo de realizar estudios y preparar propuestas es muy alto, se utiliza, regularmente, a forma mencionada en a).

Debemos comentar que la propuesta no define si la precalificación debe efectuarse bajo la forma a) ó bajo la forma b) mencionadas. La forma a) es más eficiente y adecuada para grandes inversiones, pero el proceso total de licitación puede tener una duración mayor que la forma b). Según la redacción del proyecto debemos entender que cualquiera de las formas podrá utilizarse en las licitaciones de obras en concesión. Reiteramos que compartimos la utilización de la precalificación.

Respecto a que las empresas precalificadas puedan “co-financiar” en su conjunto los estudios de ingeniería, no nos parece adecuado. El hecho que éstas financien los estudios generaría, de una u otra forma, una cierta relación entre éstas y la institución que realice los estudios, que podría conspirar contra la debida transparencia de la licitación. No consideramos razonable que ante una eventual falta de recursos para efectuar los estudios requeridos, el MOP deba recurrir a las empresas participantes en la licitación. ¿Qué ocurre si una empresa co-financiadora de los estudios estima, una vez terminados éstos, que no cuenta con la capacidad para llevar a la ejecución las obras y por lo tanto se retira de la licitación?.

Consideramos que la solución a la falta de recursos para estudios debe buscarse en otros medios y no en quienes serán los participantes en la licitación. La consecución de estos recursos podría ser una labor del Consejo de Concesiones, pero bajo ninguna forma debería ser una tarea de las

empresas involucradas en una licitación. Adicionalmente, la propuesta de modificación señala que “este mecanismo permite que empresas más pequeñas, que no tienen capacidad financiera para desarrollar los estudios, puedan también presentar propuestas”. Este último argumento no es consistente con el interés de efectuar precalificaciones en licitaciones, por cuanto, una precalificación es, precisamente, para preseleccionar a aquellas empresas con mayor capacidad, demostrable, en asuntos financieros, técnicos y de experiencia para llevar a cabo el proyecto. Si una empresa no puede financiar sus estudios para una propuesta, no es entendible que ésta pueda poseer capacidad para ejecutar las obras y realizar su posterior explotación. Se debe partir de la base que las grandes inversiones deben ser realizadas por las empresas de mayor fortaleza, que son generalmente las más grandes. Las empresas pequeñas no deben ser estimuladas a aventurarse en negocios para los cuales no cuentan con respaldo adecuado.

4. Modificación de obras y servicios y régimen de compensaciones. (Nuevo Art. 19 y modifica Art.20)

La propuesta de modificación establece que las bases de la licitación deberán contener claramente las condiciones bajo las cuales el concesionario tendrá derecho a una compensación económica por inversiones no contempladas originalmente y los criterios para definir su monto.

Se indica que las inversiones efectuadas por el concesionario con el objeto de mantener los niveles de calidad de servicio y estándares técnicos comprometidos en las bases de la licitación, no dan derecho a compensación alguna. Esta disposición es más que razonable y hasta cierto punto obvia, por cuanto su inclusión en las bases significará un compromiso contractual y su costo es parte de la oferta presentada. Como se comentó en el punto 1 anterior, el hecho que el contrato actual corresponda a las mismas bases de licitación y no a un documento ad-hoc, en que los compromisos de las partes estén claramente estipulados, resta fuerza al cumplimiento de la obligación, por cuanto las bases son extensas, complejas y pueden ser objeto de interpretación, no siempre concordantes. En este sentido, reiteramos nuestra apreciación, en cuanto a la necesidad de elaborar un documento de contrato de concesión, por separado de las bases de licitación, que sea un documento sencillo, útil, comprensible y específico sobre los compromisos resultantes de la adjudicación de las obras concesionadas. En este último caso, las bases se constituyen en un anexo del contrato de concesión. Lamentamos que la propuesta no contemple la elaboración de este contrato.

Por otra parte, la modificación propone que el MOP debe compensar al concesionario por los costos adicionales en que este incurra como resultado de modificaciones a las obras y servicios contratados, que disponga dicho ministerio. Esta propuesta nos parece de justo proceder.

Asimismo, la modificación propone que si durante la etapa de explotación las inversiones adicionales requeridas exceden el 5% del presupuesto oficial de la obra, según las bases de la licitación, ó es igual o superior a UF 100.000, las obras a realizarse deben ser licitadas por el concesionario, bajo la supervisión del MOP. Esto último, según la propuesta, podría dispensarse, si así lo establecen las bases de la licitación.

La modificación del párrafo previo, en su primera parte, nos parece apropiada, por cuanto se trata de la realización de nuevas obras, solicitadas por el MOP. En caso contrario, la asignación directa de la construcción de las obras, por parte del concesionario, podría dar origen a situaciones no convenientes. Por otra parte, no estimamos procedentes conceder una dispensa o excepción general, para dicha licitación, a establecer en las bases de la licitación. Si se trata de obras adicionales, no cuantificadas y no previstas en el diseño original licitado, es poco razonable que las mismas bases originen excepciones en caso de ocurrencia. En caso de que se conociera el monto y el eventual diseño de las obras “no previstas”, se estaría frente a un caso de bases con especificaciones de obras incompletas. Las dispensas para no efectuar licitaciones públicas o

privadas y optar por la asignación directa se conceden, usualmente, en los siguientes casos calificados: a) emergencia; b) fuerza mayor; c) continuidad operativa; d) exclusividad técnica; y e) costos involucrados. En este sentido, consideramos que los casos en que se otorgue una dispensa deberían estar claramente definidos en las bases y en el contrato.

