

CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION

PLAN ESTRATEGICO



MAYO, 1996



CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION

PLAN ESTRATEGICO

TOMO I

TEMAS:

**CAMBIOS EN LA INSTITUCIONALIDAD
DE LA INFRAESTRUCTURA EN CHILE**

**DESARROLLO URBANO Y
GESTION TERRITORIAL**

MAYO, 1996

PLAN ESTRATEGICO
DE LA CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION

INDICE

**Cambios en la Institucionalidad de la Infraestructura
en Chile**

Resumen Ejecutivo	1
Documentos de Trabajo	7
Anexos	85

Desarrollo Urbano y Gestión Territorial

Resumen Ejecutivo	99
Documentos de Trabajo	113
Anexos	143

**CAMBIOS EN LA
INSTITUCIONALIDAD
DE LA
INFRAESTRUCTURA
EN CHILE**

CAMBIOS EN LA INSTITUCIONALIDAD DE LA INFRAESTRUCTURA EN CHILE

PROPOSICIÓN PARA EL PLAN ESTRATÉGICO DE LA CÁMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCIÓN ⁽¹⁾

RESUMEN EJECUTIVO

El presente trabajo aborda los posibles "Cambios en la Institucionalidad de la Infraestructura en Chile". Tiene por finalidad sugerir ideas que contribuyan a generar una discusión sobre esta materia, entre los diversos actores involucrados en la marcha de nuestra sociedad y en su perfeccionamiento. Su propósito es el de procurar claridad conceptual, un diagnóstico adecuado y formular proposiciones para las acciones relativas a la institucionalidad de la infraestructura de uso público en nuestro país.

Hoy en día no se discute el papel relevante que cumple la infraestructura de uso público en el crecimiento económico y la evolución social de las naciones, especialmente en el caso de las economías en proceso de desarrollo emergente. Desafortunadamente, de acuerdo con un diagnóstico ampliamente compartido por los distintos sectores de opinión nacional, este factor presenta graves carencias y deficiencias en nuestro país. Ello ha llevado a las autoridades de gobierno a asignar un carácter prioritario a la solución de este problema.

Se admite que para implementar una infraestructura acorde a los requerimientos deben materializarse **elevadas inversiones** en las distintas áreas que ésta abarca, especialmente en la infraestructura básica de los diversos modos del transporte y en el campo de los servicios sanitarios.

En cuanto a la **provisión de los bienes y servicios** de infraestructura, se reconoce hoy la mejor capacidad de gestión y de inversión del sector privado, y se pretende, justificadamente, asignar a éste dicha tarea, sea entregándole la propiedad o la concesión del área de infraestructura de que se trate. No se justifica la actual participación estatal en las áreas tales como puertos, aeropuertos y los sectores sanitario, energético y de telecomunicaciones.

Respecto del **Rol del Estado** en materia de infraestructura, hay también consenso que a éste le compete una función normativa, reguladora y de planificación estratégica, dentro de su función subsidiaria y de garante del bien común. Así, entonces, se entiende que el Estado está facultado para:

- exigir a los privados estándares de servicio y de calidad ambiental.
- intervenir en la determinación de los precios en áreas de la infraestructura, donde existen mercados imperfectos a través de pautas tarifarias objetivas y previamente establecidas y conocidas.
- establecer de normas sobre derechos de los consumidores, sobre libre competencia y competencia desleal.

Por otra parte, una dimensión fundamental en la **relación entre Estado y empresa privada** viene dada por la vinculación contractual que puede existir entre ambos. Destacan al respecto las concesiones de obras públicas y el financiamiento estatal para algunos proyectos. La certidumbre y garantía respecto de los derechos de los inversionistas y de las empresas, la equidad en las condiciones contractuales y un mecanismo expedito de solución de controversias son características de una relación deseable en esta materia. Al mismo tiempo, se hace necesario un mercado de capitales libre de trabas, con posibilidades equitativas de acudir libremente al financiamiento nacional o extranjero, y de otorgar garantías efectivas para responder de las obligaciones contraídas. La globalización y la sofisticación financiera se desarrollan de mejor modo en un ambiente en el cual el Estado verifica la corrección de las operaciones, en lugar de regular anticipada y detalladamente las mismas, lo que tiende a entorpecerlas y encarecerlas.

Nuestro país presenta múltiples problemas en su actual **estructura institucional** en materia de infraestructura de uso público. El análisis de las actuales instituciones, así como las funciones y atribuciones que a ellas les corresponde y que han sido desarrolladas con detalle en el cuerpo de este documento, permiten visualizar un conjunto de virtudes y carencias del actual esquema institucional.

En efecto, el aparato estatal se nos muestra hipertrofiado, con multiplicidad de organismos dedicados a la misma materia y falta de coordinación entre éstos. Existe presencia estatal en áreas en las cuales no se justifica. En otros ámbitos, las regulaciones no son las adecuadas para los tiempos que vivimos. La estructura organizacional y el régimen de personal de la administración pública también conspiran contra la eficiencia de ésta. Por otra parte, en algunos casos los ministerios no cuentan con roles importantes asignados a los Subsecretarios, no por falta de éstos, sino que por carencia de sus atribuciones, las que en muchos casos son entregadas a jefes de servicios o direcciones que concentran gran poder técnico.

En general, las reglas de funcionamiento de cada ministerio y sus dependencias son rígidas, su personal no tiene incentivos para mejorar su productividad y la mayoría de las leyes orgánicas de cada repartición arrastran una carga conceptual correspondiente a otras épocas en las cuales el Estado tenía una injerencia mucho mayor en la actividad económica del país. Ello ha llevado a que algunos ministerios tengan de hecho una organización que flexibiliza su accionar diversa de la establecida en sus respectivas leyes-, al tiempo que procuran retribuir más adecuadamente su personal calificado, en este último caso por la vía de honorarios o prestaciones que hacen que este tipo de mejoramiento salarial sea objeto de cuestionamiento y de polémica.

Por lo anterior, es que este documento somete a discusión una racionalización y modernización del Estado, dotándolo de una estructura administrativa simple y eficiente, basada en la existencia de Ministerios, Subsecretarías y Superintendencias. Proponemos rediseñar las funciones del aparato estatal relativas a la infraestructura, asignando funciones diversas y especializadas bajo un enfoque de eficiencia, reduciendo el número de ministerios relacionados con

la infraestructura y estableciendo subsecretarías y superintendencias que se articulen con sus respectivas carteras ministeriales. Los Ministros de Estado tendrían a su cargo la labor de conducción política de su respectiva área. Mientras las subsecretarías abordarían áreas específicas de la acción ministerial, las superintendencias tendrían un carácter autónomo y velarían por el eficiente funcionamiento de los mercados sujetos a su tutela.

Cada Superintendencia tendría a su cargo la aplicación de los marcos regulatorios para un ámbito específico y más autónomo de la infraestructura, pudiendo al efecto dictar normas de carácter general o particular, interpretar la ley, intervenir en el acuerdo de precios que se requiera en el caso de mercados imperfectos, y aplicar sanciones. Por otra parte, resalta la necesidad del mejoramiento de gestión de estos organismos, para un cumplimiento más eficiente de sus funciones.

En particular nuestro planteamiento procura **reducir el número de ministerios y organismos relacionados con la infraestructura**, del siguiente modo, que se propone para la discusión:

- Sugerimos que el rediseño institucional contemple un Ministerio de Infraestructura, del cual dependerían las Subsecretarías de Transportes y la de OO.PP., otro dedicado a la Vivienda y al Urbanismo y otro a cargo de Fomento productivo y del funcionamiento del sistema de mercado.
- El Ministerio de Vivienda, Urbanismo y Equipamiento conservaría las actuales funciones del MINVU a través de la Subsecretaría de Vivienda, que se relacionaría con la planificación y financiamiento de viviendas; y de la creación de la Subsecretaría de Urbanismo, pasando ésta a tener el carácter de la actual División de Desarrollo Urbano, e incorporando además las atribuciones sobre parcelaciones con fines urbanos que actualmente tiene el Ministerio de Agricultura, así como atribuciones referidas a equipamiento urbano y comunitario. Ello, por cuanto el urbanismo ha ido adquiriendo un perfil más definido y necesario para la correcta asignación de recursos en relación con los asentamientos humanos y con las actividades de sus habitantes.
- El Ministerio de Economía tendría una labor de fomento de las actividades productivas, especialmente las vinculadas a los recursos naturales, y de supervigilancia sobre el correcto funcionamiento de los mercados, con especial énfasis en la protección de la libre competencia, en evitar conductas desleales y en la protección de los consumidores.

De este modo, se agruparían bajo la competencia de este Ministerio las Subsecretarías de Fomento Productivo, de Energía, de Minería, de Agricultura, de Pesca, de Bienes Nacionales, y se relacionarían con el Ejecutivo, a través de esta cartera, las Superintendencias de Telecomunicaciones, de Ferrocarriles, de Puertos, que podría estar unida a la de Aeropuertos, de Servicios Sanitarios, de Concesiones y de Electricidad y Combustibles.

Junto con redefinir el rol del Estado Central en la Infraestructura, nos parece oportuno **profundizar el proceso de descentralización y desconcentración administrativa**, asignando para ello un rol más relevante a los gobiernos regionales y a las municipalidades. Aspectos imprescindibles en este ámbito son la mayor autonomía de las autoridades respectivas en la toma de decisiones relativas a infraestructura, y el diseño de mecanismos financieros que permitan la realización de más obras de carácter local. Del mismo modo, se considera necesario lograr una mayor coordinación entre los diversos municipios. Al respecto, debería estudiarse la institución de una autoridad coordinadora y ejecutiva para resolver los problemas que afecten a más de un municipio en una región determinada, labor que podría recaer en la respectiva intendencia o gobernación provincial.

La **modernización del "capital humano"** que representa el personal de la Administración del Estado, es un desafío que afecta a todas las áreas de la función pública, y no sólo a la infraestructura. Para lograr este objetivo, se sugiere flexibilizar el régimen laboral de los empleados públicos, dar mayor autonomía a los jefes de servicio en la fijación de las plantas y las remuneraciones -con ciertas limitaciones-; el rediseño de los perfiles de cargo establecidos para las entidades públicas; la creación de Escuelas de Políticas Públicas y de Administración Pública y una mayor inversión en capacitación y perfeccionamiento del personal de la Administración estatal.

Estimamos conveniente, además, **continuar con las privatizaciones pendientes**. Nuestro país está maduro para llevar a buen término el proceso privatizador de su infraestructura. Existen diversas iniciativas de orden legal y administrativo propiciadas por el Ejecutivo, tales como la Ley de Concesiones de Obras Públicas y su modificación recientemente aprobada por el Congreso Nacional; el proyecto de ley de privatización parcial de las empresas de servicios sanitarios y su marco regulatorio; el proyecto de ley que divide Emporchi en nueve sociedades autónomas y que permitirá la concesión de servicios portuarios; los anuncios en política aeroportuaria; los estudios para concesionar el transporte ferroviario de pasajeros en el marco de la también reformada ley de Ferrocarriles; y la ley que permite el uso del subsuelo de uso público.

La nueva institucionalidad de la infraestructura de uso público no puede dejar de considerar la necesidad de continuar con el proceso privatizador de las empresas estatales vinculadas a esta área. Si no se traspasa la propiedad del respectivo sector, al menos debería operar el sistema de concesiones construidas, operadas y financiadas por el sector privado. Ello también alcanza al deber del Estado de relicitar las respectivas obras al momento del término de una concesión.

Otro aspecto que resulta conveniente revisar es el **marco regulatorio para los mercados de Infraestructura**. Para ello, se sugiere profundizar aún más con la introducción de mecanismos de mercado en la provisión de infraestructura. Es imprescindible efectuar una integración armónica de la innumerables normas legales y reglamentarias relativas a la infraestructura y dar término a la superposición institucional existente, no sólo a través de la reorganización de las entidades públicas, sino también a través de una efectiva aplicación de mecanismos legales vigentes, de forma de permitir la resolución de contiendas de competencia entre diversas autoridades administrativas

A esta coherencia normativa debe aplicársele el concepto de flexibilidad y gradualidad. En efecto, en el caso de concesiones su implementación ha dependido en gran medida más de la voluntad política y de la flexibilidad de las autoridades del Ministerio de OO.PP. que de marcos legales completos. Al contrario, la misma marcha del sistema de concesiones ha ido exigiendo cambios y ajustes a la normativa dictada y para ello ha sido clave la tramitación de los respectivos proyectos de ley por parte del Congreso Nacional. Esta lección puede servir para sectores con marcos regulatorios pendientes como el sector sanitario o portuario, o con legislaciones susceptibles de perfeccionamiento como sucede con ferrocarriles.

Las diversas formas de contratos aplicables en los mercados de infraestructura deben ser analizadas en detalle, especialmente en aquellas áreas en las cuales el Estado se reserva el dominio de los bienes relativos a este sector. Por ello, resulta útil conocer tanto los contratos de concesión como los de arrendamiento, de mantención y otros, cuyo uso tiende a expandirse en el mundo. Al mismo tiempo, es necesario instituir un marco jurídico adecuado para la resolución de controversias entre las empresas privadas que operen en las diversas áreas de la infraestructura y las autoridades pertinentes, en lo posible a través de instancias técnicas expeditas.

Por otra parte, atendiendo a que el sector privado tendrá una participación creciente en el financiamiento de obras de infraestructura público, resulta indispensable contar con mecanismos de financiamiento eficientes y adecuados. En los últimos años se han dado pasos firmes en esta materia, modificándose leyes relativas a la participación de bancos e instituciones financieras e inversionistas internacionales, facilitando la emisión de títulos de deuda y configurando nuevas garantías y prendas especiales, como por ejemplo las establecidas sobre estacionamientos subterráneos.

La relevancia de este tema podría convertirse en un verdadero "cuello de botella" para la materialización de muchas y cuantiosas inversiones, por lo cual resulta imprescindible hacer algunas revisiones y extensiones de las leyes y normas vigentes. Así por ejemplo, las ventajas de las disposiciones del DFL N° 164 podrían ampliarse a otras modalidades de la provisión de obras de infraestructura de uso público como son las reformas en trámite al sistema portuario; las normas de encaje para créditos externos deberían revisarse a objeto de disminuir algunos costos del financiamiento externo y deberían estudiarse otras facilidades para que las administradoras de fondos de pensiones, así como las compañías de seguros y de los fondos de inversión puedan participar más activamente en el financiamiento de obras. La participación de los denominados "inversionistas institucionales" en el financiamiento de la infraestructura de uso público, es fundamental para lograr reunir el elevado monto de recursos que este sector requiere. Los proyectos relativos a infraestructura presentan la ventaja de generar recursos en el largo plazo, lo que permite lograr una conveniente rentabilidad y seguridad en las inversiones que efectúen los referidos inversionistas.

(1) Jefe de Proyecto: Pedro García Morales. Abogado (Universidad Católica de Chile). Departamento Legal de la Cámara Chilena de la Construcción. Profesor de Derecho Económico en las Facultades de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile y de la Universidad Alonso de Ovalle.

Han colaborado muy especialmente en este trabajo los miembros de la Comisión de Infraestructura de la Cámara Chilena de la Construcción, señores Roberto Acevedo (Presidente), señora Loreto Silva y señores Pablo Araya, Juan Eduardo Errázuriz, Vicente Domínguez, Javier Hurtado, Víctor Manuel Jarpa y Héctor José Zañartu.

Se agradece además la colaboración del señor Gabriel Aldoney y de los abogados señores Augusto Bruna, asesor jurídico de la Cámara Chilena de la Construcción, y Carolina Arrau, del Departamento Legal de esta entidad.

DESARROLLO

I.- EL CONCEPTO DE INFRAESTRUCTURA, EL ROL DEL ESTADO Y LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN ESTE ÁMBITO.

A.- QUÉ SE ENTIENDE POR INFRAESTRUCTURA.

1) *El Concepto de Infraestructura*

Entendemos por "infraestructura" el conjunto de elementos o servicios que se consideran necesarios para la creación y funcionamiento de la vida económica de una sociedad. Ello incluye el capital en obras públicas y el conjunto de elementos o servicios necesarios para el funcionamiento de la organización económico-productiva del país. Sin ella no es posible la producción ni la vida en sociedad. Mediante la infraestructura se proveen las condiciones que permiten la gestación, desarrollo y consolidación de las actividades económicas y de servicios requeridas por la comunidad, al tiempo que sus rasgos distintivos y su emplazamiento determinan la configuración espacial del territorio nacional y regional.

Centraremos este trabajo en la infraestructura de uso público, es decir, aquélla relativa a bienes o servicios que sirven de base a la vida económica del país en general, y no de un sector en particular, como es el caso de la infraestructura privada. Ello, con independencia que el prestador del bien o servicio sea una agente privado o estatal (por ejemplo, un puerto de libre acceso, es una obra de infraestructura de uso público, aunque su dueño sea una sociedad anónima; pero, un puerto con acceso limitado sólo a empresas relacionadas con esa sociedad anónima, sería una obra de infraestructura privada).

Cabe señalar además que la acepción común de la palabra "infraestructura" tiene dos dimensiones: como parte de una construcción que está bajo el nivel del suelo, y como conjunto de elementos o servicios que se consideran necesarios para la creación y funcionamiento de una institución cualquiera (Diccionario de la Lengua Española, 1992). Desde la perspectiva del presente trabajo, conviene precisar aún más la segunda de estas definiciones, refiriéndonos a la infraestructura económica, como aquél conjunto de elementos y servicios que sirven de base a la vida económica, en este caso, de nuestro país (Modesto Collados, 1991). Otra acepción, complementaria de la ya expuesta, considera a la infraestructura como el capital en obras públicas y el conjunto de elementos o servicios necesarios para el funcionamiento de la organización económico-productiva del país (Confederación de la Producción y del Comercio, 1994)

Asimismo, el Banco Mundial utiliza el término "infraestructura económica", dentro del cual entiende incluidos los siguientes aspectos:

- a. Servicios públicos: es decir, energía eléctrica, telecomunicaciones, abastecimiento de agua por tubería, saneamiento y alcantarillado, recogida y eliminación de desechos sólidos y suministro de gas por tubería.
- b. Obras públicas, a saber, carreteras y obras importantes de presas y canales para riego y drenaje.

- c. Otros sectores de transportes, como ferrocarriles urbanos e interurbanos, transporte urbano, puertos y vías navegables y aeropuertos (Banco Mundial, Informe Sobre el Desarrollo Mundial 1994, Infraestructura y Desarrollo).

2) **Infraestructura de Uso Público**

Forman parte de este tipo de infraestructura los siguientes sectores: transporte (caminos y carreteras, puertos y aeropuertos, ferrocarriles); sector sanitario (producción, distribución, recolección y tratamiento de aguas); riego; energía (electricidad, petróleo, otras fuentes); telecomunicaciones (locales e internacionales) y desarrollo urbano. Consideramos conveniente excluir la salud y la educación, por referirse la primera al cuidado de la vida de las personas, y la segunda a lo que hoy se entiende por "capital humano", más que a la noción que nos sirve de marco referencial e instrumental.

3) **Algunas Características de la Infraestructura de Uso Público**

- a. La sociedad considera que los bienes o servicios de infraestructura de uso público deben estar al alcance de la mayor cantidad posible de personas.

Su aprovechamiento debería ser gratuito, no excluyente y el beneficio que proporcionen a un usuario no debería disminuir el que otros pueden obtener, como podría suceder con un camino rural, un faro o una vía urbana no tarifada. Sin embargo, y ante la escasez relativa de un bien o servicio de infraestructura, el precio constituye un mecanismo de racionamiento, soportándolo el usuario, al menos en parte, aunque ello no excluya algún tipo de financiamiento estatal; así sucede con los servicios sanitarios, los puertos, las concesiones viales y las telecomunicaciones.

Respecto de la incidencia de las obras de infraestructura, es decir, quien en definitiva soporta su costo, si bien hoy se acepta que el usuario deba pagar por su uso y con ello financiarlas, lo cierto es que una sana política económica permite sugerir que esta situación conlleve una tasa de tributación que tenga en cuenta los pagos que debe realizar el particular por hacer uso de bienes públicos.

- b. Los bienes y servicios de infraestructura requieren inversiones elevadas.

Son de elevado costo, lentos de proyectar y de llevar a cabo, difíciles de financiar, tienen un alcance extensivo y su necesidad relativa es menos evidente que la de los bienes de consumo. Por lo anterior, a los tradicionales esquemas de evaluación anticipada de un proyecto relativo a infraestructura, se hace necesario añadir un seguimiento continuo de su ejecución y operación, que permita apreciar su real eficiencia y eficacia.

c. Los mercados de los distintos sectores de infraestructura suelen ser imperfectos.

La producción o prestación de algunos bienes de infraestructura tiene el carácter de un monopolio natural, como sucede hasta ahora con la telefonía local. En otros ámbitos existe competencia entre distintos prestadores, sea porque varias empresas proporcionan el mismo bien -como en la telefonía internacional o, eventualmente, en los puertos-, sea por la presencia de sustitutos, como sucede entre el transporte carretero y el ferroviario. En algunas de estas áreas la tecnología puede permitir la ruptura del monopolio de que se trate, al disminuir las ventajas que pueda representar para el monopolista el poseer determinadas economías de escala.

En este campo suele hacerse presente la regulación, entendida como las leyes o normas gubernamentales destinadas a intervenir en los mercados. En especial, aquélla relacionada con la competencia -que afecta a los precios, la entrada o el servicio de una única empresa-, sin descartarse la destinada a tratar las externalidades, en particular la contaminación.

d. Los mercados de infraestructura tienden a un precio de equilibrio.

Respecto de la oferta, ha de prestarse atención a la eficiencia de las técnicas empleadas para definirla, e influyen en ella factores como los costos de los factores, el tamaño del mercado, la tecnología, e incluso los subsidios estatales. En la función de demanda, ésta admite desplazamientos explicados por variaciones en el precio de los sustitutos o complementos (en el caso del transporte, el ferrocarril es un sustituto de las redes viales), por cambios en las preferencias, por las expectativas o por la estacionalidad o la existencia de subsidios estatales.

Estos factores conducen a que en la conformación del precio de la infraestructura, la regla del bienestar sugiera cobrar ("tarificar") al nivel en que el sacrificio de recursos que están dispuestos a hacer los consumidores o usuarios sea equivalente al sacrificio de recursos en que incurre la comunidad para producir una unidad adicional del bien en cuestión. Dicho precio se relaciona además con el nivel de servicio o el estándar al cual aspira una sociedad en un momento determinado, para satisfacer sus necesidades de infraestructura; es decir, hasta qué precio se está dispuesto a pagar por ella.

e. Existe una estrecha relación entre inversión en infraestructura y crecimiento económico.

Diversos indicadores sirven para apreciar esta relación. Uno de ellos analiza cómo la elasticidad de la demanda por infraestructura se articula con el crecimiento de la economía; así, por ejemplo, en Taiwán y Corea, el rápido crecimiento de sus economías ha sido acompañado de un crecimiento aún mayor en su infraestructura. En Taiwán, el valor agregado real en los sectores de transportes y telecomunicaciones creció en 1,35 puntos porcentuales por cada punto de crecimiento del PGB entre 1965 y 1990.

Otro indicador evalúa el impacto que representa el incremento de una unidad adicional de stock de infraestructura en la producción. De este modo, se procura ponderar la importancia de la productividad marginal de la infraestructura, respecto del grado de crecimiento de un país. En Corea del Sur, un incremento de US \$ 1 en stock de infraestructura causa un aumento de producción de 57 centavos. Esta relación nos indican que existe una estrecha relación entre inversión en infraestructura y crecimiento de las economías, expresado en términos de PGB o PNB.

f. Como herramienta de crecimiento, la infraestructura contribuye a la superación de la pobreza.

Los grados significativos de pobreza de muchas naciones pasan también por la ausencia de infraestructura que permita un fecundo intercambio comercial, dentro y fuera de las fronteras del país, y que eleve la calidad de vida de las personas. En este sentido, el gasto social focalizado ha resultado una herramienta indispensable para la correcta asignación de recursos para superar la pobreza.

g. Existen diversas formas de satisfacer las necesidades de infraestructura.

Hoy se acepta un esquema en el cual tanto el Estado como el sector privado pueden satisfacer tales necesidades, cada uno en su esfera propia de acción. Este punto será objeto de un análisis más detallado en lo que sigue del presente trabajo.

B.- EL ROL DEL ESTADO EN LA INFRAESTRUCTURA.

En este punto, resalta la interrogante por el rol del Estado en la Economía, a la luz tanto de la situación actual y la evolución prevista de la economía nacional como del pensamiento político y económico y del ordenamiento constitucional.

1) **Situación de la Economía Nacional.**

Chile vive actualmente inserto en un mundo cada vez más globalizado, en el cual se advierte la progresiva configuración de diversos bloques económicos, más o menos abiertos al intercambio comercial con otros países. De estos bloques, resaltan aquéllos respecto de los cuales nuestro país se encuentra en proceso de asociación o de integración plena, tales como la zona conformada por el NAFTA, la Unión Europea, Mercosur y la APEC. En este mismo orden de cosas, nuestra economía ha adquirido una orientación hacia las exportaciones, que se traduce hoy en que cerca del 25 % del PGB es exportado a otras naciones, en una tendencia de paulatino aumento. Lo expuesto se articula con el concepto de competitividad, es decir, con la habilidad de un país para generar mayor riqueza que sus competidores, uno de cuyos factores fundamentales, como en el caso de la integración con el mundo, es la infraestructura.

Por otra parte el crecimiento sostenido de nuestra economía ha permitido un cierto grado de desarrollo, que nos califica como una nación de medianos ingresos y de cierto nivel apreciable de desarrollo humano. El nivel de vida de los habitantes de la nación ha mejorado sustancialmente durante los últimos diez años, aunque aún persistan ciertas situaciones de inequitativa distribución del ingreso y de desigualdad de oportunidades.

2) **Sistemas Institucionales.**

Chile cuenta hoy con un sistema democrático de gobierno y con un sistema económico de mercado, aunque con una fuerte injerencia estatal en este último aspecto. Nuestra institucionalidad económica consagra el rol del Estado en materia de actividad económica, especialmente en el artículo 19 N° 21 de la Constitución. Este criterio permite discernir las funciones constitucionales y legales que competen a los Órganos de la Administración del Estado. De ello se concluye que, si el Estado actúa como empresario, previa ley de quórum calificado que lo autorice, se impone su sujeción a las mismas normas que rigen para los empresarios privados, lo que conlleva la ausencia de privilegios o exclusiones. Este planteamiento se concreta, por ejemplo, en la supeditación de las empresas estatales de infraestructura a normas ambientales, a las normas laborales del derecho común, a las normas sobre competencia, etc.

3) **Funciones del Estado.**

a. **Función Normativa:**

Corresponde al Estado promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear el conjunto de condiciones que permitan lograr a todas las personas su mayor realización material y espiritual posible. En una sociedad organizada, existe un orden público económico, es decir, el conjunto de principios y normas que organizan la economía de un país y facultan a la autoridad para regularla en armonía con la norma fundamental que es la Constitución.

La función normativa del Estado, en materia de infraestructura de uso público, se plasma precisamente en el establecimiento de una institucionalidad, con rasgos definidos que enmarquen la acción del mismo Estado y de los particulares en este ámbito.

b. **Función Planificadora Estratégica:**

La planificación consiste en elaborar de manera metódica planes generales, frecuentemente de gran amplitud, para obtener un objetivo determinado, como el desarrollo económico. En este aspecto, el fracaso del modelo de planificación centralizada propio de los socialismos reales, y las dificultades de la planificación indicativa que caracteriza a algunas economías europeas, ha dado paso a la planificación estratégica, que tiende a definir las reglas para lograr resultados sociales cercanos al óptimo. Esta nueva noción incorpora una metodología de evaluación social de proyectos de inversión pública y la implementación de normas legales que permitan el financiamiento y la realización de obras de infraestructura de uso público, al tiempo que enfatiza el control de eficiencia del gasto público.

c. ¿Función empresarial o reguladora?:

La discusión acerca del rol del Estado en materia de infraestructura abarca básicamente las dimensiones de la función estatal entendida como empresario-prestador o como regulador. En tal sentido, ha perdido terreno la postura que sustentaba al Estado como empresario-prestador, por las siguientes razones:

1ª Respecto de aquellos sectores de infraestructura que constituyen monopolios naturales, hoy es perfectamente concebible que éstos sean de carácter privado. En este caso, el Estado puede actuar como fijador de precio, en algunos casos con el acuerdo del monopolista, o como guardián de la prestación continua y de calidad del bien de que se trate.

La regulación antes mencionada cobra importancia a este respecto.

2ª Cuando existen fallas de mercado -como externalidades o bienes públicos- o falta de demanda: el Estado tiende a subsidiar a aquellos sectores que no serían atendidos por empresas privadas. Puede también financiar la ejecución de obras de infraestructura por un privado, o bien otorgarlas en concesión.

3ª Cuando existen sectores para los cuales se requiere una inversión cuantiosa. Hoy los mercados financieros y de capital han alcanzado un elevado nivel de recursos que pueden canalizarse masivamente en beneficio de obras o servicios de infraestructura, como ha sido demostrado en sectores como la energía eléctrica, las telecomunicaciones y las concesiones acogidas el D.F.L. N° 164, de 1991.

Por ello, en la actualidad se tiende a entregar a los privados la propiedad y la gestión de la mayoría de las áreas de la infraestructura de uso público, tanto por razones de eficiencia como por la necesidad de allegar recursos para otras áreas consideradas prioritarias, como la salud, la educación y la vivienda. Asimismo, el Estado manifiesta una tendencia a modernizar la concepción de su gestión, reservándose una labor reguladora. Por cierto, la regulación no puede llevar a extremos que ahoguen o disminuyan la capacidad e iniciativa del sector privado.

Lo expuesto no obsta a una intervención estatal más directa en situaciones en las cuales los mercados no son adecuadamente eficientes, como sucede en la atención a sectores rurales, aislados geográficamente, en situación de marginalidad en zonas urbanas, o en circunstancias en las que otorgue un subsidio directo al usuario del respectivo bien o servicio.

d. Función Respecto de Fallas en los Mercados:

Es sabido que la competencia imperfecta, las externalidades negativas y los bienes públicos obstaculizan el adecuado funcionamiento de los mercados. Esto se aprecia de modo relevante en la infraestructura de uso público, sea porque en algunas de sus áreas existen monopolios legales o

naturales (la telefonía local o los puertos estatales); sea porque algunas actividades relacionadas con la infraestructura provocan efectos negativos en el medio ambiente; sea porque muchos de los sectores de la infraestructura no permiten un acceso inexcluyente e inagotable a sus destinatarios, y se hace necesario encontrar adecuados mecanismos de racionamiento de los bienes.

De ahí que corresponda al Estado velar, entre otras cosas, por un adecuado funcionamiento del sistema de precios; por la internalización de los costos por parte de los agentes que causan externalidades negativas; y por una suficiente cobertura de bienes, que alcance también a quienes carecen de recursos para proporcionárselos por sí mismos.

La desigualdad de oportunidades y la inequitativa distribución de la renta, que acompañan a las economías de mercado, admiten también la presencia estatal. La infraestructura, en cuanto herramienta de crecimiento, contribuye a superar estas situaciones, y a mejorar la calidad de vida de las personas. Piénsese, a modo de ejemplo, en los habitantes de zonas remotas o en personas en situación de marginalidad, como ya se ha mencionado.

Otro aspecto relevante que requiere algún grado de intervención estatal en los mercados se refiere a la calidad y seguridad de los bienes y servicios de infraestructura pública que se proporcionen. En cuanto a la calidad, se ha extendido la conciencia de establecer estándares de servicio adecuados y suficientes para los requerimientos actuales y futuros en este ámbito. En materia de seguridad, la autoridad puede también exigir el cumplimiento de ciertos requisitos que la garanticen en un grado razonable. Las normas sobre calidad y seguridad deben en todo caso evitar la regulación excesiva, entendiendo por tal la que provoca más costos que beneficios a la sociedad. Pero, al mismo tiempo, debe garantizarse adecuadamente los derechos de los consumidores, y otorgarles la posibilidad de obtener indemnización o reparación por el daño que se les cause.

e. Función de Equilibrio y Estabilización Macroeconómica.

Dentro del marco macroeconómico, la implementación de políticas adecuadas sobre infraestructura de uso público resulta fundamental. Al quedar en el pasado el modelo nekeynesiano de un Estado empresario que mediante el gasto público superaba las recesiones o efectuaba labores de fomento, se tiende a un adecuado manejo de variables como los instrumentos monetarios, las tasas impositivas y la inversión estatal, que confluyen en procurar el crecimiento de la economía de las naciones en un contexto de estabilidad. Un importante desafío será conjugar en el futuro los montos de inversión que se espera aplicar para obras de infraestructura, con las políticas monetarias y de manejo del nivel general de precios.

C.- LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN LA INFRAESTRUCTURA DE USO PÚBLICO.

La participación del sector privado en la infraestructura de uso público resulta cada vez más necesaria y aceptada, especialmente por su capacidad de gestión, de inversión y de innovación que lo hacen más eficiente que el sector público. A este respecto, resulta útil precisar el marco jurídico conceptual que tendrán los privados en materia de contratación de obras y servicios de infraestructura: si serán concesionarios, arrendatarios, meros operadores, si tendrán la plena propiedad de los factores de producción de bienes y servicios de infraestructura de uso público, etc.

Existe un cierto consenso en cuanto a que el sector privado puede asegurar una prestación óptima y continua de tales bienes y servicios. El sector privado aparece hoy como un eficiente agente en esta materia, mucho menos expuesto a presiones corporativas o políticas tendientes a que no se pague un precio real por el respectivo bien, y por ello se habla de soluciones privadas a problemas públicos. Del mismo modo, el sector privado tiene una mayor capacidad para generar los recursos necesarios para la implementación de proyectos en esta área.

El sector privado no desconoce la labor rectora y garante del bien común que compete al Estado, lo que se traduce en una relación de subordinación en cuanto a las normas jurídicas que regulen cada área específica de la infraestructura, especialmente aquellas en las cuales se producen fallas del mercado. Así, por ejemplo, el Estado tiene potestad para regular materias como la fijación del precio en un monopolio natural -por cierto sobre la base de parámetros objetivos, como los costos marginales, y con una instancia de reclamación-, las medidas ambientales que eviten que una determinada actividad cause externalidades negativas sobre el medio, o el establecimiento de normas sobre derechos de los consumidores, sobre libre competencia y competencia desleal.

Una dimensión fundamental en la relación entre Estado y empresa privada viene dada por la relación contractual que puede existir entre ambos. Destacan al respecto las concesiones de obras públicas y el financiamiento estatal para algunos proyectos. La certidumbre, la equidad de las condiciones y un mecanismo expedito de solución de controversias son características de una relación deseable en esta materia.

La competencia entre privados en aquellas áreas en que pueda darse, resulta muy positiva para mejorar los beneficios de la sociedad, pues con ella se evitan eventuales abusos de posición monopólica que pueden perjudicar la prestación de bienes o servicios de infraestructura productiva de uso público. De ello podría dar prueba la existencia de distintos portadores en la telefonía de larga distancia, e incluso en la telefonía local, y la competencia entre el transporte de carga por ferrocarril o por tierra. Esta competencia puede darse fundamentalmente dentro de un mismo mercado, cuando éste admite más de una sola empresa, o por el acceso a un mercado, cuando estamos en presencia de economías de escala.

Los proyectos de infraestructura, por su complejidad y elevado monto, requieren un mercado de capitales eficiente y transparente, con posibilidades equitativas de acudir libremente al financiamiento nacional o extranjero, y de otorgar garantías

efectivas para responder de las obligaciones contraídas. La globalización y sofisticación financiera se desarrollan de mejor modo en un ambiente en el cual el Estado verifica la corrección de las operaciones, en lugar de regular anticipada y detalladamente las mismas, lo que tiende a entorpecerlas y encarecerlas. De allí que resulte imprescindible establecer un adecuado marco normativo para el financiamiento de las inversiones en este ámbito.

II.- INSTITUCIONALIDAD DE LA INFRAESTRUCTURA EN CHILE: DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN ACTUAL.

A.- DESCRIPCIÓN DE LA ACTUAL SITUACIÓN INSTITUCIONAL DE LA INFRAESTRUCTURA DE USO PÚBLICO.

1) *Esquema general: del nivel nacional al nivel local*

Los preceptos fundamentales que enmarcan la actuación de los órganos públicos en materia de infraestructura, aparte de sus propias normas, son la Constitución Política de la República y la Ley N° 18.575, de 1986, del Ministerio del Interior, Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado.

La Constitución establece que la finalidad del Estado es promover el bien común, dentro del rol subsidiario que se le asigna; señala que el Estado de Chile es unitario; que los órganos estatales deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella y que tales órganos actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que señale la ley (artículos 1º, 3º, 6º y 7º). Los órganos de la Administración del Estado sólo pueden ser creados por ley, cuya iniciativa exclusiva corresponde al Presidente de la República (artículos 60 N° 11 y 62 incisos 3º y 4º).

A su vez, la Ley de Bases de la Administración del Estado, establece que ésta se encuentra constituida por los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad, las Municipalidades y las empresas públicas creadas por ley (art. 1º inc. 2º).

La citada ley, resalta los principios constitucionales mencionados, y señala que la Administración del Estado estará al servicio de la comunidad, atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente; que las autoridades y funcionarios deberán velar por la eficiencia de la Administración, procurando la simplificación y rapidez de los trámites y el mejor aprovechamiento de los medios disponibles y establece que los órganos de la Administración del Estado deberán cumplir sus cometidos coordinadamente y propender a la unidad de acción, evitando la duplicación o interferencia de funciones. Por otra parte, dichos órganos actuarán por propia iniciativa en el cumplimiento de sus funciones o a petición de parte cuando la ley lo exija expresamente o se haga uso del derecho de petición o reclamo. Los procedimientos administrativos deberán ser ágiles y expeditos, sin más formalidades que las que establezcan las leyes y reglamentos (artículos 1º, 2º, 3º, 5º y 8º).

Esta misma ley instituye los criterios que contribuyen a resolver algunos problemas de ocurrencia frecuente en la administración pública, del modo que se expresa a continuación:

- *Contiendas de Competencia entre diversas autoridades administrativas:* serán resueltas por el superior jerárquico del cual dependan o se relacionen; si fueran autoridades dependientes o vinculadas con distintos Ministerios, decidirán en conjunto los Ministros correspondientes y, en caso de desacuerdo, lo hará el Presidente de la República (artículo 36).
- *Asunción de Servicio Público:* en aquellos lugares donde no exista un determinado servicio público, las funciones de éste podrán ser asumidas por otro, mediante la celebración de convenios entre los jefes superiores de tales servicios, aprobados por decreto supremo suscrito por los ministros correspondientes. Tratándose de servicios públicos de carácter regional, los convenios serán autorizados por resolución del Intendente (artículo 35).
- *Delegación de Facultades:* el ejercicio de las atribuciones y facultades propias puede ser delegado si se cumplen determinados requisitos: que la delegación sea parcial y referida a materias específicas; que los delegados sean funcionarios de la dependencia de los delegantes; que se notifique o publique -según corresponda- el acto de la delegación; que la responsabilidad por las decisiones administrativas que se adopten recaiga sobre el delegado y que la delegación tenga un carácter esencialmente revocable (artículo 43).

a. *Presidente de la República y Ministros de Estado*

De acuerdo con la Constitución, el gobierno y la administración del Estado corresponden al Presidente de la República (artículo 24). Entre otras materias, tiene la iniciativa exclusiva para iniciar la tramitación de proyectos de ley relacionados con aspectos económicos, financieros y de administración pública. Ejemplo de ello es la iniciativa sobre el proyecto de Ley de Presupuestos (artículos 32 N° 1; 62 incisos 2º, 3º y 4º; y 64). El Presidente dispone además de la potestad reglamentaria: puede dictar reglamentos en todas aquellas materias que no sean de dominio legal, sin perjuicio de dictar además los reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes (artículo 32 N° 8).

Los Ministros de Estado son los colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República en el gobierno y la administración del Estado. Corresponde a la ley determinar el número y la organización de los ministerios (art. 33). Según la Ley de Bases de la Administración del Estado, los ministros deben proponer y evaluar las políticas y planes correspondientes, estudiar y proponer las normas aplicables a los sectores a su cargo, velar por el cumplimiento de las normas dictadas, asignar recursos y fiscalizar las actividades del respectivo sector (L. 18.575, art. 19).

La misma Ley señala que en cada Ministerio habrá una o más Subsecretarías, cuyos jefes superiores serán los Subsecretarios, en calidad de colaboradores directos e inmediatos del Ministro respectivo. Existirán además Secretarías Regionales Ministeriales, a cargo de un Secretario Regional Ministerial, quien representará al Ministerio en la respectiva

Región y será designado oyéndose al Intendente. Asimismo, en la organización de cada Ministerio podrán existir, aparte de los mencionados, sólo los niveles jerárquicos de División, Departamento y Oficina, considerando la importancia relativa y el volumen de trabajo que signifique la correspondiente función (L. 18.575, arts. 20 a 24).

En el área de infraestructura, analizaremos el rol que juegan los Ministerios de Obras Públicas; Vivienda y Urbanismo; Transportes y Telecomunicaciones; Hacienda; Economía, Fomento y Reconstrucción; Mideplan; Secretaría General de la Presidencia, y entidades como la Comisión Nacional del Medio Ambiente y la Contraloría General de la República.

b. Servicios Públicos.

Son órganos administrativos encargados de satisfacer necesidades colectivas, de manera regular y continua. Están sometidos a la dependencia o supervigilancia del Presidente de la República, a través de los respectivos Ministerios, cuyas políticas, planes y programas les corresponde aplicar, aunque excepcionalmente puede haber servicios bajo la dependencia o supervigilancia directa del Presidente de la República (L. 18.575, art.25). Por ejemplo, la Dirección General de Aeronáutica Civil, los SERVIU, el Servicio de Impuestos Internos, son servicios públicos relacionados con la infraestructura de uso público.

Los servicios públicos pueden ser centralizados o descentralizados. La descentralización puede ser funcional o territorial. Al mismo tiempo, la ley puede establecer la desconcentración de determinados organismos públicos (L. 18.575, arts. 25 a 35).

La descentralización administrativa consiste en entregar la administración de los intereses regionales y locales a órganos independientes del poder central, con personalidad jurídica y patrimonio propios (Silva Cimma, op. cit., pág. 96). Tratándose de la descentralización funcional, se entregan a órganos personificados e independientes del poder central un patrimonio y un conjunto de atribuciones tendientes a cumplir una finalidad de carácter nacional. En la descentralización territorial, la competencia del órgano está limitada desde el punto de vista geográfico (Silva Cimma, op. cit., pág 160).

Por desconcentración se entiende la separación de atribuciones públicas, para ser desarrolladas por ciertas entidades con independencia relativa del poder central, aunque como mandatarios de éste; es consecuencia de una ley y se concreta en la entrega a subordinados jerárquicos de poderes de decisión y competencia propios (Enrique Silva Cimma, "Derecho Administrativo Chileno y Comparado; El Servicio Público", Santiago, 1995, pág. 95). La desconcentración es territorial cuando se ejerce a través de Direcciones Regionales, con dependencia jerárquica del Director Nacional del respectivo Servicio. No obstante, para los efectos de la ejecución de las políticas y planes de desarrollo regional, estarán subordinados al Intendente, a través del Secretario Regional Ministerial que corresponda (L. Nº 18.575, art. 30, inc. 2º). Existe desconcentración funcional cuando por ley se radican determinadas atribuciones en ciertos órganos del respectivo servicio (L. Nº 18.575, art. 30, inc. 3º).

En la organización interna de los Servicios Públicos sólo podrán establecerse los niveles de Dirección Nacional, Direcciones Regionales, Departamento, Subdepartamento, Sección y Oficina. Si se trata de un Servicio Público de carácter regional, sólo podrán considerarse los niveles de Dirección, Departamento, Subdepartamento, Sección y Oficina. Lo anterior, sin perjuicio de niveles jerárquicos diversos u otras denominaciones que puedan establecerse por ley (L. 18.575, art. 29).

c. **Nivel Regional**

- **Constitución Política**

La Constitución establece que para efectos de gobierno y administración del Estado, el territorio de la República se divide en regiones y éstas en provincias. Para los efectos de la administración local, las provincias se dividirán en comunas (Constitución, art. 99). El gobierno de cada región reside en un intendente, de la exclusiva confianza del Presidente de la República, de quien es su agente natural e inmediato. La administración de cada región radica en un gobierno regional, que tiene por objeto el desarrollo social, cultural y económico de la región. El gobierno regional está constituido por el intendente y el consejo regional (Constitución, art. 100).

Al intendente corresponde presidir el gobierno regional y la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de las funciones administrativas que operen en la región. Al Consejo Regional compete, entre otras, la función de aprobar los planes de desarrollo de la región y el proyecto de presupuesto del gobierno regional. Asimismo, el Consejo decidirá acerca de la inversión de los recursos contemplados para la región en el fondo nacional de desarrollo regional, sobre la base de la propuesta del intendente (Constitución, arts. 100 a 104).

- **Ley sobre Gobierno Interior y Administración Regional**

La Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, contiene diversas normas que conviene conocer, por tener incidencia directa sobre la infraestructura de uso público.

1º Gobierno Regional

En materia de ordenamiento territorial, corresponde al Gobierno Regional (Ley 19.175, art. 17, letras b, d, e):

- Participar, en coordinación con las autoridades nacionales y comunales competentes, en programas y proyectos de dotación y mantenimiento de obras de infraestructura y de equipamiento en la región.
- Fomentar y velar por el buen funcionamiento de la prestación de los servicios en materia de transporte intercomunal, interprovincial e internacional fronterizo en la región, sin perjuicio de las facultades que correspondan a las Municipalidades.

- Fomentar y propender al desarrollo de áreas rurales y localidades aisladas en la región, procurando la acción multisectorial en la dotación de la infraestructura económica y social.

Para el cumplimiento de sus funciones, entre otras, el gobierno regional tiene las siguientes atribuciones (L. 19.175, art. 20, letras c, d, f, g, i):

- Convenir con los ministerios programas anuales o plurianuales de inversiones con impacto regional.
- Disponer, supervisar y fiscalizar las obras que se ejecuten con cargo a su presupuesto.
- Aprobar los planes reguladores comunales e intercomunales, y emitir opinión sobre los planes reguladores regionales.
- Formular y priorizar proyectos de infraestructura social básica y evaluar programas, cuando corresponda.
- Aplicar tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación regional y se destinen al financiamiento de obras de desarrollo regional.

Cabe además mencionar que, en materia de formulación de planes y en la ejecución de programas destinados a la dotación de infraestructura social básica y al equipamiento urbano de las áreas metropolitanas, los gobiernos regionales deben actuar en coordinación con los ministerios, los servicios públicos y las municipalidades. Por área metropolitana se entiende la extensión territorial formada por dos o más centros de población unidos entre sí por espacios construidos y que comparten la utilización de diversos elementos de infraestructura y servicios urbanos (Ley N° 19.175, artículo 103).

2º Intendente

En su calidad de órgano ejecutivo del gobierno regional le corresponde (L. 19.175, art. 24, letras a, b, d, e, k, l, o):

- Formular las políticas de desarrollo de la Región, teniendo en cuenta las políticas y planes comunales respectivos y aquéllos de carácter nacional.
- Someter al Consejo Regional los proyectos de planes y estrategias regionales de desarrollo y su modificación, así como proveer a su ejecución.
- Someter al Consejo Regional el proyecto de presupuesto regional y la distribución de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.
- Coordinar, supervigilar o fiscalizar, según corresponda a los servicios públicos que operen en la región.

- Administrar, en los casos que determine la ley, los bienes nacionales de uso público.
- Promulgar los planes reguladores comunales e intercomunales.

3º Consejo Regional

Le corresponden las siguientes atribuciones (L. 19.175, art. 36, letras c, d, e):

- Aprobar los planes reguladores comunales.
- Aprobar, modificar o sustituir el plan de desarrollo de la región y el proyecto de presupuesto regional, y resolver la distribución de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional que correspondan a la región.

4º Seremis

En el ámbito de la administración regional, existen las Secretarías Regionales Ministeriales, a cargo de un secretario regional ministerial, que junto con representar el o los ministerios respectivos en la región, son colaboradores subordinados al intendente en materias que sean de competencia del gobierno regional.

d. Nivel Provincial.

Las provincias cuentan con un Gobernador. A éste corresponde la administración superior de la respectiva provincia, así como la supervigilancia de los servicios públicos. Tendrá también las facultades que le delegue el intendente (L. 19.175, arts. 3, 4, 44, 45, 46, 47). Una atribución importante del gobernador es la de disponer las medidas de coordinación necesarias para el desarrollo de los programas de infraestructura económica y social básica (L. 19.175, art. 45 letra e)

En cada provincia debe existir, además, un Consejo Económico y Social Provincial, con labores de asesoría al gobernador (L. 19.175, arts. 48 a 51).

e. Nivel Municipal.

- Constitución Política

La Constitución establece que las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna. La administración local de cada comuna reside en una municipalidad, constituida por el alcalde y por el concejo. Asimismo, se contempla la existencia de un consejo económico y social comunal de carácter consultivo (Constitución, art. 107).