Cuando en un proyecto el licitador prevé la posibilidad de obras adicionales o complementarias de difícil precisión previa, la opción más apropiada podría ser la de contemplar la presentación de propuestas, por parte de los oferentes, con proyectos alternativos de ingeniería. Este procedimiento ayuda a definir las obras a efectuar.

Se comparte, la propuesta de que las compensaciones por proyectos adicionales, a las cuales tenga derecho el concesionario, deban tener las mismas condiciones económicas que el proyecto original.

5. Continuidad del Servicio (Art. 20)

La modificación propuesta en cuanto a garantizar a continuidad del servicio, la estimamos adecuada y no nos merece comentarios relevantes. Entendemos como razonable que el ente que realice, por continuidad, la explotación de servicio de una obra debe ser un operador calificado, de acuerdo con los requisitos establecidos en la bases de la licitación. Esta disposición cubre un vacío de la actual ley de concesiones.

6. Contratistas y Subcontratistas (Art. 22)

No tenemos comentarios que realizar, excepto que consideramos que los contratistas de la concesionaria deberían cumplir con estar inscritos o haber presentado su solicitud de inscripción en el registro de contratistas del MOP. La obligación de estar inscrito podría en algún caso, retrasar las labores del concesionario. Si la relación entre el concesionario y contratista se rige por el derecho privado y es el concesionario el mayor interesado en obtener una buena ejecutoria de su contratista, parece un exceso pedir que éste se encuentre inscrito en el MOP. Distinto es el caso que se deba llamar a licitación debido al costo de obras adicionales, en cuyo caso las bases de la licitación definirán las características del contratista. Finalmente, si la ley no requiere que el concesionario esté inscrito en el registro del MOP, no vemos razón para pedir dicho requisito al contratista.

7. Incumplimiento grave (Art. 28, modificación Art. 2)

El proyecto propone que en caso de incumplimiento grave de un concesionario, sea facultad de la autoridad llamar ó no a una nueva licitación. En caso de una nueva licitación se propone que sea sin costo mínimo. Actualmente, en este caso el MOP esta obligado a licitar nuevamente el contrato de concesión. No estimamos conveniente dejar a discreción de la autoridad del MOP el llamado ó no a licitación. Como se mencionó en el punto 4, página 5, las causales de dispensa de llamado licitación deben ser previamente definidos, a fin de evitar decisiones discrecionales. Dado los altos montos de inversión y negocios involucrados en las concesiones es necesario evitar cualquier posibilidad de acciones que puedan dar origen a situaciones poco transparentes. No obstante, consideramos procedente que este caso, por razones de fuerza mayor o por emergencias catastróficas o costos involucrados, se pueda dispensar el llamado a una licitación pública, pudiendo recurrirse a la presentación de ofertas en una licitación privada. Consideramos que se debería eliminar toda posibilidad de directa.

8. Potestades sancionadoras, inspección y vigilancia de la administración (Art. 30 bis)

La modificación propone eliminar el tope de 500 UTM en multas que puede imponer actualmente el MOP. No se comparte esta propuesta. Es procedente que las multas, independiente de su monto,

sean sancionadas por un ente independiente y distinto del MOP. El Ministerio no puede ser juez y parte en una determinada materia sujeta a una eventual sanción.

Se comparte la propuesta de que el concesionario, en la etapa de explotación, presente, periódicamente, informes sobre la ejecución de su negocio. Sin embargo, se considera que estos sean restringidos sólo a su situación financiera y al cumplimiento de sus compromisos contractuales de carácter financiero y no financiero y que dichos informes sean debidamente auditados. Esos informes pueden ser semestrales. Se debe tener presente que la concesión es un negocio privado y que el concesionario debe ser tratado en tal calidad, evitando la ingerencia y control no necesario de parte de la autoridad pública.

9. Mecanismo de solución de controversias (Arts. 36 y 36 bis)

No se tienen comentarios que efectuar, excepto que concordamos con la composición propuesta de la Comisión Conciliadora y el mecanismo de su nombramiento.

10. Abandono de las Obras

Se concuerda con la propuesta que el abandono de obras o interrupción injustificada del servicio se entienda como incumplimiento grave de contrato con las consecuencias jurídicas pertinentes. Sin embargo, debería precisarse claramente que el abandono de obras o interrupción, no debe ser causado por factores ajenos o incontrolables por parte del concesionario o de fuerza mayor.

11. Sistema electrónico de cobro de tarifas por uso de vías concesionadas

La propuesta, en lo esencial, considera el cobro a usuarios morosos, reduciendo la indemnización actual, de 40 veces, a una compensación gradual, en función de los documentos impagos y que en ningún caso será superior a 25 veces el monto adeudado. No se cuenta con una regla que determine el monto al que deban ascender las multas o indemnizaciones o compensaciones por deudas impagas de los usuarios morosos de las vías concesionadas. No obstante, la multa debe ser tan elevada que actúe coercitivamente sobre los infractores, pero a la vez, que sea mínima para no producir ganancias desproporcionadas por este concepto. También se debe tener presente que las vías concesionadas deben ser utilizadas por quienes pueden pagarlas. Los montos podrían ser de 40 ó 5 veces, lo importante es que se apliquen oportunamente y que su reiteración, al igual que otros tipos de infracciones de tránsito puedan dar lugar a su registro y sanciones mayores, como la suspensión de las licencias de conducir.

Finalmente, sobre este particular, consideramos que el monto de las multas, sea cual sea, debiera ser establecido en el reglamento de la Ley de Concesiones y no en la ley misma. Debemos tener presente que el monto de la multa podría ser objeto de variaciones futuras, según distintos casos los ameriten y que deriven en modificar el monto de la misma. Su estipulación en una ley le otorga rigidez a eventuales modificaciones del monto de la multa, aspecto que no es aconsejable de establecer.

ANEXO N° 4

**"Gastos asociados a la sobre-ejecución de presupuesto"
(M\$)**

Período	Ley de Presupuesto	Ejecución al 31 de diciembre	Variación
Año 2004	134.000.243	150.431.931	-16.431.688
Año 2005	139.056.235	217.708.027	-78.651.792
Año 2006	179.820.718	258.573.950	-78.753.232

Notas

La ejecución mayor en estos períodos se debe principalmente a reasignaciones de presupuesto disponibles en otros servicios MOP y del sector público, que a través del Sistema de Concesiones se puede amortizar cuotas de convenios complementarios, subsidios, compensaciones, etc.

Año 2004

En este período el monto considerado en la ejecución son valores devengados al 31 de diciembre de 2004 por M\$14.334.234 correspondiente principalmente a compensaciones y convenios complementarios de los siguientes proyectos: Ruta 5 Santiago – Los Vilos, Ruta 5 Río Bueno - Puerto Montt, Ruta 5 Santiago – Talca y Acceso Sur a Santiago, Autopista Santiago - San Antonio, Interconexión Vial Santiago - Valparaíso - Viña del Mar, Sistema Norte Sur y Sistema Oriente Poniente. El resto corresponde principalmente a prepago de convenio complementario de Interconexión Vial Santiago - Valparaíso - Viña del Mar Santiago.

Año 2005

En este año se utilizaron los mayores recursos asignados principalmente en los pagos y pre -pagos de los siguientes proyectos: Resciliación del Embalse El Bato, Subsidio de Ruta 5 Los Vilos – La Serena, y compensaciones de Interconexión Vial Santiago – Valparaíso – Viña del Mar y Ruta 5 Santiago – Los Vilos,

Año 2006

En este año se utilizaron los mayores recursos asignados principalmente en los pagos y pre-pagos de los siguientes proyectos: Resciliación de Estación de Intercambio Modal Quinta Normal e Infraestructura Penitenciaria Grupo III, Subsidio de Ruta 5 Los Vilos – La Serena, y compensaciones de Ruta 5 Santiago – Los Vilos, Ruta 5 Collipulli – Temuco, Autopista Santiago - San Antonio y Ruta 57 Santiago – Colina Los Andes.

ANEXO 5

CUADRO ANÁLISIS DE GÉNERO								
INFORMACIÓN DEL PROGRAMA			EVALUACIÓN DEL PROGRAMA					RECOMENDACIONES ¹
Nombre Programa	Producto Estratégico Asociado ¿Aplica Enfoque de Género? (PMG)	Objetivo del Programa	¿Corresponde incorporación Enfoque de Género en el Programa según evaluación?	¿Se debió incorporar en definición de población objetivo? Si/No	¿Se debió incorporar en definición de propósito o componente? Si/No	¿Se debió incorporar en provisión del servicio? Si/No	¿Se debió incorporar en la formulación de indicadores? Si/No	
				¿Se incorpora? Si/No	¿Se incorpora? Si/No	¿Se incorpora? Si/No	¿Se incorpora? Si/No	
				Satisfactoria-mente / Insatisfactoria-mente	Satisfactoria-mente / Insatisfactoria-mente	Satisfactoria-mente / Insatisfactoria-mente	Satisfactoria-mente / Insatisfactoria-mente	
Programa Administración Sistema de Concesiones	No hay	Aumentar la cantidad y calidad de la infraestructura pública mediante la concesión al sector privada	No	No	No	No	No	
				No	No	No	No	
				-	-	-	-	

¹ Sobre la base del análisis de género realizado, el Panel deberá proponer, en caso que corresponda, recomendaciones para mejorar la incorporación del enfoque de género en el Programa. Luego se debe incorporar dichas recomendaciones en el Capítulo de Recomendaciones del Informe Final.