En materia operativa, las municipalidades podrán asociarse entre ellas para el cumplimiento de sus fines propios. Asimismo, los municipios y los demás servicios públicos existentes en la respectiva comuna deberán coordinar su acción en conformidad a la ley (idem).

En el ámbito financiero, las municipalidades gozarán de autonomía para la administración de sus finanzas. La ley de Presupuestos podrá asignarles recursos para atender sus gastos, sin perjuicio de los ingresos que directamente se les confieran por ley o se les otorguen por los gobiernos regionales respectivos. Además, se encomienda a la ley establecer un mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios ente las municipalidades del país, denominado fondo común municipal (Constitución, art. 111).

- ***Ley Orgánica de Municipalidades (Decreto Supremo N° 662, del Ministerio del Interior, de 27 de agosto de 1992, que fija el texto refundido de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades)***

1º Funciones y Atribuciones de las Municipalidades.

Las Municipalidades tienen las siguientes atribuciones privativas (D.S. N° 662, art. 3º, letras a,b,c,e y f):

- Aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito público dentro de la comuna.
- Aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización en la forma que determinen las leyes, ajustándose a las normas técnicas de carácter general que para estos efectos dicte el ministerio respectivo.
- La planificación y regulación urbana de la comuna y la confección del plan regulador comunal.
- La promoción del desarrollo comunitario y la elaboración, aprobación y modificación del plan de desarrollo comunal.

Por otra parte, las Municipalidades podrán desarrollar directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con la protección del medio ambiente, el transporte y tránsito públicos, la vialidad urbana y rural, y la urbanización (D.-S. N° 662, art. 4º, letras c, h, i, j).

Para el cumplimiento de sus funciones, las municipalidades tendrán las siguientes atribuciones esenciales (D.S. N° 662. art 5º, letras a, b, c, h):

- Ejecutar el plan comunal de desarrollo y los programas necesarios para su cumplimiento.
- Elaborar, aprobar, modificar y ejecutar el presupuesto municipal.
- Administrar los bienes municipales y nacionales de uso público, incluido su subsuelo, existentes en la comuna.

- Aplicar tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación local y estén destinados a obras de desarrollo comunal, dentro de los marcos legales establecidos al respecto.

2º El Alcalde y el Concejo

El Alcalde es la máxima autoridad de la municipalidad y en tal calidad le corresponde su dirección y administración superior y la supervigilancia de su funcionamiento (D.S. Nº 662, art. 49). Entre sus atribuciones relacionadas con la infraestructura, cabe mencionar (D.S. Nº 662, art. 56, letras e, f, g, k, l):

- Administrar los recursos financieros de la Municipalidad, en conformidad a la Ley sobre Administración Financiera del Estado.
- Administrar los bienes municipales y nacionales de uso público de la comuna, incluido su subsuelo.
- Otorgar, renovar y poner término a permisos municipales.
- Coordinar el funcionamiento de la Municipalidad con los órganos de la Administración del Estado que corresponda, así como la acción de los servicios públicos.

Existen determinadas materias respecto de las cuales el Alcalde debe requerir el acuerdo del Concejo, entre las cuales se cuentan la aprobación del plan comunal de desarrollo y el presupuesto municipal; la aprobación del proyecto de plan regulador comunal y sus modificaciones; el establecimiento de derechos por los servicios municipales y por los permisos y concesiones; la aplicación de tributos que graven actividades o bienes de clara identificación local y que estén destinados a obras de desarrollo comunal; y el otorgamiento de concesiones municipales, su renovación y término (D.S. Nº 662, art. 58, letras a, b, c, d, i).

A su vez, el Concejo tiene carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local y de ejercer las atribuciones que le encomiende la ley (D.S. Nº 662, art. 61). Corresponden al Concejo las siguientes atribuciones (D.S. Nº 662, art. 69, letras b, g):

- Pronunciarse sobre las materias que requieren su acuerdo, en los términos del art. 58 del D.S. Nº 662.
- Recomendar al alcalde prioridades en la formulación y ejecución de los proyectos específicos y medidas concretas de desarrollo municipal.

2) Ministerios directamente relacionados con la infraestructura.

Existen diversos Ministerios directamente relacionados con la infraestructura, en cuanto les corresponde el diseño de políticas en esta materia y su implementación posterior. En este grupo se incluyen los Ministerios de Obras Públicas, de Transportes y Telecomunicaciones, y de la Vivienda y Urbanismo.

De modo indirecto, pero relevante, intervienen en la infraestructura los Ministerios de Hacienda; de Economía, Fomento y Reconstrucción y de Planificación y Cooperación (Mideplan). Al analizarse cada Ministerio, se hará referencia a los Servicios Públicos que se encuentran incluidos en su esfera de atribuciones.

a. Ministerio de Obras Públicas

El Estatuto de esta Secretaría de Estado se contiene en el Decreto Supremo N° 294, de 20 de mayo de 1984, del Ministerio de Obras Públicas.

1º Funciones y Atribuciones del M.O.P. (D.S. N° 294, arts. 1º a 3º)

- Le corresponde el planeamiento, estudio, proyección, construcción, ampliación, reparación, conservación y explotación de las obras públicas fiscales y la coordinación de los planes de ejecución de las obras que realicen los servicios que lo constituyen.
- En materia de coordinación con otros Ministerios o instituciones del Estado que tengan por ley facultad para construir obras, tales organismos podrán encomendar al M.O.P. el estudio, proyección, construcción, ampliación y reparación de las obras, conviniendo con él sus condiciones, modalidades y financiamiento.
- Le corresponde además aplicar las normas del Código de Aguas, así como las normas legales sobre defensas y regularización de los ríos, lagunas y esteros que se realicen con aporte fiscal, y la aplicación del D.F.L. N° 1.123, del Ministerio de Justicia, sobre construcción de obras de riego.
- Aplica las normas del D.F.L. N° 164, de 1991, sobre Concesiones de Obras Públicas.

2º Autoridades y Órganos del M.O.P.

Ministro de Obras Públicas

Le corresponde especialmente (D.S. N° 294, art. 5º, letras a, b, c, g, i):

- Pronunciarse sobre los Planes de Estudios, proyectos y ejecución de Obras y sus prioridades, las que se someterán a la aprobación del Presidente de la República y se pondrán en conocimiento del Congreso Nacional.
- Pronunciarse antes del 1º de junio de cada año, sobre el Proyecto de Presupuesto para el año siguiente, y proponer al Presidente de la República las modificaciones pertinentes.
- Dictar las normas de coordinación de las actividades de los Servicios y las normas técnicas y administrativas generales a que deben sujetarse los trabajos de obras públicas.
- Someter a la aprobación del Presidente de la República los Reglamentos necesarios para el funcionamiento de los servicios a su cargo.

- Otorgar concesiones de uso o goce sobre bienes nacionales de uso público cuya administración corresponda al M.O.P. o a otras autoridades.

Subsecretario de Obras Públicas (D.S. N° 294, art. 6°)

Es el jefe administrativo del M.O.P. y le corresponde dirigir las relaciones públicas y promover la divulgación e intercambio de informaciones sobre las actividades de la Dirección General de Obras Públicas.

Director General de Obras Públicas (D.S. N° 294, Título II, arts. 11 a 14)

El D.S. N° 294, en la figura del Director General de Obras Públicas, crea un centro coordinador y director de la política de obras públicas en Chile. La Dirección General de Obras Públicas queda, en virtud de la ley, conformada por los siguientes servicios:

- Dirección de Planeamiento
- Dirección de Arquitectura
- Dirección de Riego
- Dirección de Vialidad
- Dirección de Obras Portuarias
- Dirección de Aeropuertos
- Dirección de Contabilidad y Finanzas.

Corresponde especialmente al Director General de Obras Públicas (D.S. N° 294, art. 13 letras a, d, g, j, l, m):

- Dirigir, coordinar y fiscalizar la labor de la Dirección General de Obras Públicas (D.G.O.P.), de sus Servicios dependientes y de aquéllos que le encomienda la ley.
- Contratar estudios, proyectos y ejecución de obras en la forma que lo determine el D.S. N° 294.
- Someter a la aprobación del presidente de la República, con la anuencia del Ministro de Obras Públicas e informe del Ministerio de Hacienda, la ejecución, reparación o conservación de las obras públicas fiscales por el sistema de concesiones.
- Ordenar la ejecución de obras a cualquiera de las Direcciones de Obras que no sean de su respectiva especialidad, cuando razones de interés público calificadas por el Ministro de Obras Públicas así lo aconsejen.
- El estudio, proyección, construcción y conservación de las obras de defensa de terrenos y poblaciones contra crecidas de corrientes de agua y regularización de las riberas y cauce de los ríos.
- Ejercer todas las atribuciones que el D.S. N° 294 confiere a los Directores de las direcciones que componen la D.G.O.P.

Dirección de Planeamiento (D.S. N° 294, art. 14, letras a, b, c)

Le corresponde especialmente:

- Coordinar y proponer, para la resolución del Ministro, la planificación, coordinación general y prioridad del plan general de estudios, proyectos y ejecución de las obras, de acuerdo con las necesidades del país, los programas gubernativos y los planes de los distintos servicios y empresas, cuyos objetivos deben conformarse con los Planes Nacionales de Desarrollo, los Planes Regionales y los Planes Reguladores e Intercomunales. Asimismo, le corresponderá estudiar la planificación y coordinación de las obras públicas no previstas en el D.S. N° 294, que le encomiende el Ejecutivo.
- Evacuar las consultas que le formule el Ministerio de Vivienda y Urbanismo destinadas a coordinar los planes y necesidades del M.O.P. con la planificación del desarrollo urbano.
- Estudiar y proponer a la D.G.O.P. las normas comunes aplicables en la ejecución de las obras.

Dirección de Arquitectura (D.S. N° 294, art. 15)

Le corresponde básicamente la realización del estudio, construcción, reparación y conservación de los edificios públicos que se construyen con fondos fiscales y de los edificios de instituciones fiscales, semifiscales y de administración autónoma que se le encomienden específicamente.

Dirección de Riego (D.S. N° 294, art. 16, letras a y b)

Le corresponde el estudio, proyección, construcción, reparación y explotación de las obras de riego que se realicen con fondos fiscales. Igualmente, se le asignan las obras de saneamiento y recuperación de terrenos que se ejecuten con fondos fiscales. Un proyecto de ley en trámite de discusión parlamentaria propone sustituir el nombre de este organismo por el de "Dirección de Obras Hidráulicas"

Dirección de Vialidad (D.S. N° 294, art. 17)

Le corresponde especialmente:

- La realización del estudio, proyección, construcción, mejoramiento, defensa, reparación, conservación y señalización de los caminos, puentes rurales y sus obras complementarias que se ejecuten con fondos fiscales o con aporte del Estado y que no estén entregadas a otra Dirección del M.O.P.
- Tiene funciones relativas a la construcción de puentes.
- La construcción de caminos dentro de los radios urbanos cuando se trate de calles o avenidas que unan caminos públicos declarados como tales por decreto supremo.

Dirección de Obras Portuarias (D.S. N° 294, art. 18)

Le corresponde fundamentalmente la supervigilancia, fiscalización y aprobación de los estudios, proyectos, construcciones, mejoramientos y ampliaciones de toda obra portuaria, marítima, fluvial o lacustre, y del dragado de los puertos y de las vías de navegación que se efectúen por los órganos de la Administración del Estado, por entidades en que éste tenga participación o por particulares.

Dirección de Aeropuertos (D.S. N° 294, art. 19)

Especialmente, le corresponde la realización del estudio, proyección, construcción, reparación y mejoramiento de los aeropuertos, comprendiéndose pistas, caminos de acceso, edificios, instalaciones eléctricas y sanitarias y, en general, todas sus obras complementarias.

Dirección de Contabilidad y Finanzas (D.S. N° 294, art. 20)

Le corresponde especialmente preparar el presupuesto de los diversos organismos del M.O.P.

El M.O.P. cuenta además con otras Direcciones e instituciones relacionadas con recursos hidráulicos, a saber:

Dirección General de Aguas (D.F.L. 1.122, de 1981; D.S. N° 294, art. 23)

Le corresponden todas las funciones que le encomienda el Código de Aguas.

Superintendencia de Servicios Sanitarios (Ley N° 18.902)

Es un servicio funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sujeto a la supervigilancia del Presidente de la República a través del M.O.P. Le corresponde la fiscalización de los prestadores de servicios sanitarios y el control de los residuos líquidos industriales.

Instituto Nacional de Hidráulica (D.F.L. N° 930, M.O.P., de 1967; D.S. N° 294, art. 116)

Es una corporación autónoma y con personalidad jurídica propia, que se relaciona con el Gobierno a través del M.O.P. y tiene por objeto principal los estudios referentes al escurrimiento de fluidos y los demás fines establecidos en el D.F.L. N° 930.

b. Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

El estatuto de esta Secretaría de Estado se encuentra tratado en varios cuerpos legales, sin que exista una sola ley que contenga toda su reglamentación orgánica y funcional. Sus leyes fundamentales son: el D.L.

Nº 557, de 1974, que creó el Ministerio de Transportes, encargado de cumplir las funciones y ejercer las atribuciones que correspondían a la Subsecretaría de Transportes del Ministerio de Obras Públicas, a su vez regulada por el D.F.L. Nº 88, de 1953, el D.F.L. Nº 279, de 1960 y la Ley Nº16.723, de 1967; y el D.L. Nº 1762, de 1977, referido a la Subsecretaría de Telecomunicaciones.

La estructura orgánica del Ministerio de Transportes la conforman el Ministro y los Subsecretarios de Transportes y de Telecomunicaciones; y los demás departamentos dependientes de las Subsecretarías. Asimismo, dependen directamente del Ministro, como comisiones asesoras, la Comisión de Planificación de Inversiones en Infraestructura de Transportes y la Comisión Nacional de Seguridad de Tránsito. Dependen igualmente del Ministro la Junta de Aeronáutica Civil, y las Secretarías Regionales Ministeriales de Transporte y Telecomunicaciones. Por último, la Empresa de Ferrocarriles del Estado; la Empresa Portuaria de Chile y la Empresa de Correos de Chile, se relacionan con el Presidente de la República, en un vínculo de supervigilancia, a través de este Ministerio.

1º Atribuciones del Ministro y los Subsecretarios

- Ministro de Transportes y Telecomunicaciones

Le corresponde especialmente:

- a. La programación, formulación, realización, y dirección de una política general de transportes, conforme a las normas que imparta el Presidente de la República, (D.F.L. Nº 279, art. 1º).
- b. En materia de tránsito público, propone y ejecuta las políticas relativas a esta área, sugiere y dicta las normas aplicables, y debe coordinar la actuación de los organismos públicos en esta área, pudiendo incluso dejar sin efecto sus resoluciones (Ley Nº 18.060, de 1981, artículos 1º y 2º)
- c. En cuanto a telecomunicaciones, propone al Presidente de la República, las políticas que deben aplicarse y adopta todas las medidas técnicas normativas necesarias para orientar, controlar, dirigir, coordinar, fomentar, desarrollar, estructurar y organizar las telecomunicaciones del país. En todo caso cuando dichas medidas técnicas signifiquen un mayor gasto, requerirán la visación del Ministerio de Hacienda (D.L. Nº1.762, art. 4º).

- Subsecretaría de Transportes (D.F.L. Nº 279, art. 4º)

Al Subsecretario se le asigna colaborar con el ministro y debe velar por la aplicación de los principios que informen la política de transportes del gobierno. Le corresponde especialmente:

- a. En materia de asesoría, colabora con el Ministro en la formulación, ejecución y control de la política de transportes, y en la supervigilancia y coordinación de la operación y desarrollo de todos los servicios y medios de transportes.

- b. En cuanto a estudios y fomento, debe elaborar los que sean necesarios para la mejor realización de la política de transportes. Se ocupa además del fomento e integración de las diferentes clases de transporte, y de sus servicios complementarios en un sistema nacional que satisfaga las necesidades generales del movimiento de personas y adecuado abastecimiento del país..
- c. En relación con la determinación de precios, debe analizar las solicitudes sobre implantación de nuevas tarifas a los diversos medios de transporte, las de alzas y rebaja de las existentes, de libertad total o parcial de éstas y proponerlas al Presidente de la República, por intermedio del Ministro, de acuerdo con los procedimientos fijados para cada caso, para su resolución cuando proceda.
- d. Tiene además facultades de supervigilancia y fiscalización sobre los distintos servicios y empresas de transporte; el estado, condiciones y situación del personal, material y, en general, de todos los demás factores que intervienen en el transporte ferroviario, marítimo, fluvial, lacustre y caminero, debiendo representar a las autoridades competentes las deficiencias y desperfectos en las correspondientes vías de comunicación.
- e. Respecto de los servicios de transporte, le corresponde autorizar la creación o ampliación y modificación de servicios de carácter ferroviario, marítimo, fluvial, lacustre y caminero, e intervenir en la entrega de éstos al servicio público y autorizarlos en los casos de organizaciones particulares.
- f. Debe velar por el cumplimiento y aplicación de las Leyes vigentes y que se dicten en el futuro sobre las diversas concesiones, sistemas, clases y medios de transporte; estudiar y proponer las modificaciones necesarias, y representar a las autoridades competentes el incumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente decreto con fuerza de ley y otras normas sobre transportes.
- g. En el ámbito del transporte marítimo, lacustre o fluvial, debe informar al Ministro sobre las solicitudes de venta o arrendamiento de barcos nacionales al extranjero y dentro del país, y sobre las adquisiciones o arrendamientos de embarcaciones extranjeras, sean de carga, mixtas, de pesca o remolcadores.
- h. Respecto del transporte aéreo, debe informar al ministro de las solicitudes presentadas por las empresas de transporte aéreo, sobre compra, venta permutas, arrendamiento, hipotecas y demás contratos referentes a los elementos que intervienen en su actividad, como también sobre la autorización o rechazo de las solicitudes de enajenación al extranjero de aeronaves adquiridas con fondos o subvenciones otorgadas por el Estado.

- i. En materia de transporte terrestre, le corresponde autorizar los servicios urbanos, rurales, interprovinciales o internacionales de la locomoción colectiva de pasajeros y suspenderlos o cancelarlos, en caso de infracción a las disposiciones del presente decreto con fuerza de ley y demás normas sobre transportes, en conformidad a las leyes y convenios vigentes.

- **Subsecretaría de Telecomunicaciones, (D.L. 1.762, art. 6º)**

Le corresponde especialmente:

- a. Proponer las políticas de Telecomunicaciones, y demás materias que se señalaron precedentemente de competencia del Ministro sobre Telecomunicaciones.
- b. Velar por el cumplimiento de las leyes, reglamentos, normas y disposiciones internas; de los tratados, convenios y acuerdos internacionales vigentes sobre Telecomunicaciones y de las políticas nacionales de Telecomunicaciones aprobadas por el Gobierno. Para ello, debe dictar las resoluciones, instrucciones y normas técnicas, de carácter general y obligatorias, necesarias para el Sector de Telecomunicaciones; y proponer las normas de carácter técnico y las orientaciones que se estimen necesarias para regular las actividades de investigación y desarrollo en esta área.
- c. Coordinar las Telecomunicaciones del país, controlar la ejecución de los planes y proyectos de desarrollo de las Telecomunicaciones, desde el punto de vista normativo, y requerir de las entidades que operen en el ámbito de las Telecomunicaciones y organismos públicos, los antecedentes e informaciones necesarias para el desempeño de su cometido.
- d. La aplicación y control de la Ley N° 18.168, de 1982, Ley General de Telecomunicaciones, y sus reglamentos, especialmente: informar sobre las solicitudes de concesión de servicios de telecomunicaciones, su suspensión, caducidad y término, con arreglo a la ley ; y efectuar la interpretación técnica de las disposiciones legales y reglamentarias que rigen las telecomunicaciones, sin perjuicio de las facultades propias de los tribunales de justicia y de los organismos especiales creados por el D.L. N° 211, de 1973.
- e. Dentro del ámbito de la Ley General de Telecomunicaciones, debe además velar porque todos los servicios de telecomunicaciones y sistemas e instalaciones que generen ondas electromagnéticas, cualquiera sea su naturaleza, sean instalados, operados y explotados de modo que no causen lesiones a personas o daños a cosas ni interferencias perjudiciales a los servicios de telecomunicaciones nacionales o extranjeros o interrupciones en su funcionamiento. Del mismo modo, le corresponde controlar y supervisar el funcionamiento de los servicios públicos de telecomunicaciones y la protección de los derechos del usuario, sin perjuicio de las acciones judiciales y administrativas a que éstos tengan derecho.

- f. En el ejercicio de éstas facultades el Subsecretario podrá adoptar todas las medidas que sean necesarias y aplicar las sanciones, administrativas que se establezcan en la legislación respectiva.
- 2º *Entidades, Servicios y Empresas relacionados con el Ministerio en el área de Transportes*

- **Comisión de Planificación de Inversiones de Infraestructura de Transportes (Oficio Reservado N° 17.800, de 1990).**

Esta Comisión pertenece al área de coordinación del Comité Interministerial de Infraestructura. La Comisión está formada por:

- a. Un Comité de Ministros, presidido por el Ministro de Transporte y Telecomunicaciones e integrado por los Ministros de Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo, y Planificación y Cooperación; por el Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo, del Ministerio del Interior; por un representante del Ministro de Hacienda y por un representante del Ministro Secretario General de la Presidencia;
- b- Una Secretaría Ejecutiva; (SECTRA): esta Secretaría estará radicada administrativamente en el Ministerio de Planificación y Cooperación, aunque el Secretario Ejecutivo será designado por el Presidente de la República; y
- c. Unidades de Coordinación, una de Transporte Urbano y otra de Transporte Interurbano.

Corresponde especialmente a la Comisión (Oficio Reservado N° 17.800, N° 9):

- a) Formular y proponer planes estratégicos para el desarrollo de los sistemas de transporte urbano e interurbano, conociendo de las políticas pertinentes de desarrollo urbano y regional y de transporte.
- b) Proponer mecanismos para la participación del sector privado en la provisión de infraestructura de transporte y pronunciarse sobre los proyectos de inversión correspondientes.
- c) Formular y aprobar metodologías para la realización de estudios de evaluación técnico económica de inversiones en infraestructura de transporte, velando por la adecuada integración y consideración de los componentes de desarrollo urbano y regional así como de planificación física y ambiental.
- d) Coordinar la formulación de los programas de inversión en infraestructura de transportes, incluyendo sus fuentes de financiamiento.
- e) Conocer de los programas anuales de conservación de la infraestructura de transporte de uso público, urbana e interurbana.

- f) Delimitar las áreas geográficas, redes y localizaciones en las cuales quedará sujeto a la coordinación de la Comisión el desarrollo de planes y proyectos de inversión en infraestructura de transporte urbano e interurbano.
- g) Promover, a través de las respectivas Secretarías de Estado, la materialización de los planes y proyectos de transporte urbano e interurbano aprobados, asegurando la coordinación entre dichas Secretarías con el fin de que exista una adecuada coherencia entre las etapas de concepción, evaluación y ejecución de estos planes y proyectos.

- Transporte Terrestre: Empresa de Ferrocarriles del Estado (L. Nº 19.170, de 1992)

La Empresa de Ferrocarriles del Estado, EFE, es una empresa autónoma del Estado, que se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio de Transportes y de Telecomunicaciones. Su objeto principal es establecer, desarrollar, impulsar, mantener y explotar servicios de transporte de pasajeros y carga a realizarse por medio de vías férreas o sistemas similares y servicios de transportes complementarios, cualquiera sea su modo, incluyendo todas las actividades conexas necesarias para el debido cumplimiento de esta finalidad. Asimismo podrá explotar comercialmente los bienes de que es dueña.

Este objeto podrá realizarlo directamente o por medio de contratos u otorgamiento de concesiones o mediante la constitución, con personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, de sociedades anónimas que, para todos los efectos legales posteriores a su constitución, se regirán por las normas aplicables a las sociedades anónimas abiertas. Los servicios de transporte complementarios sólo podrán prestarse por medio de contratos, concesiones o sociedades pactadas con terceros.

La administración y representación de la Empresa la ejercerá un Directorio compuesto de siete miembros, de libre designación del Presidente de la República, quien además designará a uno de ellos en calidad de Presidente. Corresponde especialmente al Directorio:

- a. Establecer las bases de licitación de los llamados a propuesta pública para los efectos de otorgar concesiones o constituir sociedades anónimas con terceros.
- b. Aprobar expresamente el texto de los contratos de concesión y los estatutos de las sociedades anónimas que acuerde constituir.

La ley Nº 19.170 permitió la división de las operaciones de la EFE en tres áreas: mantención y operación de la vía, transporte de carga y transporte de pasajeros. El transporte de carga fue licitado al sector privado, adjudicándose dicho contrato la Empresa de Ferrocarriles del Pacífico S.A. (FEPASA). Esta última opera con autonomía, pagando peaje a la EFE por el uso de las vías.

En diciembre de 1995, el Presidente de la República anunció una nueva política de ferrocarriles, que pretende la modernización del transporte ferroviario de pasajeros. El principal objetivo de la propuesta del gobierno, es contar, al término de la década, con un sistema de servicios de ferrocarril de pasajeros eficiente, oportuno y competitivo en el área comprendida entre la V y la X Región, para lo cual se propone concesionar el conjunto de del servicio de transporte ferroviario de pasajeros de mediana y larga distancia entre Santiago y Puerto Montt. En el contexto de la aplicación de esta propuesta, un estudio especializado señala que deberá especificarse de manera precisa la política a seguir en los siguientes temas (Bitácora Legislativa, PAL, 22-26 Enero '96):

a. Rol futuro de la EFE

La aplicación de esta propuesta producirá algunos cambios en el tipo de funciones que realiza actualmente la EFE, asignándosele más bien un carácter de entidad concesionante y reguladora del transporte ferroviario de pasajeros. Ello implica definir los aspectos sobre los cuáles recaerá tal regulación, y aquéllos que quedarán entregados a la libre decisión de los operadores del transporte de pasajeros y de la mantención de la infraestructura ferroviaria.

b. Trabajadores de la EFE

Es necesario estudiar los efectos de los cambios propuestos tanto en lo referido a la planta de personal para adecuarla a las futuras necesidades de la empresa, como a los impactos presupuestarios que implicará asumir esta política, en relación con eventuales indemnizaciones por término de contrato.

c. Deuda de la EFE

En el contexto de la puesta en marcha de esta propuesta de política, se deberá acordar la forma de resolver el pago de la deuda que tiene la EFE, que actualmente suma US\$ 140 millones. En tal sentido, la venta de activos inmobiliarios por parte de EFE aparece como una opción conveniente, toda vez que esta empresa posee apreciables extensiones de terreno en muchas ciudades del país. Se estima que EFE no debe conservar negocios inmobiliarios por la vía de asociación con terceros, una vez enajenados los respectivos terrenos, pues ello denotaría una competencia inadecuada con el sector privado.

d. Relación entre el plan de desarrollo ferroviario y las inversiones en vialidad interurbana

Es necesario obtener una adecuada complementación entre las políticas de desarrollo del sistema de transporte ferroviario de pasajeros con el plan de inversiones en vialidad interurbana. Ello es relevante, dado que los tramos de la Ruta N° 5 entre La Serena y Puerto Montt serán entregados en concesión durante el año 1996.

- a. Asignación de fondos para la puesta en marcha del plan de modernización

La factibilidad real de desarrollar la presente política depende en gran medida de una adecuada y oportuna asignación de recursos financieros públicos y privados, dentro de su respectiva área de competencia.

- f. Calendario de acciones futuras

Una vez anunciada la política de ferrocarriles por parte del Presidente, el siguiente paso lo constituye la preparación por la EFE de las bases de licitación de los diversos proyectos que forman parte de la propuesta, la aprobación de las mismas y el inicio de las licitaciones. Dichas acciones deberán ser compatibles con el actual plan de rehabilitación establecido para EFE.

- **Sector Portuario:**

Empresa Portuaria de Chile (D.F.L. N° 290, de 1960)

La Empresa Portuaria de Chile, EMPORCHI, es una empresa autónoma del Estado, que se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

Su objeto principal es la explotación, administración y conservación de puertos de la República, ejerciendo a su vez la función de autoridad portuaria. La Empresa también podrá efectuar todo tipo de estudios, proyectos y ejecución de obras de construcción, ampliación, mejoramiento, conservación, reparación y dragado en los puertos que opere o administre (D.F.L. N° 290, art. 4°). No estará comprendido dentro de su objeto, la entrega de servicios de estiba, desestiba, transferencia de la carga desde el puerto a la nave y viceversa, ni el porteo en los recintos portuarios (D.F.L. N° 290, art. 5°). Tampoco podrán enajenarse ni gravarse en forma alguna los bienes inmuebles de la Empresa. Sin embargo, los bienes raíces que no estén ubicados en los recintos portuarios podrán enajenarse y gravarse con autorización otorgada por decreto supremo.

La Empresa podrá además dar en arrendamiento u otorgar concesiones de uso de bienes portuarios hasta por treinta años, salvo cuando la finalidad del arriendo o concesión solicitados sea ajena a la portuaria, en cuyo caso su duración no podrá exceder de diez años (D.F.L. N° 290, art. 8).

La Empresa será administrada por un Director de la confianza del Presidente de la República, quien será el Jefe Superior de ésta y la administrará asesorado por los funcionarios que él designe. Entre las atribuciones con que cuenta el Director, cabe destacar la de ejercitar la política portuaria y la de fijar, previa autorización del Presidente de la República, las tarifas que corresponde cobrar en los diferentes puertos o en el conjunto de ellos, por los servicios que preste la Empresa, y los derechos de inspección que deberán pagar las instalaciones portuarias particulares. El Director también fijará, previa

autorización del Presidente de la República, las áreas marítimas y terrestres dentro de las cuales corresponderá a la Empresa ejercer sus funciones (Título III de La Ley).

La Empresa estará exenta de toda clase de impuestos, gravámenes, contribuciones, servicios, comisiones, multas o derechos fiscales, con excepción del impuesto a los servicios IVA (D.F.L. N° 290, artículo 25).

Actualmente se encuentra en el Congreso el Proyecto de Ley sobre modernización del Sector Portuario Estatal, el cual contempla, entre otros, los siguientes aspectos: EMPORCHI, se dividiría en nueve empresas autónomas; los frentes de atraque existentes podrían adjudicarse en concesión o arrendamiento incluso si existe un solo puerto, en este caso, con consulta a la Comisión Preventiva Central, (DL N° 211, Ley Antimonopolios); y los trabajadores de EMPORCHI que deban cesar en sus funciones y tengan una cierta antigüedad, percibirían una indemnización por parte del Estado.

Los principios generales de la política de desarrollo portuario, que inspiran este proyecto de ley son los siguientes:

- a. Garantizar el acceso equitativo a los puertos a todas las empresas marítimas y operadores.
- b. Las tarifas portuarias deben reflejar costos reales de producción de los servicios, tratar de evitar subsidios cruzados, y minimizar los costos económicos y sociales de la operación del sistema portuario, especialmente los costos financieros que son tan significativos para las exportaciones.
- c. Maximizar la competencia, es decir, prevenir el ejercicio de poderes monopólicos.

Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (DIRECTEMAR)

La estructura Orgánica y Funcional de esta entidad está contenida en la Ley Orgánica de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante, D.F.L. N° 292, de 1953 y sus posteriores modificaciones.

Su Director debe tener el grado de Almirante o Capitán de Navío en servicio activo, que depende militar y operativamente de la Comandancia en Jefe de la Armada, y en los asuntos de carácter administrativos de orden material se encuentra subordinado al Director General de los Servicios de la Armada, y en materia de personal al Director del Personal de la Armada. El Director ejerce el mando y dirección de los servicios del litoral y tendrá autonomía en sus decisiones en lo referente a la Marina Mercante Nacional, a la seguridad de la vida humana en el mar y al orden, seguridad y disciplina dentro de la jurisdicción marítima.

La Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante se organiza internamente en Departamentos, Divisiones, Secciones y

otras dependencias, Las que serán fijadas por la Comandancia en Jefe de la Armada a propuesta del Director. El Litoral de la República se divide en Gobernaciones Marítimas y éstas en Subdelegaciones Marítimas y Alcaldías de mar.

En materia de funciones y atribuciones de DIRECTEMAR, cabe mencionar las siguientes:

- a) Velar por la seguridad de la navegación y por la protección de la vida humana en el mar, y por el cumplimiento de las medidas de seguridad de las naves en los puertos de la República y de las faenas marítimas, fluviales y lacustres.
- b) Velar por el desarrollo y eficiencia de la Marina Mercante Nacional, como asimismo, por el estudio de la organización y desarrollo del transporte marítimo, fluvial y lacustre.
- c) Controlar y fiscalizar el material de las naves y artefactos navales para asegurar su eficiencia y las condiciones de navegabilidad de ellas.
- d) Ejercer la policía Marítima, Fluvial y Lacustre; ejercer la fiscalización y control de las playas y de los terrenos fiscales de playas colindantes con éstas en el mar, ríos y lagos y a lo largo de las costas del litoral y de las islas; y multar a los infractores de las Leyes y reglamentos vigentes y de los que se dicten concernientes a los servicios de la Marina Mercante Nacional.
- e) Otorgar títulos, matrículas, licencias, permisos y libretas de embarque en conformidad a la Ley.

- Transporte Aéreo

Ante recientes anuncios oficiales sobre la adopción de medidas de política aeroportuaria por parte de la autoridad, se ha estimado conveniente referirse con mayor detalle a esta materia.

Junta de Aeronáutica Civil (D.F.L. N° 241, de 1960, y D.L. N° 2564, de 1979).

Este organismo depende del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones y tiene a su cargo la dirección superior de la aviación civil en el país. Está integrada por siete miembros, tres de los cuales son nombrados por el Presidente de la República, siendo los restantes el Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, el Subsecretario del Ministerio de Relaciones Exteriores, y el Subdirector de la Oficina de Planificaciones. Tiene además una Secretaría General.

A la Junta corresponde, en términos generales, ejercer la dirección de la aviación comercial en el país, siendo su principal labor la de calificar la reciprocidad con otros países, negociando permisos y convenios de tráfico aéreo bilateral y velando por el cumplimiento del requisito de seguro para operar una aeronave comercial.

Le corresponde especialmente, (D.F.L. N° 241, art. 6°):

- a. Ejecutar los decretos del Presidente de la República en materia de terminación, suspensión o limitación de servicios de transporte aéreo de empresas extranjeras, dictados por razones de reciprocidad o de seguridad nacional.
- b. Regular la capacidad de tráfico y aprobar las frecuencias de vuelo de los servicios de aeronavegación comercial.
- c. Promover la facilitación del transporte aéreo internacional, y aprobar, rechazar o proponer modificaciones de los acuerdos y convenios que sobre navegación aérea y facilidades mutuas celebren las compañías nacionales entre sí o con similares extranjeras.
- d. Aprobar o proponer la adopción de normas, reglas y procedimientos relacionados con el transporte aéreo y otros servicios de aeronavegación comercial.
- e. Supervigilar e inspeccionar los aeródromos, aeropuertos y los servicios de ayuda y protección de la navegación aérea.
- f. Elaborar el Plan General de Aeropuertos, previo informe de la Dirección de Aeronáutica, para la ayuda y protección de la navegación aérea, el que deberá ser sometido a la aprobación del Presidente de la República. En virtud de dicho Plan, debe distribuir y asignar los fondos para la construcción, conservación y modificación de aeropuertos y aeródromos e instalaciones para la ayuda y protección de la navegación aérea que consulten las leyes, con excepción de los destinados especialmente por ley a un aeródromo o servicio en particular; disponer de dichos fondos para los fines acordados; proponer las expropiaciones a que haya lugar; y ordenar las obras y construcciones correspondientes, así como las adquisiciones que fueran necesarias.
- g. Los estudios, proyectos definitivos y las obras y construcciones de y en los aeropuertos y aeródromos, a excepción de algunos, serán ejecutados por el Ministerio de Obras Públicas, a cuya disposición deberán ponerse los fondos necesarios en cada caso. Los estudios y proyectos definitivos requerirán, en lo que se refiere a los aspectos técnicos aeronáuticos, de la colaboración y aprobación de la Dirección de Aeronáutica, en la forma que determine el reglamento. En este sentido, debe tenerse en consideración lo expuesto en el D.F.L. N° 164, de 1991, en cuanto a la posibilidad de acoger la construcción y operación de aeropuertos al sistema de concesiones de obras de infraestructura pública.

La Junta de Aeronáutica Civil podrá, en los casos que estime necesario, encomendar a la Dirección de Aeronáutica la inspección, en el aspecto técnico aeronáutico, de las obras que se ejecuten en los aeropuertos y aeródromos.

- h. En materia de tasas, derechos y tarifas, debe informar al Ministerio de Defensa Nacional sobre las tasas y derechos que deban cobrarse por el uso de aeropuertos y aeródromos, y de las instalaciones y servicios para la navegación aérea, como también sobre el programa de inversión anual de los fondos que se perciben por concepto de derechos, tasas, concesiones, contratos, subvenciones y multas.

Del mismo modo, debe proponer al Presidente de la República las tarifas del transporte aéreo, las que se entenderán aprobadas si no hubiera pronunciamiento sobre ellas dentro del plazo de 15 días; fijar las demás condiciones del transporte aéreo y de los servicios de aeronavegación comercial, y vigilar el cumplimiento de unas y de otras.

- i. Los acuerdos de la Junta de Aeronáutica Civil que autoricen el establecimiento de servicios aéreos de transporte público de pasajeros o carga de carácter regular o a itinerario fijo, y los que lo denieguen o declaren su caducidad, deberán ser sometidos a la aprobación del Presidente de la República, sin perjuicio de la facultad de la Junta de autorizarlos provisionalmente por seis meses, mientras se dicte el correspondiente decreto de concesión. La misma norma será aplicable a los servicios aéreos irregulares o no sujetos a itinerario fijo, cuando se soliciten por un plazo superior a seis meses o por un número de vuelos superiores a diez. Respecto de servicios aéreos de otra clase, así como de otras actividades aerocomerciales, la resolución corresponderá exclusivamente a la Junta de Aeronáutica Civil, pudiendo ésta delegar en alguno de sus miembros o en su Secretario General, la facultad de autorizar los casos urgentes e imprevistos que se presenten, debiendo dar cuenta a la Junta en la primera audiencia siguiente. (D.F.L. N° 240, art. 7°).

Dirección General de Aeronáutica Civil (Ley N° 16.752, de 1968)

Es un organismo estrechamente relacionado con la Junta de Aeronáutica Civil. Depende directamente del Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea y está facultada para:

- a) Supervigilar y administrar todo lo relativo a aeródromos públicos. A ello se añade el deber de proporcionar asesoría técnica a la D.A.P. en los estudios, proyecciones, construcción, mantenimiento, reparación y mejoramiento de los aeródromos y sus instalaciones. Para ello, debe aprobar y calificar los terrenos en los cuales se proyecte construir aeródromos civiles y, asimismo, debe aprobar y calificar sus ampliaciones, modificaciones o mejoramientos.
- b) Otorgar concesiones y dar en arrendamiento o celebrar otra clase de actos o contratos relativos a los aeródromos y terrenos que administre.
- c) Organizar y controlar el tránsito aéreo del país, así como el control de tránsito aéreo de aeródromos públicos o particulares, cuando lo requiera la seguridad aérea.

- d) Administrar la infraestructura aeroportuaria. Propone al Presidente de la República las tasas y derechos que se cobrarán por el uso de aeródromos públicos de dominio fiscal y por el control del tránsito aéreo. Asimismo, determina la forma y el monto del cobro por concesiones a terceros, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento de Tasas y Derechos Aeronáuticos.
- e) Controlar el tránsito aéreo, para garantizar la seguridad de los vuelos.

Es importante destacar las fuentes de ingresos de la D.G.A.C, las cuales nos muestran una cierta ineficiencia en la asignación de recursos para una adecuada política aeroportuaria. Cabe señalar que las líneas aéreas y sus usuarios financian más del 70 % de los ingresos de la D.G.A.C., en tanto que el 30 % restante se financia a través de concesiones comerciales de todo tipo. Los ingresos de la D.G.A.C. no pasan a rentas generales de la nación. Dentro de éstos recursos se encuentran los siguientes:

- a) Fondos provenientes de la aplicación del reglamento de Tasas y Derechos Aeronáuticos, entre los cuales se cuentan las tasas que a continuación se mencionan: de aterrizaje; por estacionamiento; por iluminación; por aproximación instrumental a la pista; por servicios en ruta; operacional; por servicios de radiocomunicaciones. Se incluyen además los siguientes derechos: de inscripción y certificación en el Registro de Aeronaves y de licencia de piloto; derechos aeronáuticos para las concesiones y derechos de embarque.
- b) Fondos destinados anualmente por la ley de presupuestos.
- c) Fondos provenientes del impuesto de 2 % sobre el monto de las facturas que pague la D.G.A.C., cuyo destino es financiar los costos de salud de los funcionarios de esta entidad ("Modernización del Sector Aeroportuario", María de la Luz Domper, Instituto Libertad y Desarrollo, n.d. 1995).

Con fecha 14.03.96, el Presidente de la República definió la política seguir en este sector, y anunció la creación de un Comité especial, integrado por los Ministros de Defensa, Hacienda, Secretaría General de la Presidencia, Obras Públicas y Transportes, encargado de determinar los plazos y formas para cumplir los siguientes objetivos:

- a) Una clara separación de ámbitos y funciones de los sectores públicos y privados. Los servicios comerciales y la ampliación de la infraestructura serán llevados adelante por consorcios particulares, mediante la modalidad de concesión. La responsabilidad aeronáutica permanecerá en manos de la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC).
- b) La inversión, hasta el año 2.000, de cerca de US\$ 100 millones en mejoras en 13 aeropuertos regionales además del de Santiago. La mayor parte del financiamiento requerido para ello provendría del sector privado. Los proyectos que se ejecutarían son los siguientes:

- 1º Terminal de Santiago: se estima que los recursos serían de aproximadamente US\$ 40 millones, para habilitar un segundo módulo y puentes de embarque, y agregando e ello las necesidades de instalaciones para la carga en el recinto. El Comité Interministerial antes mencionado dispone de 3 meses para definir este proyecto. En la licitación del terminal de Santiago, se pondrá especial atención en el tiempo que los interesados estimen que podrán entregar las nuevas instalaciones, pues se quiere contar con ellas, antes de 1999.
- 2º Terminales de menor interés comercial: El Estado utilizará cerca de US\$ 5 millones para mejorar otros aeródromos de la red nacional, de menor interés comercial.
- 3º Sistemas de navegación aérea: La DGAC destinará US\$ 60 millones para conservar y actualizarlos.
- c) En la aplicación de esta política, se usarán los mecanismos comprendidos en la Ley Orgánica de la DGAC y la Ley de Concesiones del MOP. Se postula además que el marco de los servicios aeronáuticos debe tener consistencia con la regulación de otros medios de transporte, por lo que se asumirán las materias de tarificación con consideraciones y criterios económicos similares a las que se aplican en los otros sectores de transportes.
- d) Se procurará el autofinanciamiento de la red aeroportuaria y del sistema de navegación civil, sobre la base de los recursos aportados por los usuarios.
- e) De acuerdo a lo expuesto, el programa de inversiones previsto es el que a continuación se menciona:
- 1º Santiago: Remodelación, Ampliación de Terminales de Pasajeros y Carga, por Privados, US\$ 40M .
- 2º Arica y Antofagasta: Se mejorarán pistas con fondos estatales, US\$ 3,2 y US\$ 2,7 M.
- 3º Calama: Nuevo Terminal de Pasajeros, Consorcios Privados, US\$ 1,5 M (para 1998).
- 4º Iquique y Puerto Montt: Nuevo Terminal de Pasajeros, Privados, US\$ 6 M cada uno.
- 5º La Serena: Nuevo Terminal de Pasajeros, Privados, US\$ 2 M. (para 1998).
- 6º Chillán: Nuevo Terminal de Pasajeros, Privados, US\$ 1,5 M, (para 1998).
- 7º Concepción: Nuevo Terminal de Pasajeros, Privados, US\$ 7,5 M (para 1998).
- 8º Balmaceda y Puerto Natales: Nuevo Terminal de Pasajeros, Fiscal, US\$ 1,5 y US\$ 1 M, respectivamente, (para 1997).
- 9º Punta Arenas, Valdivia y Temuco: Remodelación de recintos de pasajeros y de cargas, el primero de éstos con aporte Fiscal y los otros dos, con aportes privados, US\$ 2,5 y para los dos últimos US\$ 1 millón respectivamente, (para 1998).

3º *Entidades, Servicios y Empresas relacionados con el Ministerio en el área de Telecomunicaciones.*

Consejo de Desarrollo de las Telecomunicaciones.

Este organismo se constituyó en virtud de la Ley Nº 19.302, de 1994, y fue creado por 4 años con el objeto de promover el aumento de la cobertura del servicio público telefónico en áreas rurales y urbanas de bajos ingresos, con baja densidad telefónica. Le corresponde especialmente establecer el programa anual de proyectos subsidiables y sus prioridades y asignar, por concurso público, los proyectos y los subsidios para su ejecución.

a. **Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (MINVU)**

1º Organización y atribuciones

Su estatuto orgánico se encuentra establecido en el D.L. Nº 1.305, de 19 de febrero de 1976.

Corresponde al MINVU formular y supervigilar las políticas nacionales en materia habitacional y urbanística y las normas técnicas para su cumplimiento, como asimismo la administración de los recursos que se le hayan entregado y la coordinación y evaluación metropolitana y regional en materia de urbanismo (D.L. Nº 1.305, art. 4º). El MINVU estará integrado por el Ministro y su gabinete; por la Subsecretaría; por el Comité de Planificación y Coordinación y por las Secretarías Regionales Y Metropolitana (D.L. Nº 1.305, art. 7).

2º Autoridades y órganos

- **Ministro de Vivienda (D.L. Nº 1.305, art. 8)**

Es la autoridad superior del Ministerio, y le incumbe la formulación de la política habitacional y urbanística del Gobierno.

- **Subsecretario de Vivienda (D.L. Nº 1.305, art. 10)**

A diferencia del M.O.P., en que la autoridad operativa es el Director General de Obras Públicas, la ley del MINVU asigna al Subsecretario este rol. La Subsecretaría está integrada por el Subsecretario y su Secretaría; y las Divisiones de Desarrollo Urbano; Política Habitacional; Finanzas; Técnica de Estudio y Fomento Habitacional; Jurídica y Administrativa (D.L. Nº 1.305, arts. 9º y 10º).

Entre otras funciones, en materia de infraestructura le corresponde (D.L. Nº 1.305, art. 11, letras a, h): dictar o proponer al Ministro las normas técnicas y administrativas nacionales, relativas a la planificación urbana y territorial, infraestructura, vivienda urbana y rural, equipamiento comunitario y edificación, a través de las divisiones que corresponda; y dirigir y coordinar la política relativa al bienestar habitacional de la población urbana o rural, en sus aspectos de asistencia técnica, social, económica, educacional y cultural.

- ***División de Desarrollo Urbano***

Es la División más importante de la Subsecretaría, y en materia de infraestructura le corresponde (D.L. N° 1.305, art. 12, letras a,b,c,e,f,g,l):

- a. Proponer la política nacional de desarrollo urbano y de infraestructura sanitaria, pavimentación y vialidad urbana.
- b. Elaborar los planes nacionales de desarrollo urbano, y coordinar a nivel nacional e interregional dichos planes. En este mismo sentido, tiene a su cargo revisar y proponer al Ministro para su aprobación, los planes reguladores, los límites urbanos y sus modificaciones.
- c. Efectuar los estudios técnicos para elaborar la legislación relativa al proceso de subdivisión de la tierra urbana, su urbanización y utilización.
- d. Coordinar y supervigilar, a nivel nacional, los planes y normas de servicios urbanos de electricidad, gas y telecomunicaciones en lo relativo al uso del suelo para el desarrollo urbano.
- e. Realizar el estudio y proponer la dictación de las normas técnicas nacionales de infraestructura y proponer las normas sobre instalaciones domiciliarias de agua potable, electricidad, gas teléfonos y pavimentación de vías urbanas y las normas de administración, explotación, conservación y mejoramiento de los servicios de agua potable y alcantarillado fiscales, municipales o particulares.
- f. Supervigilar el cumplimiento por parte de las Direcciones de Obras Municipales de la Ley general de Urbanismo y Construcciones y de toda otra norma legal o reglamentaria referida a la misma materia.
- g. Cautelar la generación de nuevas áreas urbanas en sectores rurales.

Algunas de estas facultades pueden ser ejercidas por los respectivos Seremis de Vivienda y Urbanismo.

- ***Servicios Regionales y Metropolitano de Vivienda y Urbanización (D.L. N° 1.305, Título III, arts. 25 a 29)***

Debe mencionarse a estos servicios, que son instituciones autónomas, relacionadas con el Estado a través del MINVU, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y ejecutores de las políticas, planes y programas que dicte el referido Ministerio. Para ello, les corresponde adquirir terrenos, formar loteos y preparar subdivisiones prediales, proyectar y ejecutar las urbanizaciones de los mismos; proyectar y ejecutar remodelaciones y edificación de poblaciones, conjuntos habitacionales, barrios o viviendas individuales y su equipamiento comunitario.

3) **Otros Ministerios y organismos públicos relacionados con la infraestructura de uso público**

a. **Ministerio de Hacienda**

1º Estatuto Orgánico

La Ley Orgánica del Ministerio de Hacienda, está contenida en el D.F.L. N° 7.912, de 1927, texto que es muy genérico, encontrándose el resto de las funciones de esta Secretaría de Estado en diversos cuerpos legales, que contemplan numerosas atribuciones específicas - más de 2.000- tantas, que no existe una adecuada recopilación de los mismos. En cuanto a la estructura orgánica de dicho Ministerio, ésta viene dada por el Reglamento Orgánico de la Subsecretaría de Hacienda y por la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

Sin embargo, en la práctica, la estructura orgánica de este Ministerio la organizan el Ministro y el Subsecretario, sobre la base de la planta de funcionarios existente, situación que se repite en el Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción.

2º Funciones y atribuciones del Ministerio de Hacienda.

El Ministerio de Hacienda tiene como tarea el dirigir la administración financiera del Estado, proponer la política económica y financiera del gobierno en materias de su competencia y efectuar la coordinación y supervisión de las acciones que en virtud de ellas se ejecutan. Le corresponde especialmente:

- a. Elaborar el proyecto de presupuesto del Sector Público y dictar las normas para su ejecución.
- b. Administrar los recursos financieros del Estado.
- c. Amortizar y coordinar íntegramente las acciones financieras que en sus respectivas esferas de competencia realizan los distintos Ministerios y sus organismos dependientes o relacionados.
- d. Conocer e informar, antes de iniciarse su tramitación legislativa, toda iniciativa de orden financiero que implique gastos o endeudamiento del Sector Público.
- e. Intervenir en los acuerdos y tratados comerciales y financieros internacionales.

3º Autoridades y Órganos del Ministerio de Hacienda.

- **Subsecretaría de Hacienda, (D.S. Nº 4727, de 1957; Ley Nº 18.575, de 1986).**

Le corresponde especialmente:

- a. Estudiar y someter a la consideración del Ministro de Hacienda todas aquellas materias que son de atribución de esa Secretaría de Estado; y revisar y presentar al Ministro todos aquellos asuntos que sean de su resolución;
- b. Proponer al Ministro los planes y medidas de orden general que corresponda aplicar para el mejor funcionamiento de los Servicios dependientes del Ministerio, y para el ejercicio de las atribuciones que las leyes respectivas conceden al Ministerio de Hacienda, en relación con los organismos dependientes de éste.

- **Dirección de Presupuestos (D.F.L. Nº 106, de 1960)**

Le corresponde especialmente:

- a. Orientar y regular el proceso de formulación presupuestaria del Sector Público, analizar los proyectos de presupuesto presentados por los distintos organismos públicos y proponer la asignación de los recursos financieros del Estado.

Esta atribución implica en algún modo que la Dirección de Presupuestos actúa como instancia crítica de las demás entidades públicas, al realizar una labor de análisis de proyectos de inversión que debe ser sustentable por el organismo proponente.

- b. Preparar el presupuesto general del Sector Público aprobado por las autoridades correspondientes: realiza la programación global para llevar a cabo el presupuesto y establecer los mecanismos para supervigilar, regular y sancionar la ejecución del gasto público.

- **Servicio de Impuestos Internos (D.F.L. Nº 7, de 1980)**

Le corresponde especialmente:

- a. Aplicar y fiscalizar todos los impuestos internos actualmente establecidos o que se establezcan, fiscales o de otro carácter, en que tenga interés el Fisco y cuyo control no esté especialmente encomendado por la Ley a una autoridad diferente.
- b. Interpretar administrativamente las disposiciones tributarias, fijar normas, impartir instrucciones y dictar órdenes para la aplicación y fiscalización de los impuestos, supervigilando el cumplimiento de las leyes tributarias encomendadas al Servicio, así como conocer y fallar como tribunal de primera instancia los reclamos tributarios que presenten los contribuyentes.

- **Tesorería General de la República (D.F.L. N° 5, de 1963)**
Le corresponde especialmente recaudar, custodiar y distribuir los fondos y valores fiscales, algunos ingresos municipales, y, en general, los de todos los servicios públicos,. También efectúa el pago de las obligaciones del Fisco y la cobranza judicial o administrativa, con sus respectivos reajustes, intereses y sanciones, de los impuestos, patentes, multas y créditos del sector público, salvo aquellos que constituyen ingresos propios de los respectivos servicios.

- **Servicio Nacional de Aduanas (D.F.L. N° 329, de 1979)**
Le corresponde vigilar y fiscalizar el paso de mercancías por las costas, fronteras y aeropuertos de la República, así como de las zonas francas que operan en el país, además de intervenir en el tráfico internacional para los efectos de la recaudación de los impuestos a la importación, a la exportación, y otros que determinen las leyes.

Actualmente se encuentra en tramitación un proyecto de ley que procura modernizar y flexibilizar el régimen de personal de este Servicio.

- **Superintendencia de Valores y Seguros (DL N° 3.538, de 1980).**
Le corresponde especialmente regular y fiscalizar a los agentes del mercado de valores, entre ellos a las sociedades anónimas abiertas; a los intermediarios de valores, ya sea bolsas, corredores de bolsa, seguros y agentes de valores; a los inversionistas institucionales, entre ellos las compañías de seguros, fondos mutuos, fondos de inversión y fondos de capital extranjero; y a las sociedades clasificadoras de riesgos de empresa.

- **Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.(D.L. N° 1.097, de 1975)**

Le corresponde especialmente fiscalizar a las empresas bancarias, cualquiera sea su naturaleza, y a las entidades financieras cuyo control no está encomendado por ley a otra institución; así como fiscalizar las empresas cuyo giro consiste en la emisión de tarjetas de crédito o la operación de cualquier otro sistema similar, siempre que dichos sistemas importen que el emisor contraiga habitualmente obligaciones de dinero para el público o con ciertos sectores o grupos específicos de él.

Se encuentran comprendidas en la facultad de fiscalizar las de aplicar o interpretar las leyes, reglamentos y demás normas que rigen a las empresas vigiladas.

El artículo 8º del D.L. N° 1.097 contiene una interesante disposición, relativa al financiamiento de este organismo, que es otorgado por las mismas entidades sujetas a su regulación, algo que se procura implementar de un modo análogo en el proyecto de ley que establece un nuevo marco regulatorio para el sector sanitario.

Señala esta norma que los recursos para el financiamiento de la Superintendencia serán de cargo de las instituciones fiscalizadas. La cuota que corresponda a cada institución será del uno por mil semestral del término medio del activo de ella en el semestre inmediatamente anterior, según conste en los balances y estados de situación que estos organismos presenten.

- **Banco del Estado de Chile (D.L. Nº 2.079, de 1979)**

Le corresponde especialmente prestar servicios bancarios y financieros con el fin de favorecer el desarrollo de las actividades, operaciones e inversiones propias de los bancos comerciales y de fomento; así como promover activamente la inversión, fomentando el ahorro nacional y canalizando recursos de largo plazo hacia todos los sectores de la economía y, además debe adecuarse a los avances tecnológicos y profesionales que imperan en el mercado, permitiendo que la institución cumpla con los mayores estándares de eficiencia y productividad de la industria bancaria.

Es importante señalar -sin entrar a discutir sobre la conveniencia de la existencia de un banco estatal- que, dado el carácter público de esta entidad, su intervención puede ser relevante al momento de decidir apoyar financieramente la realización de obras de infraestructura de uso público.

b. **Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción**

1º Estructura orgánica

Corresponde a este Ministerio formular y efectuar el seguimiento de las políticas orientadas a generar un crecimiento sostenido, con progresiva equidad en la distribución de sus frutos.

La organización y funciones de esta Secretaría de Estado se encuentran dispersas en varios cuerpos legales y reglamentarios. El D.F.L. Nº 88, de 1955, establece las atribuciones del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción y su organización en dos Subsecretarías, la de Economía, Fomento y Reconstrucción, y la de Transportes, que se traspasó mas adelante al Ministerio de Obras Públicas, antes de la creación del Ministerio de Transportes, donde hoy se encuentra radicada. El año 1976, en virtud del D.L. Nº 1.626, se creó la Subsecretaría de Pesca, dependiente de este Ministerio, cuya organización, funciones y atribuciones serían luego determinadas por su Ley Orgánica, contenida en el D.L. Nº 2.442, de 1978.

Dentro del marco legal existente, de cada una de éstas Subsecretarías dependen Unidades, Departamentos y Servicios. Es así como bajo la dependencia de la Subsecretaría de Economía, Fomento y Reconstrucción, se encuentran los Departamentos Administrativo, de Asesoría Jurídica, de Política Comercial e Industrial, de Comercio Exterior, de Cooperativas, de Propiedad Industrial, el Servicio Nacional del Consumidor, la Fiscalía Nacional Económica, Instituto Nacional de

Estadísticas, Servicio Nacional de Turismo, Superintendencia de Electricidad y Combustibles, Empresa de Abastecimiento de Zonas Aisladas, y las Secretarías Regionales Ministeriales. De la Subsecretaría de Pesca, depende el Servicio Nacional de Pesca.

Sin embargo, existe una dicotomía en este Ministerio, entre su marco regulatorio orgánico y la práctica. El Ministro y el Subsecretario han reorganizado el Ministerio en Divisiones, no reconocidas formalmente, que agrupan Unidades que sí tienen existencia legal. Llama la atención el tipo de organización no jerárquica y de agrupación en áreas de trabajo, lo que implica necesariamente una mejor racionalización de los recursos humanos, evitando la dispersión de conocimientos. Tales Unidades son las siguientes:

- a. División de Desarrollo Productivo
Está integrada por la Unidad de Estudios Económicos, y por la Unidad de Comercio Exterior.
- b. División de Desarrollo de Mercados
Se encuentra integrada por el Departamento de Propiedad Industrial, y Departamento de Cooperativas. En relación al Departamento de Propiedad Industrial, existe en discusión un proyecto de ley que transforme este Departamento en un Instituto independiente, bajo la dirección del Ministro, y lo mismo se planea para el Departamento de Cooperativas.
- c. División Jurídico-Legislativa
La componen el Departamento de Asesoría Jurídica, e inicialmente el Departamento Administrativo, pero en la actualidad éste último depende directamente de la Subsecretaría de Economía.

El Ministerio de Economía se ha transformado por tanto en una Secretaría de estudios, orientada al desarrollo productivo y del comercio.

2º Autoridades y Órganos del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, dependientes o relacionados con éste.

- **Subsecretaría de Economía, Fomento y Reconstrucción (D.F.L. Nº 88, de 1955)**

Le corresponde formular las políticas orientadas al fomento de la actividad productiva del país. En particular, debe diseñar un plan general de política comercial y adoptar las medidas que estime convenientes para la mejor orientación, coordinación, fomento y desarrollo del comercio interno y externo.

- **Comisión Nacional de Riego (D.L. Nº 1.172, de 1975)**

Le corresponde especialmente asegurar el incremento y mejoramiento de la superficie regada por el país; planificar, estudiar y elaborar proyectos integrales de riego; y supervigilar, coordinar y complementar la acción de los diversos organismos públicos y privados que intervienen en la construcción, destinación y explotación de obras de riego.

- **Superintendencia de Electricidad y Combustibles.(L. N° 18.410, de 1985)**

Le corresponde especialmente fiscalizar y supervigilar el cumplimiento de las disposiciones legales sobre generación, producción, almacenamiento, transporte y distribución de combustible líquido, gas y electricidad, para verificar que la calidad de los servicios que se prestan a los usuarios sea la señalada en dichas normas.

- **Corporación de Fomento de la Producción (Ley N° 6.640, de 1941; y D.F.L. N° 211, de 1960)**

Le corresponde especialmente:

- a. Promover el desarrollo de las actividades productivas del país, a través de actividades de Fomento, Gestión de Empresas, Investigación y Desarrollo.
- b. Otorgar créditos y avales al sector privado para el desarrollo de proyectos de inversión, cuya finalidad sea incrementar la producción, generar empleo, aumentar la productividad y el nivel tecnológico de las empresas nacionales. Asimismo, debe asegurar la igualdad de oportunidades de acceso a esos servicios por parte de la pequeña empresa, por medio de la operación de su filial, el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC).
- c. Impulsar las investigaciones aplicadas al desarrollo productivo con los objetos de facilitar la generación de inversiones, promover el aprovechamiento de los recursos naturales del país y la modernización tecnológica de la producción.
- d. Supervigilar la operación de sus empresas filiales y fijar el marco general en que éstas deben desenvolverse, administrando las acciones y derechos que les correspondan. Esta última función tiene particular importancia en materia de infraestructura, en atención a que estas facultades de supervigilancia y reguladoras, son ejercidas sobre las Empresas Sanitarias del país, por su carácter de filiales de CORFO.

- **Servicio Nacional del Consumidor (Ley N° 18.959, de 1990)**

Le corresponde especialmente informar, educar y orientar a los consumidores en la defensa de sus derechos. Para cumplir este objetivo debe difundir, fiscalizar y denunciar a los tribunales competentes las infracciones a las normas sobre protección al consumidor. Tiene especial tuición sobre la Ley N° 18.223, de 1984 que contiene normas primarias sobre derechos de los consumidores, materia sobre la cual existe una iniciativa legal más completa en trámite en el Congreso Nacional.

Otras entidades que se relacionan con el Gobierno a través de la Subsecretaría de Economía, Fomento y Reconstrucción, y que pueden tener incidencia sobre aspectos de infraestructura de uso público, son las que a continuación se indican:

- El Instituto Nacional de Estadísticas (Leyes N°s. 17.334 y 17.374).
- El Servicio Nacional de Turismo (D.L. N° 1.224, de 1975).
- El Instituto Nacional de Normalización .
- La Fiscalía Nacional Económica (D.L. N° 211, de 1973, y D.L. N° 2.760, de 1979).

Finalmente, cabe mencionar al Comité de Inversiones Extranjeras, al cual se refieren el D.L. N° 600, de 1974, y la Ley N° 18.904.

c. **Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN)**

1º Funciones y Atribuciones del Ministerio (Ley N° 18.989, de 1990)

Esta Secretaría de Estado está encargada de colaborar en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas de desarrollo nacional y regional. Le corresponde además proponer las metas de inversión pública y evaluar los proyectos de inversión financiados por el Estado. Debe coordinar las diferentes iniciativas del sector público encaminadas a erradicar la pobreza. Asimismo, debe orientar la cooperación internacional que el país reciba y otorgue.

Para ello se le encomienda lo siguiente:

- a. Efectuar los estudios, análisis y proposiciones relativos al desarrollo nacional, en sus aspectos global, sectorial y regional, oyendo las propuestas de los diferentes sectores involucrados.
- b. Proponer anualmente al Presidente de la República las metas de inversión pública sectorial y regional necesarias para la preparación del proyecto de ley de presupuesto de entradas y gastos de la nación.

El Ministerio podrá efectuar estudios de pre-inversión en todas aquellas materias que estime conveniente para el cabal desempeño de la función de evaluar los proyectos de inversión a ser financiados por el Estado. Dichos estudios podrán versar sobre todos los aspectos específicos del desarrollo nacional, regional, o sectorial, estén o no ligados a obras o constituyan etapas de evaluación, proyección o planificación de dichas obras o de cualquier actividad del Estado relativa a la inversión pública.

- c. Establecer los criterios de evaluación económica y social para los proyectos de inversión financiados directa o indirectamente por el Estado y colaborar con el Ministro de Hacienda en la definición de normas de financiamiento para planes y proyectos de desarrollo, en especial de aquellos sustentados total o parcialmente con recursos externos.
- d. Orientar la aplicación de la política de cooperación internacional, adecuándola a las necesidades de recursos de los diferentes programas y proyectos del país en todas las áreas de desarrollo.

e. Coordinar su labor con otros organismos públicos:

Con la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, en relación con los proyectos de presupuestos anuales que presentan los ministerios, las intendencias, las instituciones descentralizadas y empresas del Estado.

Con los Ministerios del Interior y de Hacienda en la preparación del proyecto de presupuesto del Fondo Nacional de Desarrollo Regional;

Con los intendentes, a través de las Secretarías Regionales Ministeriales de Planificación y Coordinación, asesorándolos en la formulación y elaboración de políticas, planes y programas de desarrollo y presupuestos de inversión regionales.

2º Autoridades y Órganos del Ministerio.

La organización del Ministerio incluye la Subsecretaría respectiva; la División de Planificación, Estudios e Inversión; la División de Planificación Regional; la División Social, la División Jurídica y la División Administrativa; y las Secretarías Regionales Ministeriales de Planificación y Coordinación. Se relaciona también con MIDEPLAN el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS).

- Divisiones

Planificación, Estudios e Inversión

Tiene a su cargo la realización de los estudios, proposiciones y demás trabajos que sirvan de base para la identificación y elaboración de proposiciones de políticas globales y sectoriales del Ministerio, así como la mantención de proyectos del sector público y la evaluación de los mismos. De igual modo, le corresponderá evaluar el impacto en el medio ambiente de los planes y proyectos de desarrollo nacional y regional.

Planificación Regional

Le corresponde la realización de los estudios y otras labores destinadas a identificar y elaborar proposiciones de políticas y planes y presupuestos de inversión regionales, así como apoyar técnicamente a las Secretarías Regionales Ministeriales de Planificación y Coordinación.

Social

Le corresponde asesorar al Ministro de Planificación y Cooperación en la armonización de las diferentes iniciativas del Estado encaminadas a erradicar la pobreza y combatir el desempleo.

- Secretarías Regionales Ministeriales.

Corresponde al SEREMI de Planificación y Cooperación:

- a. Integrar la secretaría técnica del Intendente y cumplir las siguientes funciones:

Preparar las políticas, los planes, programas de desarrollo y presupuesto regional, ajustándose a los planes nacionales, y teniendo en cuenta las demandas de la comunidad regional. Debe también apoyar al Intendente en la evaluación del cumplimiento de las políticas y de los planes, programas, proyectos y presupuesto regional

Evaluar los proyectos a ser financiados por el Fondo Nacional de Desarrollo Regional y estudiar su coherencia con las estrategias regionales de desarrollo;

Efectuar análisis permanentes de la situación socio-económica regional y hacer las evaluaciones que procedan.

- b. Prestar asesoría a otras entidades regionales, provinciales y locales:

En materia de planificación y administración presupuestaria, a las gobernaciones, a las municipalidades, a los servicios públicos y demás organismos estatales de la región, y a solicitud de éstos.

Colaborar con las municipalidades, y a solicitud de ellas, en la generación, diseño y evaluación de proyectos de inversión comunal.

- c. Deben además identificar las áreas y sectores de extrema pobreza o de mayor atraso en la respectiva región y proponer políticas, programas o acciones destinadas a superar tales situaciones.

- Fondo de Solidaridad e Inversión Social "FOSIS"

Se trata de un servicio público funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es financiar en todo o parte planes, programas, proyectos y actividades especiales de desarrollo social, los que deberán coordinarse con los que realicen otras reparticiones del Estado, en especial con el Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

Está sometido a la supervigilancia del Presidente de la República., con quien se relacionará por intermedio de MIDEPLAN. Su dirección corresponde a un Consejo, integrado por el Ministro de Planificación y Cooperación, quien lo presidirá; el Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo, o su representante; una representante de alguno de los organismos del Estado que desarrolle actividades relacionadas con la mujer, y cuatro Consejeros designados por el Presidente de la República (Ley N° 18.989, art. 11).

Este Fondo podrá financiar actividades cuya finalidad sea propender al desarrollo de los sectores mas pobres que viven en el área rural, y cuyas actividades sean agropecuarias, pesqueras o mineras, especialmente en lo relativo a transferencia tecnológica, asistencia crediticia, electrificación, agua potable, caminos, sistemas de comunicación, salud y educación, sin perjuicio de las facultades y de las obligaciones que corresponden a los Ministerios respectivos (Ley N° 18.989, art. 9°).

d. **Ministerio Secretaría General de la Presidencia (Ley Nº 18.993, de 1991)**

Este Ministerio tiene carácter político y, precisamente por ello, su labor es importante en cuanto a una posible modernización de nuestra institucionalidad en materia de infraestructura. Entre sus funciones destacan las siguientes:

- Asesorar directamente al Presidente de la República, al Ministro del Interior y a cada uno de los Ministros, proveyéndoles de las informaciones y análisis político-técnicos necesarios para la adopción de las decisiones que procedan.
- Propender al logro de una efectiva coordinación programática general de la gestión del Gobierno.
- Informar al Ministro del Interior respecto de la necesidad de introducir innovaciones a la organización y procedimientos de la Administración del Estado.
- Prestar asesoría al Presidente de la República, al Ministro del Interior y a cada uno de los ministros, en materias políticas, jurídicas y administrativas, como asimismo asesorar al Presidente de la República y al Ministro del Interior y a los demás Ministros, cuando así o requieran, en lo referente a las relaciones del gobierno con el Congreso Nacional, con los partidos políticos y otras instituciones sociales, en coordinación con el Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
- Una de sus Divisiones, la División Jurídico-Legislativa, asesora jurídicamente al Presidente de la República, para cuyo efecto podrá requerir informes a los Ministerios; efectuar la revisión técnico legal y la coherencia global de los decretos supremos; participar en la elaboración de la agenda legislativa del Gobierno y en la revisión y estudio de los anteproyectos respectivos; hacer el seguimiento de los proyectos de ley en trámite parlamentario, y llevar un archivo de las iniciativas legales en trámite y de su estado de avance.

e. **Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Ley Nº 18.359 y D.F.L. Nº 1-L. 18.359, de 1985, Ministerio del Interior)**

Debe hacerse mención de este organismo, dependiente del Ministerio del Interior, por cuanto la ley le asigna la función de velar por el desarrollo regional, al encomendarle las funciones de estudiar y promover políticas de desarrollo regional, provincial y local; y coordinar su aplicación con los restantes organismos de la Administración del Estado

Para los efectos del presente documento, es relevante la misión que se le asigna de colaborar con el Ministro del Interior con el estudio de la racionalización de las estructuras, funciones y procedimientos de las instituciones y organismos que integran la Administración civil del Estado, con el fin de mantenerlas permanentemente adecuadas a las necesidades del país, para que éste formule al Presidente de la República las proposiciones que sean pertinentes.

f. **Comisión Nacional del Medio Ambiente - CONAMA (Ley N° 19.300)**

Especial relevancia en materia de infraestructura cobra este organismo, así como las Comisiones Regionales del Medio Ambiente, en cuanto les corresponde aplicar la normativa contenida en la Ley N° 19.300, de 1994, Orgánica Constitucional de Bases del Medio Ambiente. La CONAMA está sometida a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Se trata de una entidad cuyos órganos son el Consejo Directivo, la Dirección Ejecutiva, el Consejo Consultivo y las Comisiones Regionales del Medio Ambiente.

Corresponden a la Comisión, entre otras funciones, proponer al Presidente de la República las políticas ambientales del gobierno, y administrar el sistema de evaluación de impacto ambiental a nivel nacional, coordinar el proceso de generación de las normas de calidad ambiental y determinar los programas para su cumplimiento. Cabe mencionar que el sistema de evaluación de impacto ambiental que contempla la Ley N° 19.300 en el párrafo 2° de su Título II, incluye diversos proyectos o actividades propios del ámbito de la infraestructura. A manera de ejemplo, se mencionan:

- Los acueductos, embalses o tranques y sifones que deban someterse a la autorización del art. 294 del Código de Aguas; presas, drenaje, desecación, dragado, defensa o alteración, significativos, de cuerpos o cursos naturales de aguas.
- Aeropuertos, terminales de buses, camiones y ferrocarriles, vías férreas, estaciones de servicio, autopistas y los caminos públicos que puedan alterar las áreas protegidas.
- Puertos, vías de navegación, astilleros y terminales marítimos.
- Planes regionales de desarrollo urbano, planes intercomunales, planes reguladores comunales, planes seccionales, proyectos industriales o inmobiliarios que los modifiquen o que se ejecuten en zonas latentes o saturadas; y Proyectos de Desarrollo Urbano o Turístico, en áreas no comprendidas dentro de dichos planes.
- Oleoductos, gasoductos, ductos mineros u otros análogos.
- Proyectos de saneamiento ambiental, tales como sistemas de alcantarillado y agua potable, plantas de tratamiento de aguas o de residuos sólidos de origen domiciliario, rellenos sanitarios, emisarios submarinos, sistemas de tratamiento y disposición de residuos industriales líquidos o sólidos.

En cuanto a su Consejo Directivo, éste se encuentra integrado por el Ministro Secretario General de la Presidencia, quien lo presidirá, y por los Ministros de Economía, Fomento y Reconstrucción; Obras Públicas; Agricultura; Bienes Nacionales; Salud; Minería; Vivienda y Urbanismo; Transportes y Telecomunicaciones, y Planificación y Cooperación. Es decir, participan en este Consejo todos los ministros relacionados con la infraestructura de uso público. Entre otras funciones le corresponde

velar por la coordinación en materia ambiental entre los ministerios, organismos y servicios públicos; y proponer al Presidente de la República proyectos de ley y actos administrativos relativos a materias ambientales.

g. **Contraloría General de la República**

Importa al tema de infraestructura la fiscalización de los actos administrativos y de los contratos celebrados por los particulares con los diversos organismos de la Administración del Estado, como los Ministerios, las Municipalidades y las empresas estatales.

El artículo 87 de la Constitución Política del Estado, entrega a la Contraloría General de la República, la fiscalización de los actos administrativos del Estado, en materia de control de juridicidad y de examen de cuentas. A su vez, el estatuto orgánico de la Contraloría se contiene en la ley N° 10.336, de 1952, cuyo texto refundido fue fijado por el Decreto de Hacienda N° 2.241, de 1964. Una de las Divisiones en que se encuentra organizada la Contraloría es la División de Vivienda y Urbanismo, Obras Públicas y Transporte, lo que denota un tratamiento unitario por parte de este organismo a los aspectos relacionados con la infraestructura.

1º Ámbito de acción

Están afectos a la acción fiscalizadora de la Contraloría General los órganos y servicios centralizados y descentralizados de la Administración del Estado, incluyendo las municipalidades y las empresas del Estado creadas por ley, con la sola excepción de aquellas reparticiones marginadas legalmente de este control. También están sujetas a su control las entidades de carácter privado en que el Estado tenga aportes, representación o participación en los porcentajes que señala el art. 16, inciso 2º de la ley N° 10.336, para los efectos de cautelar el cumplimiento de sus fines y la regularidad de sus operaciones, de hacer efectivas las responsabilidades de sus directivos o empleados y de obtener la información o antecedentes necesarios para formular un Balance Nacional (Memoria Anual de la Contraloría General de la República, año 1994).

2º Funciones de la Contraloría General de la República

- **Control de legalidad de la actividad de la Administración**

El control jurídico lo realiza principalmente por la vía de la toma de razón; de la emisión de dictámenes jurídicos que inciden en las materias que específicamente señala el art. 6º, L. 10.336, los que constituyen la jurisprudencia administrativa y, por ende, tienen carácter vinculante para la administración; y por último, mediante la fiscalización de las normas del Estatuto Administrativo y de las que regulan el funcionamiento de los servicios públicos sometidos a su control.

- ***Dictámenes Jurídicos e Instrucciones***

Mediante dictámenes, la Contraloría informa acerca de la correcta interpretación que debe darse a las normas jurídicas en las materias de su competencia. Los dictámenes pueden ser emitidos a petición de la autoridad administrativa o de la persona afectada por una acción u omisión de la Administración; o bien de oficio.

La Contraloría imparte también instrucciones que dirige a los servicios públicos, con el fin de ilustrarlos sistemáticamente acerca del modo de aplicar normas jurídicas de especial interés.

- ***Control patrimonial y juicio de cuentas***

En materia de control patrimonial, la Contraloría realiza labores de auditoría a las entidades sujetas a su fiscalización y examina las cuentas que deben rendir las personas o entidades que tienen a su cargo fondos estatales.

El juicio de cuentas que realiza esta institución tiene por objeto perseguir la responsabilidad civil de las personas cuyas cuentas han sido objeto de reparo o respecto de las cuales se haya entablado un procedimiento disciplinario por causa de un perjuicio patrimonial al Estado.

- ***Funciones de la Contraloría General en materia de contratos de obras públicas.***

Son las mismas que se han señalado anteriormente, pero con algunas variaciones según se desprende, entre otras fuentes, de una conferencia sobre "El Control de Juridicidad de los Contratos Administrativos de Construcción", pronunciada por la Jefa de la División de Vivienda y Urbanismo, Obras Públicas y Transporte de la Contraloría General de la República, señora Ximena Zapata, pronunciada el 18 de abril de 1995 en la Cámara Chilena de la Construcción.

El control de legalidad es más amplio que en otros ámbitos, por diversos aspectos. Así, por ejemplo, el contrato de obras públicas, se desarrolla en diferentes etapas en el tiempo. La Contraloría toma parte en este desarrollo desde el inicio, desde la aprobación de las Bases Administrativas y durante todas las etapas hasta la liquidación del contrato. La normativa jurídica examinada es también más amplia. No solamente se estudia la Constitución y la ley; se analizan también los reglamentos, los decretos, las bases administrativas y las normas contractuales, porque en el contrato de obra pública se aplican no solamente los principios de derecho público sino que también son aplicables los principios de derecho privado y los principios doctrinales y jurisprudenciales, como la ley del contrato, el principio del enriquecimiento sin causa y la fuerza mayor.

- ***Fiscalización de la Contraloría General de la República en empresas relacionadas con infraestructura***

Respecto de las empresas sanitarias, se produce una situación compleja, dado que existiría un triple control externo. En el proyecto de ley que modifica el régimen aplicable al sector de servicios sanitarios las Empresas Sanitarias serían fiscalizadas por la Superintendencia de Servicios Sanitarios y por la Superintendencia de Valores y Seguros, en virtud de su organización como sociedades anónimas, y además por la Contraloría General de la República, por la participación significativa (35%) que le cabría al Estado en la propiedad de las Empresas.

En cuanto a EMPORCHI, se repite la situación descrita anteriormente. Esta empresa, si bien se relaciona con el Presidente de la República, lo hace en un vínculo de supervigilancia, a través del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. Se sujeta a la fiscalización que ejerce la Contraloría General de la República, pues su propiedad pertenece al Estado. En el proyecto de ley en trámite sobre Modernización del Sector Portuario Estatal, EMPORCHI se dividiría en aproximadamente 9 empresas autónomas, constituidas como sociedades anónimas, fiscalizadas por ende por la Superintendencia de Valores y Seguros. Dado que el Estado continuará participando de una manera significativa de la propiedad de estas Empresas, éstas continuarán siendo fiscalizadas por la Contraloría General de la República.

Respecto de Ferrocarriles del Estado, al igual que con EMPORCHI, esta empresa se relaciona con el Presidente de la República, bajo la supervigilancia del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, y está sometida a la fiscalización de la Contraloría General de la República. Para la realización de sus fines, puede otorgar concesiones y constituir sociedades anónimas con terceros, personas naturales o jurídicas que, para todos los efectos legales posteriores a su constitución, se regirán por las normas aplicables a las sociedades anónimas abiertas, por ende sujetas entonces a la fiscalización de la Superintendencia de Valores y Seguros.

B) **EXAMEN DEL MODO DE OPERAR EN ALGUNAS ÁREAS DE LA INFRAESTRUCTURA: LA INFRAESTRUCTURA VIAL URBANA**

El arquitecto señor Rodrigo Rojas ha realizado un estudio para la Comisión de Vialidad Urbana de la Cámara Chilena de la Construcción, acerca del modo de operar de la institucionalidad respecto de la infraestructura vial urbana. Se ha estimado conveniente referirse a algunos aspectos de dicha investigación, dado que contribuye a comprender cómo, en la práctica, se procura satisfacer necesidades colectivas en esta área.

Cabe tener presente que estas materias han sido abordadas con mayor profundidad en aquella parte del Plan Estratégico de la Cámara Chilena de la Construcción, que trata acerca del Desarrollo Urbano y Gestión Territorial. Por ello, nos limitaremos a reseñar sus principales contenidos, que se articulan plenamente con las proposiciones para una nueva institucionalidad de la infraestructura en Chile.

1) Instituciones que Participan

El estudio constata que son numerosos los organismos que se relacionan con la generación, mantención y explotación de la infraestructura vial urbana. Ellos son:

a. Ministerio de Obras Públicas

Corresponde a este Ministerio proponer la política nacional de pavimentación y vialidad y la dictación de las normas técnicas de pavimentación de vías urbanas.(D.L. 1305, Ley Orgánica del Ministerio de Obras Públicas, art. 12)

b. Ministerio de Vivienda y Urbanismo

Le corresponde aprobar por decreto supremo las normas técnicas de pavimentación urbana.

c. SERVIU

Estos Servicios estarán encargados de efectuar, supervisar y aprobar las obras de infraestructura vial que sean necesarias para materializar las políticas de vivienda y urbanismo y los planes y programas elaborados por el MINVU.(D.S. N° 355, de 1976, MINVU, aprueba Reglamento Orgánico de los SERVIU, art. 3°)

d. Municipios

Podrán desarrollar funciones relacionadas con la vialidad urbana, en tanto que corresponderá a la Dirección de Obras Municipales proponer y ejecutar medidas relacionadas con la vialidad urbana.(Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, arts. 4° y 19).

e. Ministerio de Transportes

Es el organismo normativo nacional encargado de proponer las políticas en materia de tránsito. Corresponde al Ministerio dictar por orden del Presidente, las normas necesarias e impartir las instrucciones correspondientes para el adecuado cumplimiento de las disposiciones relativas al tránsito terrestre por calles y caminos, y otras funciones que les encomienden las leyes (Leyes N°s. 18.059 y L. N° 18.060)

f. Comisión Nacional del Medio Ambiente, CONAMA

Le corresponde administrar el sistema de evaluación de impacto ambiental a nivel nacional, lo cual incluye diversos proyectos o actividades propias del ámbito de la infraestructura de vialidad urbana. (Ley N° 19.300).

2) Instrumentos de Planificación de la Vialidad Urbana

A su vez estos organismos, utilizan en la planificación de la vialidad urbana diversos instrumentos, destacando por su importancia los siguientes:

a. Plan Estratégico de Transporte Urbano e Interurbano

Es elaborado por SECTRA.

b. Plan de Vialidad Metropolitana

Es elaborado por el MINVU. La vialidad interurbana y la correspondiente a las calles y avenidas que unan caminos públicos la elabora el MOP.

c. Plan Nacional de Desarrollo Urbano

Es elaborado por el MINVU.

d. Planes Nacionales y Regionales de Desarrollo

Son elaborados por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, a propuesta de Mideplan y de las Intendencias con acuerdo de los Consejos Regionales (Gobierno regional). La evaluación del impacto ambiental de estos planes es efectuada por CONAMA.

e. Planes Reguladores Intercomunales

Participan en su elaboración el MINVU y las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda respectivas. Deben ser aprobados por los Gobiernos Regionales y contar con la visación de la División de Desarrollo Urbano del MINVU.

Cabe destacar que la evaluación del impacto ambiental de estos Planes es efectuada por CONAMA.

f. Plan Regulador Comunal

Es elaborado por el gobierno comunal, con aprobación del Gobierno Regional y visación del correspondiente SEREMI del MINVU. La evaluación del impacto ambiental de estos Planes corresponde efectuarla a CONAMA.

3) Evaluación

El estudio de la Comisión de Vialidad Urbana concluye que el sistema vial urbano no es homogéneo, pues participan en su elaboración diversas instituciones, a través de instrumentos diferentes, existiendo incluso acciones de planificación vial que no se insertan dentro de los planes de desarrollo territorial, y no respetan los procedimientos establecidos para el estudio y aprobación de estos planes. Cabe destacar a modo de ejemplo, la posibilidad de los SERVIU y el MOP, de definir líneas oficiales y ejecutar expropiaciones no contempladas en los planes reguladores, sin estar obligados a modificar estos instrumentos.

Se observa por ende, que en el diseño y aplicación de cada uno de éstos planes, los organismos involucrados no han tomado conocimiento previamente a la confección y aplicación de sus instrumentos, de las políticas pertinentes de desarrollo urbano, regional y nacional sobre estas materias.

Asimismo se producen ineficiencias derivadas del hecho que diversas instituciones intervengan sobre una misma materia y sobre el mismo tipo de vialidad.

Las situaciones antes descritas generan descoordinación entre las autoridades pertinentes para la solución de los problemas viales, dado que cada una de ellas y por su propia cuenta pretende dar respuesta a problemas puntuales, postergando acciones planificadas a largo plazo que tengan en cuenta a todos los componentes del espacio público e infraestructura, y no sólo la solución de un problema contingente.

El estudio plantea como solución a los problemas antes descritos modificar las atribuciones sobre esta materia de los Órganos del Poder Central (Ministerios y Servicios) y las del Gobierno Territorial, otorgándose a los primeros un rol de asesoría y asistencia técnica, a través del estudio, evaluación, planificación y elaboración de proyectos al Gobierno Territorial, quien sea en definitiva el que tome las decisiones.

C) VIRTUDES Y CARENCIAS DEL ACTUAL ESQUEMA INSTITUCIONAL PARA LA INFRAESTRUCTURA

El análisis efectuado a cada una de las instituciones públicas relacionadas con el ámbito de la infraestructura, reviste un aspecto de insoslayable tedio. Sin embargo, resulta necesario para comprender en su globalidad nuestra actual organización en esta materia. De este modo, es posible referirse con fundamento a sus virtudes y defectos, así como a su adecuación a las actuales y futuras necesidades del país en el área de infraestructura de uso público.

1) ***Virtudes***

a. Estado de Derecho

Chile es un país que puede enorgullecerse de vivir en un Estado de Derecho. La filosofía política, con los clásicos, nos enseña que es preferible el gobierno de las leyes al gobierno de los hombres, por cuanto estos últimos sin normas rectoras tienden a la discrecionalidad y a la arbitrariedad.

Por eso, desde nuestros primeros tiempos republicanos, se asentó en nuestro ordenamiento el principio de la actuación de los órganos públicos sobre la base de una norma legal de carácter expreso. A este principio se suma el control de legalidad de los actos de la Administración que ejerce la Contraloría, el control político que ejerce el Congreso Nacional, y la existencia de un régimen democrático de gobierno, que otorga a los ciudadanos el poder de cambiar a las autoridades electivas que no cumplan sus funciones de acuerdo con las aspiraciones colectivas.

Es cierto que la observancia de las normas legales puede conducir al legalismo, al formalismo y a la burocracia. Ello no puede atribuirse en primer término a las mismas normas, sino a quienes deben darles cumplimiento. Del mismo modo, la inadecuación de algunas instituciones a los actuales tiempos, es un problema tanto de la resistencia de sus funcionarios al cambio, como de falta de voluntad política de emprender reformas que hoy aparecen como inevitables.

b. Supremacía Constitucional

La Constitución Política es reconocida como la norma fundamental de nuestro sistema institucional. Ésta y la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, contienen disposiciones que permiten renovar nuestro sistema en el área de infraestructura. Lo expuesto, puede fundamentarse, por ejemplo, en los siguientes principios y normas:

- Que el objetivo del Estado sea propender al bien común, dentro de un rol subsidiario.
- Que la Administración del Estado deba actuar conforme los principios de juridicidad, legalidad, servicialidad, agilidad y expedición de los procedimientos administrativos, descentralización y desconcentración.
- Que en la Constitución se encuentren asegurados derechos de las personas, entre los cuales destacan la libre iniciativa en materia económica, la no discriminación arbitraria por parte del Estado y sus instituciones en materia económica y la propiedad. Al mismo tiempo, que tales derechos tengan como garantía la existencia de un recurso de protección.
- El presidencialismo expreso en aspectos de índole económica, financiera, presupuestaria y de organización de la Administración del Estado que, a la luz de nuestra experiencia histórica, aparece como un eficaz antídoto contra presiones políticas populistas.
- Que en la Ley N° 18.575 se establezca el modo en que debe concretarse la referida organización, respecto de los diversos organismos que componen la Administración del Estado, como por ejemplo, los Ministerios y los servicios públicos.
- Que la misma ley contemple el modo de resolver conflictos de competencia entre diversas autoridades, establezca el modo de proceder cuando no existen servicios públicos en una determinada área y permita la delegación de atribuciones de las autoridades públicas.

c. Especificidad

Cada uno de los órganos e instituciones públicas a que nos hemos referido, tiene una función específica asignada por ley, que obedece a una necesidad concreta de orden público, surgida en un momento determinado. De algún modo, nuestra historia legislativa nos muestra que la necesidad ha creado el órgano respectivo para su satisfacción.

Por cierto, la génesis de cada institución ha obedecido también a las circunstancias históricas que la contextualizaban y a la concepción social de sus creadores. La CORFO, por ejemplo, nace en una época en la cual se consideraba que el Estado debía ser el promotor del crecimiento económico, realizando una activa labor empresarial. Hoy, que el Estado cumple una función subsidiaria, cabe preguntarse por la conveniencia de mantener la existencia de dicha Corporación; pero, a nuestro juicio, ello es suficiente prueba de que las instituciones deben contribuir a resolver concretas necesidades históricas y, cumplido su ciclo, deben llegar a su término.

d. Avances Modernizadores

No se pueden desconocer los avances modernizadores efectuados en áreas relevantes de la infraestructura en su más amplio sentido, especialmente en cuanto a otorgar un mayor margen de acción al sector privado. Así ha sucedido con las leyes sobre gobiernos regionales y municipalidades -con las salvedades que más adelante se señalan-, con las concesiones de obras públicas, con las normas sobre el sector sanitario, con la generación, transmisión y distribución de electricidad, con la liberalización del mercado del gas, con las telecomunicaciones, con el régimen laboral en los puertos, y con la dictación de leyes de mercado de capitales que alientan la inversión en infraestructura.

Sin embargo, resulta necesario dar unidad conceptual y funcional al esfuerzo modernizador que corresponde enfrentar. Ese es uno de los principales propósitos de este trabajo, que procura generar un cierto consenso en la urgencia de dar los pasos generales y sectoriales que faltan.

2) Defectos

a. Inadecuación

Teniendo presente lo expuesto en la primera etapa del presente trabajo, referida al concepto de infraestructura y al rol del Estado y la participación del sector privado en este ámbito, cabe preguntarse si nuestro actual esquema institucional se adecua a los requerimientos de nuestro país y contribuye a situarlo en el sitial de una nación desarrollada.

Los actuales Ministerios que tienen directa incidencia sobre infraestructura cuentan con estatutos orgánicos y roles que se originan entre las décadas de 1930 y 1970, aún cuando algunos de ellos sufrieron importantes modificaciones durante el gobierno militar, entre 1973 y 1990. Otros Ministerios, como el de Economía, se adscriben claramente a una concepción del Estado y su rol muy diversa de la actual y de las necesidades de nuestra época. Incluso existen Secretarías de Estado, como Hacienda, respecto de las cuales es necesario remontarse a 1927 para encontrar parte de su estatuto y funciones.

Estimamos que la actual institucionalidad resulta inadecuada para enfrentar los desafíos que plantea la infraestructura a nuestro país, por cuanto muchos de los criterios y principios que le dieron origen no tienen sustentación dentro de nuestro sistema político y económico vigente. ¿Es conveniente que el Ministerio de Transportes siga existiendo, al menos en su actual esquema institucional, que le encarga dos materias tan distintas como el transporte y las telecomunicaciones, pudiendo estas últimas adscribirse perfectamente al Ministerio de Economía? ¿Es pertinente que CORFO tenga aún existencia? ¿Se justifica que haya Subsecretarios que no tengan atribuciones relevantes, como sucede con el de Obras Públicas o el de Vivienda? ¿Por qué no existen Superintendencias para fiscalizar y regular, sin entorpecer, el mercado de las concesiones, los puertos y los aeropuertos?

b. Dispersión y lagunas normativas

Se produce un cierto estupor al constatar que las atribuciones de muchos organismos públicos se hallan tan dispersas, que en ocasiones no es posible compilarlas ni conocerlas. Así ocurre con el Ministerio de Hacienda, al cual se le confieren atribuciones en más de ¡2.000! normas jurídicas. La dispersión implica desorden, contradicciones, poca claridad acerca de las disposiciones legales y reglamentarias vigentes, y costos de información importantes. Así, por ejemplo, la Memoria Anual de la Contraloría General de la República para el año 1994, insta a establecer una legislación ordenada sobre los subsidios habitacionales y los contratos de obra pública municipal. Informes como éste deberían estar presentes dentro de las metas a alcanzar por parte de las políticas públicas en materia de infraestructura.

Al mismo tiempo, existen lagunas normativas, derivadas en ocasiones de la dictación de normas modificatorias de ciertos aspectos de infraestructura, que han dejado en tierra de nadie algunas materias, como sucede con el alcantarillado y las aguas lluvias. En otros casos, no se ha dado la suficiente relevancia o agilidad a la tramitación de proyectos legales como la tarificación vial, el marco regulatorio del sector sanitario, la modernización del sector portuario e incluso las mismas concesiones de obras de infraestructura pública.

c. Superposición Institucional

Se observa una clara superposición y entrecruzamiento de distintas entidades públicas de diversa jerarquía en el ámbito de la infraestructura, lo que puede paralizar o hacer más costosa para el país la adopción de decisiones relativas a infraestructura y la ejecución de las mismas. El entrecruzamiento y duplicidad de funciones se desprende de la sola lectura de los diversos textos legales y reglamentarios que regulan los Ministerios que se relacionan con infraestructura.

Tan manifiesto puede ser este defecto, que se ha analizado con detalle en la segunda parte de esta etapa de nuestro trabajo, al revisarse lo que sucede con la vialidad urbana, uno de los casos en que la superposición normativa se hace extremadamente compleja. Sin embargo, se trata de una situación generalizada, razón por la cual se mencionan los siguientes casos en otros:

- En aeropuertos, intervienen varias autoridades sobre una misma materia. A la Dirección General de Aeronáutica Civil corresponde efectuar los estudios, proyectos definitivos y las obras, inspecciones y construcciones de y en los aeropuertos y aeródromos, las que serán ejecutadas por la Dirección de Aeropuertos del Ministerio de Obras Públicas, a cuya disposición deberán ponerse los fondos necesarios en cada caso. Los estudios y proyectos definitivos requerirán, en lo que se refiere a los aspectos técnicos aeronáuticos, de la colaboración y aprobación de la Dirección de Aeronáutica Civil. La Junta de Aeronáutica Civil, no cumple ninguna función en lo que respecta a la ejecución de obras.

En la práctica esto no ocurre así, pues la Dirección de Aeropuertos del M.O.P. ejecuta de manera absolutamente independiente las obras, previa entrega de fondos de la D.G.A.C., todas las obras permanentes -pistas y edificios terminales, siendo de cargo de la D.G.A.C. la construcción de las obras menores y accesorias. Asimismo en caso de existir una concesión, el concesionario realiza sus propias construcciones, bajo la supervisión técnica de la D.G.A.C.

Como se ha señalado en otros trabajos referidos a infraestructura, resultaría muy conveniente examinar las atribuciones de organismos de las Fuerzas Armadas en relación con los puertos y los aeropuertos, y los pagos que tienen derecho a exigir a los usuarios de los mismos.

- Respecto del riego, la Comisión Nacional de Riego, dependiente del Ministerio de Economía, debe planificar, estudiar y elaborar proyectos integrales de riego, en tanto que a la Dirección de Riego del M.O.P., le corresponde también el estudio, proyección, y construcción de obras de riego que se realicen con fondos fiscales, obras que serán fiscalizadas por la Comisión Nacional de Riego y por las autoridades del propio Ministerio. En este caso vemos duplicidad de funciones, tanto en estudios, como en supervigilancia de obras.
- En cuanto a puertos, ocurre algo similar a lo anterior entre la Dirección de Obras Portuarias del MOP, y EMPORCHI, respecto de las funciones de fiscalización y aprobación de estudios, proyectos y construcciones de toda obra portuaria. Incluso, según el D.F.L. N° 164, de 1991, permitiría concesionar la construcción y explotación de puertos, algo similar a lo que puede hacer EMPORCHI respecto de sus terminales portuarios.
- Asimismo respecto de la infraestructura vial, están dotadas de facultades para el desarrollo de ésta, tanto autoridades ministeriales, ya sea de Obras Públicas, cómo de Transportes, cómo autoridades territoriales; Intendencias y Municipios. Así, por ejemplo, las concesiones viales en Santiago contemplan situaciones como un proyecto llamado "Costanera Norte", a cargo esencialmente del M.O.P. y otro -"Costanera Sur"-, a cargo del MINVU.

d. Dicotomía entre el marco regulador y la práctica

La estructura orgánica y funcional de algunos ministerios, está dada en algunos casos por legislación muy antigua y además dispersa en muchos textos legales y reglamentarios, como sucede con Hacienda y Economía. En otras Secretarías de Estado, el esquema orgánico, por su rigidez y formalidad, impide responder con mayor eficacia a las necesidades colectivas, como sucede con las concesiones a cargo del Ministerio de Obras Públicas, respecto de las cuales la necesidad ha obligado a crear una estructura de débiles cimientos legales, con una "Coordinación de Concesiones" y "Unidades Ejecutivas" que no tienen consagración legal. Lo mismo puede decirse de SECTRA, que se sustenta en un instructivo presidencial.

Esta situación se debe también a los cambios económicos e institucionales experimentados en nuestro país en los últimos decenios, en que el Estado ha dejado su rol protagónico en el escenario económico nacional, dando paso a los privados y asumiendo en ésta actividad un rol subsidiario. Dicho marco legal ha quedado prácticamente obsoleto, y se ha observado que los Ministros han reestructurado orgánica y funcionalmente las Secretarías bajo su dependencia de acuerdo a sus actuales necesidades. Para ello, han racionalizado los recursos humanos existentes, y han creado estructuras organizacionales e matriciales -esto es, divididas en áreas de trabajo-apartándose del marco legal existente.

e. Centralismo

A pesar de la reforma administrativa impulsada desde 1974, persisten rasgos de centralismo, que impiden resolver problemas de infraestructura de clara identificación regional y local. El Intendente, por ejemplo, tiene un carácter fundamentalmente político, dado que es el "agente natural e inmediato" del Presidente de la República en la respectiva región, y no está sujeto a los riesgos y ventajas que presenta la alternancia en el cargo por la vía de la competencia electoral; muchos contratos de obras públicas de carácter local se revisan y adjudican en otra zona, etc.

Ello se debe tanto a nuestra atávica tradición centralizadora como, en ocasiones, a la incapacidad de las mismas Regiones de contar con una Administración Pública enteramente idónea para solucionar sus problemas.

f. Régimen laboral

La Administración Pública requiere un estatuto de personal diverso del mercado laboral privado, especialmente en cuanto a plantas y remuneraciones, y ello tiene su fundamento en evitar la corrupción y el tráfico de influencias para obtener empleos y salarios, así como el denominado "spoil system", es decir, el cambio de todo el personal cuando cambia el tinte político de los gobernantes luego de una elección.

Sin embargo, este régimen presenta inconvenientes que hacen aconsejable estudiar su modernización: no existen mayores incentivos para los funcionarios más eficientes; los jefes no gozan de atribuciones para organizar flexiblemente sus plantas, con el deber de justificar especialmente

los aumentos de personal y la inexistencia de presiones políticas para ello; ni para vencer el fuero que configura la inamovilidad funcionaria. Tampoco las remuneraciones públicas son acordes, en muchos casos, a la importancia de las funciones que se desempeñan, y ello puede derivar en un creciente proceso de corrupción.

g. Costos sociales y desventajas competitivas

En 1993, la Cámara Chilena de la construcción dimensionaba en US \$ 1.435 millones las pérdidas anuales de competitividad por carencias de infraestructura. Además, la falta de una adecuada estructura institucional genera externalidades y costos de gran magnitud para nuestra economía. Entre éstos últimos, cabe mencionar los costos de transacción que genera, por ejemplo, el transporte masivo de productos o insumos como petróleo y madera frente al escaso uso que se hace del transporte ferroviario.

A su vez, los usuarios no perciben los beneficios de algunos pagos que realizan por concepto de infraestructura, como sucede con los caminos públicos a cargo del Estado, o las tasas de los aeropuertos, y existe una generalizada sensación de que los ingresos obtenidos por tales pagos no se destinan a los fines para los cuales han sido establecidos, sino que contribuyen a financiar otros gastos del Estado.

Recientes índices de competitividad mundial muestran que una de las carencias de nuestro país es precisamente su infraestructura, especialmente en materia de transportes. Nuevamente, ello genera ineficiencias y mayores costos, que restan capacidades de competir a una economía abierta y exportadora como la nuestra.

h. Sectores ineficientes

En aquellos sectores en los cuales el Estado ha conservado participación empresarial, se observa en algunos casos una nítida diferencia con los rendimientos sociales generados en sectores con elevado grado de participación privada, en cuanto a la eficiencia y cobertura de las prestaciones que se entregan a la comunidad. Se trata de un problema de gestión y de inversión que ha sido reconocido por las autoridades, pero respecto del cual no se han concretado definiciones importantes en los últimos años.

III.- PROPOSICIONES PARA UNA INSTITUCIONALIDAD DE LA INFRAESTRUCTURA EN CHILE

Después de haber analizado en los dos documentos anteriores tanto el concepto de infraestructura de uso público como la actual situación de la institucionalidad de la infraestructura en nuestro país, cabe ahora formular proposiciones para una nueva institucionalidad en esta materia.

El esquema que seguiremos será el siguiente:

- A) La redefinición del rol del Estado central en la infraestructura.
- B) La administración regional y local y su función en la infraestructura.
- C) Las privatizaciones pendientes.
- D) La modernización del factor humano.
- E) El marco regulatorio de los mercados de infraestructura.

A través de este esquema, pretendemos afirmar que, a las puertas del desarrollo, y precisamente para poder abrirlas, nuestro país requiere una urgente modernización de su institucionalidad en infraestructura.

A) REDEFINIENDO EL ROL DEL ESTADO CENTRAL EN INFRAESTRUCTURA.

Tal como hemos visto, el Estado central presenta múltiples inconvenientes y problemas en su actual esquema de funcionamiento. Su aparato se nos muestra hipertrofiado, con una multiplicidad de Ministerios dedicados a la infraestructura, que muchas veces se superponen en sus competencias. En algunos casos, los ministros no se encuentran bien secundados por sus subsecretarios, no por falta de capacidad de éstos, sino por carencia de atribuciones, las que generalmente son entregadas a jefes de servicio o direcciones, que concentran un gran poder técnico, a veces inmune a los vientos de cambio que soplan en nuestra sociedad.

Al mismo tiempo, las reglas de funcionamiento de cada Ministerio y de sus dependencias son rígidas, su personal no tiene incentivos para mejorar su productividad y la mayoría de las leyes orgánicas de cada repartición arrastran una carga conceptual correspondiente a otras épocas, en las cuales el Estado tenía una injerencia mucho mayor en la actividad económica del país. Ello ha llevado a que algunos Ministerios tengan de hecho una organización que procura flexibilizar su accionar e intenta retribuir más adecuadamente a su personal calificado, en este último caso por la vía de honorarios o prestaciones que hacen que este tipo de mejoramientos salariales sea objeto de cuestionamientos y de polémica.

Por lo expuesto, proponemos rediseñar las funciones del aparato estatal relativas a la infraestructura, asignando funciones diversas y especializadas bajo un enfoque de eficiencia, reducir el número de Ministerios relacionados con la infraestructura y establecer Subsecretarías y Superintendencias que se articulen con su respectiva cartera ministerial. Mientras las Subsecretarías abordarían áreas específicas de la acción ministerial, las Superintendencias tendrían un carácter autónomo y el deber de velar por el eficiente funcionamiento de los mercados sujetos a su tutela. Todo ello, del modo que a continuación se expresa:

1) *Asignación de funciones bajo un criterio de eficiencia*

Según este criterio, para la generación y análisis de ideas públicas relativas a infraestructura de uso público, cabe distinguir entre aquéllas que requieren financiamiento estatal y aquéllas que serán llevadas a cabo con capitales privados, por la vía de la concesión o de la propiedad plena. En todo caso, debería primar el principio de que la empresa privada no sólo puede intervenir en la provisión de infraestructura de uso público cuando el Estado no puede otorgarla, sino más bien de un modo preferente y prioritario. Lo anterior, sin desconocer que probablemente, en el mediano plazo, el Estado deberá afrontar directamente el financiamiento de muchas obras de este tipo.

En cuanto a las obras que impliquen gasto estatal, la iniciativa respecto de las mismas debería provenir de los Ministerios que más adelante se sugiere establecer, sobre la base de criterios de rentabilidad social predeterminados por una instancia técnica, como MIDEPLAN. No se descarta que la iniciativa provenga del sector privado, atendidos ciertos parámetros para justificar la realización de inversiones públicas y premiar a los autores del respectivo proyecto.

El Ministerio de Hacienda debería continuar ejerciendo su función de contraparte crítica, para exigir una adecuada justificación del gasto que se pretenda realizar, antes de someterlo a la aprobación presupuestaria pertinente por el Congreso Nacional.

Una vez adoptada la decisión de ejecutar una obra de infraestructura pública con financiamiento estatal, la instancia generadora del proyecto debería encomendar al Ministerio de Infraestructura que más adelante se sugiere instaurar, la contratación de la respectiva obra a empresas privadas.

Tratándose de obras de infraestructura otorgadas en concesión o propiedad al sector privado, es conveniente establecer un marco regulatorio común para el otorgamiento de la pertinente propiedad o concesión. Así, por ejemplo, no se observa inconveniente para concesionar la construcción y operación de puertos bajo el esquema del D.F.L. N° 164, de 1991, sobre concesiones de obras de infraestructura pública. En este sentido, el proyecto de ley actualmente en trámite, que perfeccione este estatuto, permite celebrar convenios entre un organismo público con competencia específica sobre un área y el Ministerio de Obras Públicas (M.O.P.), para que este último se haga cargo de los procedimientos relativos al otorgamiento de la respectiva concesión.

2) *Reducción del número de Ministerios y organismos públicos relacionados con la infraestructura*

Parece ser una aspiración compartida la necesidad de reducir el actual número de Ministerios y entidades estatales vinculadas a la infraestructura de uso público, como un modo de resolver el problema de superposición que mencionábamos en el Documento que describe la situación presente de nuestra institucionalidad en esta materia. Estimamos adecuado sugerir que el rediseño institucional correspondiente contemple un Ministerio de Infraestructura propiamente tal, otro dedicado a la Vivienda, Urbanismo y Equipamiento, y otro a cargo del fomento productivo y del funcionamiento del sistema de mercado. Nuestra proposición, sujeta, por cierto, a discusión, es la siguiente:

a. Ministerio de Infraestructura

Encabezado por el actual Ministerio de Obras Públicas, dado el mayor avance que esta Secretaría ha realizado en cuanto a su modernización. De este Ministerio deberían depender las siguientes Subsecretarías:

1º *Transportes*: transporte urbano e interurbano, vialidad y mantención de caminos.

2º *Obras Públicas*: contratación de obras con financiamiento estatal.

b. Ministerio de Vivienda, Urbanismo y Equipamiento

Conservaría las actuales funciones del MINVU, pero se crearía la Subsecretaría de Urbanismo, pasando a tener este carácter la actual División de Desarrollo Urbano, e incorporando a éstas las actuales atribuciones del Ministerio de Agricultura sobre parcelaciones con fines urbanos, así como atribuciones en materia de equipamiento urbano y comunitario. Ello, por cuanto el urbanismo ha ido adquiriendo un perfil más definido y necesario para la correcta asignación de recursos en relación con los asentamientos humanos y con las actividades de sus habitantes. A su vez, la Subsecretaría de Vivienda se relacionaría con la planificación y financiamiento de viviendas.

c. Ministerio de Economía

Se propone para esta cartera una labor de promoción de las actividades productivas, especialmente las vinculadas a los recursos naturales, y de supervigilancia sobre el correcto funcionamiento de los mercados, con especial énfasis en la protección de la libre competencia, en evitar conductas desleales y en la protección de los consumidores. De este modo, se agruparían bajo la competencia de este Ministerio las siguientes Subsecretarías:

1º *Productiva*: englobando a la actual CORFO, a SERCOTEC y otras entidades relacionadas con el fomento productivo, y sin la presencia de empresas estatales, las cuales deberían terminar de ser privatizadas.

2º *Energía*: reemplazando a la actual Comisión Nacional de Energía.

3º *Minería*: absorbiendo al actual Ministerio encargado de esta materia, quedando por discutirse la propiedad de los yacimientos mineros, de CODELCO y de ENAMI.

4º *Agricultura*: Esta Subsecretaría tendría además a su cargo las actuales reparticiones públicas encargadas de los temas relativos a regadío y recursos forestales.

5º *Pesca*

6º *Bienes Nacionales*: no se explica en otro ámbito esta repartición, toda vez que los bienes nacionales son relevante precisamente por lo que pueden aportar a la economía de un país.

A su vez, este Ministerio tendría relación con las siguientes Superintendencias:

- 1º **Telecomunicaciones:** desvinculada de Transportes, toda vez que las telecomunicaciones están a cargo del sector privado, y éste es su ámbito más propio.
- 2º **Electricidad y Combustibles:** encargada de los siguientes subsectores: electricidad, petróleo (ENAP debería ser privatizada), gas, carbón, energía nuclear.
- 3º **Ferrocarriles:** transporte de carga y pasajeros, en manos del sector privado.
- 4º **Puertos:** ello requiere la privatización del sector portuario y el fin de EMPORCHI y DIRECTEMAR. Los recursos que esta última entidad obtiene deberían traspasarse a la Armada de Chile a través de la Ley de Presupuestos.
- 5º **Aeropuertos:** tanto los terminales de carga como los de pasajeros, y todas las operaciones relacionadas con transporte aéreo, deberían quedar entregados al mecanismo de concesiones. Ello supone refundir en un solo organismo la Dirección General de Aeronáutica Civil, la Junta de Aeronáutica y otros organismos que tengan atribuciones sobre esta área. Los recursos que la Fuerza Aérea obtiene por esta vía deberían serle traspasados en el futuro a través de la Ley de Presupuestos. Esta Superintendencia podría unirse con la de Puertos, por las materias comunes existentes entre ambas.
- 6º **Servicios Sanitarios:** Con un marco regulatorio claro, y sobre la base de una urgente necesidad de gestión e inversión privada en esta área, las actuales empresas sanitarias deberían pasar en un 100% a manos privadas. Las concesiones que se otorguen deberían contemplar también los derechos de agua respectivos.
- 7º **Concesiones:** tendría a su cargo la regulación del sistema de concesiones de obras de infraestructura pública, en cuanto a su puesta en marcha, adjudicación y eventuales relicitaciones de obras.

Si bien podría estimarse que estas Superintendencias tienen su ámbito propio en el propuesto Ministerio de Infraestructura, se ha optado por sugerir su adscripción al Ministerio de Economía, por tratarse de una Secretaría de Estado más relacionada con el correcto funcionamiento de los mercados.

Por último, el SERNAC debería pasar a ser un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de defender los derechos de los consumidores. Se mantendrían las actuales atribuciones del Ministerio respecto de los organismos del D.L. Nº 211, de 1973, sobre libre competencia, y debería dictarse una ley que sancione los actos de competencia desleal.

3) Subsecretarías y Superintendencias

Bajo el esquema propuesto, el Ministerio respectivo sería la cabeza política de cada una de las Secretarías de Estado aquí mencionadas, correspondiendo al Subsecretario la dirección operativa de cada Subsecretaría, con mayor poder que el que algunos de ellos gozan de acuerdo con su normativa

vigente, lo que implica transferirles muchas de las atribuciones hoy concentradas en Directores, Jefes de Servicios u otros mandos al interior del aparato estatal.

Cada Superintendencia tendría a su cargo la regulación de un ámbito específico y más autónomo de la infraestructura, pudiendo al efecto dictar normas de carácter general o particular, interpretar la ley, intervenir en el acuerdo de precios que se requiera en el caso de mercados imperfectos, y aplicar sanciones. El financiamiento de las Superintendencias podría provenir de las mismas empresas sujetas a su tutela, pero cabe tener en cuenta el riesgo que ello encierra para la efectiva autonomía de estos organismos públicos, por una parte y, por otra, la existencia de una doble tributación, pues los privados financiarían estas entidades por la vía de fondos generales de la nación y mediante el pago específico de derechos por las contraprestaciones de la Superintendencia. Si se aceptara el pago por parte de los regulados, éste debiera operar como crédito tributario, contra otros tributos que deba pagar la respectiva empresa.

Por otra parte, si existe una cada vez más estrecha relación entre un organismo regulador y las empresas que actúan en la provisión de bienes de infraestructura de uso público, se hace necesario dotar de garantías a las mismas, en el sentido de que su actuación no se verá entrabada por actuaciones legales o arbitrarias de los reguladores. El recurso de protección sólo se refiere a determinados derechos constitucionales, y si bien su eficacia no ha sido cuestionada, se hace necesario instituir, de modo uniforme, un sistema de recursos ante la misma autoridad (reposición) o ante los tribunales de justicia (reclamación), en contra de sus actuaciones u omisiones arbitrarias o ilegales.

B) LA ADMINISTRACIÓN REGIONAL Y LOCAL Y SU FUNCIÓN EN LA INFRAESTRUCTURA.

Por el hecho de ser el nuestro un Estado unitario, cabe preguntarse si unidad es sinónimo de centralismo, y si no pueden darse pasos más audaces y adecuados a nuestro tiempo: Ello pasa por redefinir las funciones de los gobiernos regionales y de la administración local.

1) *Gobiernos Regionales*

Se estima necesario continuar avanzando en el proceso de descentralización y desconcentración de poder de las autoridades centrales en beneficio de una mayor autonomía regional. Así, por ejemplo, el estudio de los proyectos públicos relativos a la infraestructura regional, la participación de las empresas privadas y el control de tales proyectos, deberían ser aspectos llevados a cabo por los propios gobiernos regionales. Del mismo modo, una mayor competencia en la asignación objetiva de recursos para proyectos específicos, a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, podría ser beneficiosa para estimular la eficiencia en la provisión de bienes de infraestructura de uso público financiada con recursos del Estado.

Los Gobiernos Regionales deberían contar con ingresos propios, correspondientes a un porcentaje del aporte de la respectiva región al erario nacional, y a un Fondo de Desarrollo inspirado en criterios de solidaridad y redistribución. A ello se añade la posibilidad de dotar a estas instancias de atribuciones normativas, que atiendan a las peculiaridades de cada región, en un marco de adecuación a la legislación de carácter nacional.

El intendente podría ser una instancia coordinadora y ejecutiva con más poder respecto del territorio bajo su jurisdicción, correspondiéndole no sólo normar los aspectos administrativos que involucren a toda la región, sino también aquéllos relacionados estrechamente con la infraestructura de uso público, el urbanismo, la vialidad y otros. En armonía con los planteamientos de la Comisión de Urbanismo relativos a Desarrollo Urbano y Gestión Territorial, la tarea de coordinación y ejecución podría también radicarse en el Gobernador Provincial respectivo, probablemente más cercano a la actividad de las comunas que el mismo intendente.

2) Municipalidades

Probablemente su readecuación en materia de infraestructura de uso público se refiera más directamente a la coordinación que debe existir entre los distintos municipios. Asimismo, convendría revisar las actuales funciones y atribuciones de las unidades municipales relacionadas con la infraestructura de uso público, por ejemplo, la labor de los Directores de Obras Municipales, y la adecuada coordinación entre tales unidades.

En materia de recursos para obras de infraestructura de uso público de carácter local, un tema que merece explorarse es la posibilidad de que los Municipios puedan acudir a alternativas de financiamiento que hoy les están vedadas, como la emisión de títulos de deuda de largo plazo (los llamados "bonos municipales"). Si bien hoy existen barreras constitucionales, legales y otras derivadas de la situación peculiar de cada municipio, que impiden la concreción de esta iniciativa, podría analizarse la implementación de sistemas de garantía para bonos municipales -por ejemplo, a través de los flujos proyectados de ingresos por concepto de patentes municipales- y de responsabilidad civil y penal por parte de las autoridades edilicias.

Otro aspecto interesante consiste en la generalización de un mecanismo concursable de asignación de fondos del Estado central para la realización de proyectos de infraestructura de uso público de alta rentabilidad social y de clara identificación comunal o intercomunal.

C) LA MODERNIZACIÓN DEL FACTOR HUMANO

El nuevo papel del Estado en la infraestructura de uso público, tanto a nivel nacional como regional y local, no podrá cumplirse si no se emprende una oportuna modernización y racionalización del régimen de personal de la Administración del Estado.

Asistimos a un cierto consenso sobre la necesidad de emprender reformas en esta área del funcionamiento del aparato estatal. En efecto, se constata que, así como el llamado "capital humano" - esto es, las capacidades adquiridas por las personas como fruto de la educación y la capacitación que han recibido- es la fuente más importante de riqueza para las naciones. Ello incide en contar con personal cualificado para la toma de decisiones en la Administración Pública, lo que, a su vez, requiere de una flexibilización del rígido esquema de plantas y remuneraciones actualmente consagrado para los empleados públicos.

Se estima conveniente, por ello, dar énfasis a creación por parte de las entidades académicas, de Escuelas de Administración Pública y de Políticas Públicas que preparen adecuadamente a quienes desempeñarán los cargos más importantes de los organismos de la administración pública, tal como sucede en Francia o en los Estados Unidos.

En cuanto a las remuneraciones, debería revisarse el actual sistema, basado en escalas y grados, por otro que privilegiara el desempeño de funciones relevantes y los rendimientos en función de objetivos prefijados, por parte del personal respectivo. Igualmente, la evaluación sobre el desempeño de los funcionarios públicos debería contemplar criterios similares a los utilizados por las empresas privadas, pero, atendida la naturaleza de la función pública, evitando la discrecionalidad, la adscripción a determinados partidos políticos y la tentación de privilegiar a los subordinados con los cuales existan nexos de amistad, afinidad política o familiaridad. En tal sentido, cabe mencionar un proyecto de ley actualmente en discusión en el Congreso Nacional y referido al Ministerio de Obras Públicas que, bajo el concepto de "funciones críticas", permite incrementar las remuneraciones de algunos funcionarios de este organismo, sobre la base de evaluaciones de productividad y renunciando a la inamovilidad establecida en el Estatuto Administrativo. Si bien esta iniciativa ha dado origen a discusiones, representa un indicio del propósito de la autoridad por avanzar en superar los problemas planteados en este documento.

Por otra parte, aun cuando los sistemas de encasillamiento de personal, las normas sobre antigüedad y la inamovilidad procuran evitar la repartición política de cargos en la administración pública, como si se tratase de un botín de guerra electoral, parecería conveniente aplicar algunos de los principios que rigen las relaciones laborales en el sector privado. Algunos de los principios orientadores de una nueva política de recursos humanos en la Administración Pública podrían ser:

- Una mayor flexibilidad en la contratación y en el término de la relación laboral.
- La posibilidad de los jefes de servicio de fijar las plantas de personal conforme a los requerimientos del respectivo servicio; dentro de una "banda" de número máximo y mínimo de personal. A esta "banda" o franja, se le asignaría además un presupuesto determinado, que podría incrementarse sobre la base de rendimientos verificados en la respectiva repartición.
- Una revisión profunda de los perfiles de cargo requeridos para las diversas reparticiones de la Administración del Estado, de manera de adecuarlos a las actuales necesidades de la sociedad. Ello serviría además para delinear con mayor claridad el horizonte de permanencia de las personas que ingresen a la función pública.
- Un mayor énfasis en las actividades de capacitación y perfeccionamiento del personal público, con una fuerte inversión en la automatización de los procesos administrativos.
- Mayores exigencias de productividad, vinculadas a la existencia de incentivos y también a la posibilidad de perder el empleo en caso de no cumplirse con las metas prefijadas.

- Una adecuada provisión de profesionales para las Regiones, con mayor capacidad de decisión en su ámbito de competencias.

D) LAS PRIVATIZACIONES PENDIENTES.

La nueva institucionalidad en la infraestructura de uso público no puede dejar de considerar la necesidad de continuar el proceso privatizador de las empresas estatales vinculadas a esta área. Si no se traspa la propiedad del respectivo sector, al menos debería operar el sistema de concesiones, construidas, operadas y financiadas por el sector privado. Ello implica el deber del Estado de relicitar la respectiva obra o, al menos, de justificar, al momento de término de una concesión, que no existe interés privado en llevar adelante su operación, retribuyéndose por el precio pagado por los respectivos usuarios. Lo anterior, toda vez que un sano criterio de eficiencia permite fundamentar la permanencia en manos privadas de obras que generan rentabilidad social.

Dentro de las privatizaciones pendientes, cabe también incluir las funciones que determinados organismos públicos conservan en áreas como ferrocarriles, puertos y aeropuertos. Así, por ejemplo, la Dirección General de Aeronáutica Civil, no debería ser la encargada de administrar los principales terminales aeroportuarios de nuestro país; esta labor podría ser realizada perfectamente por empresas privadas. Distinto es el caso de las normas sobre seguridad nacional que obviamente corresponden a las entidades militares -aún cuando esta última noción debería tener un carácter más restrictivo que el que se le asigna en la normativa vigente-, y de aquéllas regulatorias de la navegación aérea que tanto en Chile como en otros países deben estar a cargo de una repartición pública, por los bienes jurídicos que en ello se encuentran comprometidos.

E) EL MARCO REGULATORIO DE LOS MERCADOS DE INFRAESTRUCTURA

1) *Distintas alternativas de mercados*

a. Opciones para la competencia

Siguiendo en este punto el enfoque del Banco Mundial y de algunos especialistas, y teniendo en cuenta además la experiencia reciente de diversos países, sugerimos profundizar aún más la introducción de mecanismos de mercado en la provisión de infraestructura. La competencia por la provisión directa o por el acceso a posiciones de monopolio natural es hoy una alternativa eficiente para dar respuesta a las necesidades sociales de infraestructura.

Entre otras causas, la privatización e introducción de mecanismos de mercado en la infraestructura ha sido posible debido al cambio tecnológico, que ha permitido desagregar aquellos sectores de infraestructura en los cuales es posible la competencia directa, como las telecomunicaciones. En otros sectores, donde las economías de escala representan un factor esencial y, por tanto, se justifican las actividades monopólicas, como en la provisión de agua potable, la competencia se produce en la pugna por obtener la propiedad o la concesión del respectivo servicio.

En consonancia con lo anterior, resulta propicio sugerir que se continúe el proceso de introducción de mecanismos de mercado en nuestra infraestructura de uso público. Quedan pendientes en esta tarea áreas como el sector sanitario -en el cual es posible competir en la producción de agua potable-, el sector portuario y el aeroportuario.

b. Legislación y Reglamentación

1º Coherencia normativa

Con carácter general, es imprescindible efectuar una integración armónica de las casi innumerables normas legales y reglamentarias relativas a la infraestructura, ya sea de modo directo o indirecto, en este último caso especialmente por la dispersión existente en materia de atribuciones entregadas a organismos públicos, como sucede por ejemplo con el Ministerio de Hacienda.

Al mismo tiempo, resulta indispensable dar término a la superposición institucional actualmente existente, no sólo a través de la reorganización de las entidades públicas relacionadas con la infraestructura. Es también importante aplicar efectivamente los mecanismos legales vigentes en la Ley Nº 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, a los cuales nos hemos referido en el documento relativo a la actual estructura institucional en esta materia: la resolución de contiendas de competencia entre diversas autoridades administrativas, la asunción de servicio público por otro en aquellos lugares en que una entidad determinada no exista, y la delegación de facultades. Este último aspecto resulta especialmente relevante en cuanto a la descentralización de la toma de decisiones en el área de la infraestructura.

En armonía con lo anterior, en la Ley Nº 19.175, sobre Gobierno Interior y Administración Regional, existen normas sobre coordinación para la dotación de infraestructura social básica en las áreas metropolitanas, que podrían tener una mayor aplicación.

2º Flexibilidad y gradualidad

Por otra parte, para echar a andar ciertos mercados, debe resistirse la tentación de tener de modo previo perfectamente delineado y determinado su marco regulatorio. En el caso del sistema de concesiones, su implementación ha dependido en gran medida más de la voluntad política y de la flexibilidad de las autoridades del M.O.P. que de marcos legales completos. Al contrario, la misma marcha del sistema de concesiones ha ido exigiendo cambios y ajustes a la normativa dictada, y para ello ha sido clave la tramitación de los respectivos proyectos de ley por parte del Congreso Nacional. Esta lección puede servir para sectores con marcos regulatorios pendientes, como el sector sanitario o portuario, o con legislaciones susceptibles de perfeccionamiento, como sucede con ferrocarriles.

Sin duda, un aspecto crucial para lograr la flexibilidad que se sugiere, viene dado por la confianza que exista entre los diversos actores de cada área de infraestructura sujeta a regulación. Así, por ejemplo, la autoridad no puede escudarse en esta flexibilidad para cometer arbitrariedades o irregularidades, ni los privados para denostar los errores de la autoridad, pues ésta podría verse empujada a dictar normas rígidas que obstaculizaran la participación privada en la infraestructura.

3º Marco Regulatorio

Cabe sugerir el establecimiento marcos regulatorios claros para los diversos mercados de infraestructura de uso público. Por cierto, el primer nivel debería estar constituido por las leyes que dicte el Congreso Nacional. Parece conveniente evitar la delegación legislativa -esto es, que el Congreso autorice al Ejecutivo la regulación de determinados aspectos de la infraestructura, a través de Decretos con Fuerza de Ley-, toda vez que la misma autoridad encargada de velar por la aplicación de las normas en el sector de la infraestructura de uso público, podría verse expuesta a la tentación de dictar normas desfavorables para la iniciativa privada y, a la larga, de ineficiente rendimiento para el conjunto de la economía.

Del mismo modo, el marco regulatorio debería tener primeramente en cuenta las normas generales de funcionamiento de las actividades económicas, que dan su fundamento y sustancia a nuestro actual sistema económico de mercado: el D.L. Nº 211, sobre libre competencia, las leyes sobre sociedades anónimas, mercado de valores, quiebras y otras. De lo contrario, podría ocurrir que se alterasen los principios establecidos en dichas normas, y se perjudicase el correcto funcionamiento de los mercados de infraestructura de uso público. Así, por ejemplo, en lugar de procurarse por parte de la autoridad evitar la concentración horizontal de empresas, prohibiendo casi nominativamente el ingreso de empresas con carácter de monopolio natural a otros sectores de la infraestructura, debería darse eficaz aplicación a la legislación sobre competencia.

Como contrapartida de lo expuesto, las leyes de carácter específico para cada mercado deberían tener una naturaleza propiamente técnica y un distintivo de objetividad. En cuanto a la naturaleza técnica, se trata de respetar las condiciones específicas de cada mercado, de acuerdo con la tecnología y los conocimientos disponibles para éste. Así, por ejemplo, las empresas eléctricas y aquéllas del sector sanitario admiten el arrendamiento de las redes de transmisión de energía o de agua, y las concesiones viales permiten la contratación de accesos suplementarios a las mismas.

Respecto de la objetividad, ésta es especialmente importante en el caso de las reglas contractuales que deben regir las relaciones entre los particulares y el Estado. En particular, los factores de licitación de determinadas obras o proyectos de infraestructura de uso público, las causales de intervención estatal en una determinada obra, la terminación anticipada de los contratos, los sistemas de resolución de controversias

entre autoridad y empresa prestador de bienes de infraestructura y las normas tributarias, deben propender a eliminar o restringir al máximo las posibilidades de discrecionalidad de la autoridad, pues si ésta se produjese, se alteraría la transparencia necesaria para los mercados de infraestructura de uso público.

Se sugiere además evitar la reglamentación excesiva, que podría obstaculizar el desarrollo de determinadas actividades. Sin duda, lo que no debe quedar entregado al reglamento dice relación con los derechos y garantías que se establezcan para los interesados en participar en una actividad, así como tampoco las causales de terminación contractuales y de extinción de obligaciones (al menos, en sus líneas más gruesas). Otros aspectos que claramente entran en el dominio legal es la posibilidad de transferencia de los derechos emanados de un contrato celebrado con la autoridad para la provisión de bienes de infraestructura, así como los procedimientos de resolución de controversias y de eventuales determinaciones de precios.

No debe olvidarse el papel que en relación con la iniciativa legal sobre infraestructura desempeña el Presidente de la República. Resulta importante entonces obtener el concurso de tan importante autoridad, para impulsar las modificaciones que deban efectuarse en ciertas áreas. Encontramos aquí un elemento de juego político de las decisiones públicas que no debe desatenderse.

Por debajo de la ley y, eventualmente, de los reglamentos que para su ejecución se dicten, cuando existan mercados con participación privada, la regulación más detallada de los mismos debería quedar entregada a alguna de las Superintendencias anteriormente mencionadas. De este modo, se daría flexibilidad a la operación de las distintas áreas de infraestructura. Un problema que debe evitarse es el exceso de regulación por parte de estos organismos, que en nuestro país y en otros, ha generado mayores costos que beneficios sociales, especialmente en materias ambientales y de seguridad de las personas.

c. Esquemas contractuales

Resulta oportuno plantear la existencia de diversas alternativas contractuales entre el Estado y la empresa privada, para la provisión de bienes de infraestructura de uso público, cuando el estado se reserva el dominio de tales bienes.

1º Tipos de contratos

Sin duda, la concesión ha sido hasta ahora el sistema contractual preferido por el Estado chileno. A través de ésta, una entidad privada se hace cargo de la prestación de servicios durante un período prolongado de tiempo, con la responsabilidad de efectuar inversiones en activos fijos, los cuales, al término del contrato respectivo, revierten al sector público. Los concesionarios tienen derecho a obtener retribución por parte de los usuarios del bien que se trate. La modalidad más empleada de contratos de concesión en Chile es la conocida como B.O.T. o C.O.T. (Construcción, operación, transferencia), mediante la cual una empresa

o un consorcio financia, construye y opera determinadas instalaciones por un período determinado, y luego las transfiere al Estado. Respecto de estos contratos, debe prestarse atención al sistema de financiamiento existente en el país, pues las previsiones de infraestructura de aquí al año 2.000, cercanas a los US \$ 12.000 millones, requieren de la activa participación de agentes financieros, como los bancos y los inversionistas institucionales.

En materia de contratos de concesión, son más relevantes los beneficios que reportarán los usuarios del respectivo bien de infraestructura que los ingresos que obtenga el Estado por los pagos que pueda efectuar el concesionario. Se trata más bien de traspasar la eficiencia de la gestión privada y su capacidad para movilizar recursos a la solución de problemas públicos, que de la oportunidad de conseguir nuevos ingresos para el Estado. Por ello, en la medida que se den estos supuestos, cabe insistir en la necesidad de relícitar permanentemente las concesiones de obras de infraestructura de uso público. Con un alto grado de probabilidad la relícitación de la concesión incluiría la operación y mantención de las obras, así como su eventual adecuación o ampliación. El principio que debe mantenerse es que si una obra pública concesionada requiere al término del respectivo contrato seguir utilizando los precios como mecanismo de asignación, y su operación y mantención han sido eficientes en manos privadas, no se justifica su retorno al ámbito público.

Por último, especial importancia tendrá la próxima entrada en vigor de la nueva ley que modifica el D.F.L. N° 164, de 1991, en cuanto al alcance que puedan tener las concesiones de obras de infraestructura de uso público sujetas a la potestad del M.O.P. Se establece que en aplicación de dicha ley, el M.O.P. podrá otorgar en concesión toda obra pública cuya competencia no esté entregada a otro organismo de la Administración del Estado encargado de esas obras; incluso en esos casos, el ente público competente podrá delegar mediante convenio de mandato la entrega en concesión de dichas obras. Con ello se pretende dar un carácter general al estatuto jurídico de las concesiones de obras de infraestructura de uso público, y dependerá de la voluntad política de la autoridad el poder concretarlo. Al respecto, y dada la positiva experiencia tenida con el D.F.L. N° 164, parece aconsejable permitir esta extensión.

El contrato de arrendamiento es otra modalidad que puede implementarse en este ámbito. A diferencia de la concesión, el arrendatario no realiza inversiones en activos fijos, sino que esta tarea corresponde al Estado, debido en gran parte a que el precio pagado por los usuarios de un determinado bien no es suficiente para cubrir tales inversiones. Esta forma contractual podría adoptarse, por ejemplo, para obras de infraestructura que no cuentan con demanda intensiva para su uso, en comparación con otras, como ciertos aeropuertos regionales u obras viales de carácter comunal.

Ha ido adquiriendo relevancia en las obras viales el contrato de servicios o de mantenimiento, en virtud del cual el gobierno acuerda con el sector privado que éste desempeñe determinadas funciones de explotación o mantenimiento durante un período fijo, a cambio de una remuneración específica. Este tipo de contratos puede tener aún más aplicación, por ejemplo en las obras viales municipales, y en todas aquéllas en que no exista cobro por el uso de bienes de infraestructura pública.

En el contrato de gestión, un contratista privado asume la responsabilidad de efectuar una serie de operaciones de explotación y mantenimiento de obras de infraestructura, con la facultad de tomar decisiones en materia de gestión. El operador puede ser pagado en parte con fondos estatales, por causa de los servicios prestados, y en parte con ingresos provenientes de las utilidades obtenidas por la operación de la obra. El contrato de gestión puede ser adecuado para proyectos de incierta rentabilidad.

Finalmente, puede suceder que el Estado opte por transferir desde un inicio la propiedad de los activos que conforman ciertos bienes de infraestructura. Ciertamente, esta posibilidad resulta aconsejable en áreas donde no se justifica actualmente la presencia estatal, como puede ser el dominio y operación de las vías férreas, de ciertos puertos y aeropuertos, o en el campo del derecho de aguas.

2º Aspectos a tener en cuenta en los contratos

Al tratar acerca de las materias de dominio legal, se ha hecho mención a algunos de los temas a tenerse en cuenta de modo obligatorio respecto del contenido de las diversas formas contractuales recién descritas. A ello, cabe añadir que la provisión de bienes de infraestructura de uso público debe admitir, necesariamente, lo que se conoce en derecho como la "teoría de la imprevisión", es decir, el modo de hacer frente a circunstancias no cubiertas en el contrato celebrado, que deviene en mayores gravámenes, a veces insoportables, para alguna de las partes. Esto, por cuanto en ocasiones resulta difícil prever la magnitud de los riesgos que asume el empresario privado que participa en algún proyecto de infraestructura. Esta acogida a la teoría de la imprevisión puede darse a través del otorgamiento de aportes de carácter estatal para el caso de rentabilidades menores a las previstas para hacer viable un proyecto, a la posibilidad de acudir a una instancia imparcial que pueda declarar resuelto un contrato por alteración grave de las circunstancias tenidas en cuenta para su celebración, o por otras vías.

2) Sistemas adecuados de financiamiento

Supuesto que el sector privado tendrá una participación creciente en el financiamiento de obras de infraestructura de uso público, resulta indispensable contar con los mecanismos más eficientes y adecuados de financiamiento. En los últimos años se han dado pasos firmes en esta materia, modificando leyes relativas a la participación de bancos, instituciones financieras e inversionistas institucionales (Administradoras de Fondos de pensiones, Compañías de Seguros y Fondos de Inversión), facilitando la emisión de títulos de deuda y configurando

nuevas garantías, como la prenda especial de concesión de obra pública que se establece en el proyecto de ley que modifica el D.F.L. N° 164, de 1991, y la prenda especial establecida en la Ley N° 19.425, sobre estacionamientos subterráneos.

La relevancia de este tema, que podría convertirse en un verdadero cuello de botella para la materialización de muchas y cuantiosas inversiones, amerita referirse más en detalle a él, dando a conocer la actual estructura institucional para el financiamiento de la infraestructura de uso público.

a. Financiamiento bancario nacional

Nuestro sistema bancario tiende a otorgar financiamiento atendiendo más a quienes sustentan un proyecto que a las previsiones de rentabilidad del proyecto mismo. Los créditos tienden a ser sindicados. Juegan un importante rol las garantías que puedan entregarse contra los fondos que se suministren. La participación de los bancos se visualiza más para la etapa de construcción de una determinada obra, que para la de su explotación, operación o mantenimiento.

1º Legislación vigente

La Ley General de Bancos autoriza en su artículo 84 tres modalidades de crédito:

- Un solo banco puede conceder créditos sin garantías hasta el 5 % de su capital pagado y reservas.
- El margen se eleva al 10 %, tratándose del financiamiento de concesiones del D.F.L. N° 164, de 1991, siempre que se cumplan los siguientes requisitos:
 - a) El crédito debe ser sindicado
 - b) Debe suscribirse un convenio de crédito con el constructor o concesionario del proyecto.
 - c) Las empresas constructoras deben dar cumplimiento a los requisitos establecidos en el D.S. N° 917, de 30.01.95, de los Ministerios de Hacienda y Obras Públicas:
 - 1º Deben estar ubicadas en una de las dos mejores clasificaciones de sujetos de crédito de los bancos que otorgan el financiamiento, o calificar para alguna de ellas.
 - 2º Durante la fase de explotación del proyecto, y para precaver la recuperación del crédito para el banco prestamista, deben contar con ingresos mínimos garantizados por el Estado o un seguro de carácter privado que garantice dichos ingresos, los que se constituirán en garantía total o parcial de su obligación ante la entidad crediticia.
 - 3º Deben tener un capital no inferior al que se exige para estar inscrito en 1ª categoría del Registro de Contratistas de Obras Públicas (D.S. N° 15, del M.O.P., de 1992). Esta norma podría flexibilizarse, en el sentido de exigir un capital proporcional al monto de la inversión que debe realizarse para la respectiva concesión.

- El margen para un solo banco puede ampliarse hasta el 25 %, si lo que excede del 5 % corresponde a créditos caucionados por garantías sobre bienes corporales muebles o inmuebles de un valor igual o superior a dicho exceso. El Ministerio de Hacienda estima que ésta sería una buena alternativa para concesionarias que no pueden endeudarse directamente, pero sí a través de su matriz; pero, ello copa la capacidad de crédito de la matriz, aumentando así los índices de liquidez, solvencia y leverage, lo que podría acarrear que el holding deje de realizar proyectos o expandir los actuales vía endeudamiento.

Deben además tenerse presentes los límites existentes para personas relacionadas al Banco. Si la empresa que requiere el financiamiento es relacionada al Banco y a su vez lo es de otras empresas relacionadas con el Banco, la deuda de todo el grupo de personas resultante se considerará como una sola para los efectos de los límites mencionados. A ello se añade que el total de créditos otorgados a personas relacionadas a una entidad financiera no puede exceder el monto de su capital pagado y reservas.

Salta a la vista que el sistema de concesiones de obras de infraestructura pública establecido en el D.F.L. N° 164 tiene un tratamiento más favorable que otros mecanismos de participación privada para la provisión de infraestructura de uso público. Resulta aconsejable, entonces, asimilar al D.F.L. N° 164 dichos mecanismos, de manera de proporcionar un mayor incentivo a la participación de los bancos en este tipo de financiamiento.

2º *Modificaciones en trámite para el D.F.L. N° 164*

La reciente reforma a la ley de concesiones ha ampliado estos márgenes a un 15 % que, en el caso de créditos otorgados por un solo banco, requerirán el otorgamiento de la prenda especial de concesión de obra pública que dicha reforma establece.

En materia de garantías, la nueva ley sobre concesiones instituye una prenda especial de concesión de obra pública, que puede ser pactada por el concesionario con los financistas de la obra o de su operación o en la emisión de títulos de deuda de la sociedad concesionaria, y podrá recaer sobre el derecho de concesión de obra pública; sobre todo pago comprometido por el Fisco a la sociedad concesionaria a cualquier título, en virtud del contrato de concesión; y sobre los ingresos de la sociedad. Como señalábamos, esta figura ya se encuentra contemplada, con matices similares, en la Ley N° 19.425, que permite a las municipalidades otorgar en concesión el subsuelo de los bienes nacionales de uso público.

Cabe plantear nuevamente la posibilidad de que las ventajas que se instituirán para el sistema de concesiones se amplíen a otras modalidades de provisión por privados de obras de infraestructura de uso público, como podría suceder con las reformas en trámite para el sistema portuario.

b. *Financiamiento bancario externo*

Al respecto, el Banco Mundial estima que este tipo de aportes puede ser conveniente al inicio del proceso de concesiones o de otras modalidades de participación privada en la provisión de infraestructura de uso público en un país; pero, a largo plazo, es preferible acudir al financiamiento nacional, sobre todo en proyectos que no tengan rentabilidad tan atractiva para los bancos extranjeros, en comparación con otras alternativas de créditos en países diversos.

Existen en nuestro país dos problemas relacionados con el financiamiento bancario externo:

- El encaje del 30 % del monto del crédito que el Banco Central ha dispuesto para ciertos créditos ingresados al amparo del Capítulo XIV del Compendio de Cambios Internacionales. En cierto modo, la autoridad obstaculiza con este encaje la posibilidad de aprovechar el diferencial de tasas que existe para fines crediticios en países como Estados Unidos, Gran Bretaña y Alemania. Sin embargo, conviene tener presente que dicha medida no ha impedido, por ejemplo, la consecución de financiamiento para proyectos de gran envergadura, como por ejemplo, en el sector minero. No obstante lo anterior, resulta aconsejable flexibilizar esta norma, dado que el encarecimiento de los proyectos de infraestructura, especialmente de aquellos en los cuales los usuarios pagan por su uso, repercutirá precisamente en el precio que éstos deberán soportar.
- El riesgo cambiario derivado de una eventual devaluación de la moneda nacional. De acuerdo con el Banco Mundial, los prestamistas internacionales prefieren el reembolso de los créditos en divisas. En estos casos, existe la posibilidad de contratar un seguro de cambio, lo que se traduce en un encarecimiento del crédito. En otros países, el estado ha sido garante de la estabilidad de los pagos en caso de ocurrir esta contingencia.

c. *Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)*

Los Fondos de Pensiones pueden participar de diversas maneras en el financiamiento de proyectos de infraestructura de uso público que contemplan un pago por parte de sus usuarios. Les sería más propicio intervenir en la etapa de operación del proyecto, y no comprometer recursos durante la fase de construcción, principalmente porque en ésta pueden hacerlo a través de terceros, que son los Fondos de Inversión que se mencionan más adelante.

1º *Instrumentos en los cuales pueden invertir*

De acuerdo con el artículo 45 del D.L. N° 3.500, las AFP pueden invertir, entre otros, en los siguientes instrumentos:

- Bonos de empresas Públicas y Privadas

En este caso, la empresa que se haga cargo de una obra -o su matriz- podrían emitir tales bonos. Tratándose de "Bonos sin Historia", es decir de sociedades de menos de tres años de existencia desde su constitución, la clasificación de riesgo de éstos debe ser de BBB o mejor. Se estima que, por la naturaleza de los riesgos envueltos en estas concesiones, las clasificadoras de riesgos no serían propensas a evaluar tan favorablemente estos proyectos, a pesar de una norma de carácter general de la Superintendencia de Valores y Seguros que tiende a facilitar esta clasificación.

- Bonos de empresas públicas y privadas convertibles en acciones, según el artículo 121 de la Ley N° 18.045, sobre Mercado de Valores
- Acciones de sociedades anónimas abiertas
- Acciones de sociedades anónimas inmobiliarias abiertas

Cabe recordar que a estas acciones, durante los 5 primeros años de vigencia de la sociedad, no se les aplican ciertas limitaciones establecidas en el D.L. N° 3.500.

- Cuotas de Fondos de inversión inmobiliarios y de Fondos de Inversión de Desarrollo de empresas, a que se refiere la ley N° 18.815

Se trata de un modo indirecto de participar en el financiamiento de concesiones. En este caso, las AFP pueden:

- a) Adquirir cuotas de fondos de inversión que, a su vez, hayan adquirido acciones o bonos de empresas concesionarias.
 - b) Suscribir contratos de aportes diferidos en el tiempo con los Fondos de Inversión, por un monto no mayor al 2 % del valor del fondo de pensión, y por un plazo de 3 años desde la inscripción de la emisión respectiva en la Superintendencia de Valores y Seguros. En este caso, las AFP concurren varias veces al financiamiento de los estudios de una misma concesión, dado que pueden celebrar contratos con varios Fondos. Sin embargo, faltaría por dictarse un Reglamento que haga aplicable esta modalidad contractual.
- Otros instrumentos de oferta pública, cuyos emisores sean fiscalizados por las Superintendencias de Valores y Seguros o de Bancos e Instituciones Financieras, según corresponda, que autorice el Banco Central (letra n).
 - Cuotas de inversión de créditos securitizados a que se refiere la ley N° 18.815
Esta última alternativa debe compatibilizarse con el artículo 135 de la Ley N° 18.045, de Mercado de Valores, que permite la securitización de títulos de crédito transferibles en virtud de normas de carácter general dictadas por la Superintendencia de valores y Seguros.

2º Fondos disponibles y límites aplicables para inversión por las AFP

La participación potencial de los Fondos de Pensiones en Infraestructura, en millones de dólares, ascendía en diciembre de 1995 a los siguientes valores, según la Superintendencia de AFP:

INSTRUMENTO INVERSIÓN	LÍMITE DE
- Cuotas de FIDE	1.121,02
- Cuotas de Fondos de Inversión Inmobiliarios	2.247,62
- Acciones S.A. Inmobiliarias	674,29
- Bonos de empresas sin Historia	1.271,66
TOTAL	4.640,29

Nota: las acciones de S.A.I. (Sociedades Anónimas Inmobiliarias) no se suman en el total de inversiones, porque comparten límite de inversión con los Fondos de Inversión Inmobiliarios.

Estimamos que deberá prestarse atención a los límites establecidos en la legislación para la inversión de las AFP en instrumentos susceptibles de ser empleados en el financiamiento de proyectos de infraestructura de uso público, en el sentido de facilitar su ampliación cuando ello sea necesario. La reciente tramitación de la Ley N° 19.415, destinada a facilitar el financiamiento de las concesiones de obras de infraestructura de uso público, que fue despachada en un plazo relativamente breve por el Congreso Nacional, debería ser un precedente digno de imitarse en el futuro.

d. Compañías de Seguros (D.F.L. N° 251)

1º Participación como agentes financieros

Para estas empresas resulta favorable el largo plazo de proyectos de infraestructura de uso público cuyo uso es pagado por los usuarios o respecto de los cuales existen aportes financieros comprometidos por parte del Estado, para sus propios calces de activos y pasivos. Puede no serles atractivo que se deban efectuar pagos al Estado con independencia del volumen de venta de la respectiva obra pública y la eventual baja liquidez de las cuotas de Fondos de Inversión y de las acciones u otros instrumentos emitidos por la sociedad concesionaria. Al igual que las AFP; es probable que estas entidades intervengan mayormente en la fase de operación de la obra de uso público, mediante el financiamiento a través de bonos, papeles de largo plazo o acciones.

2º Mecanismos de Inversión

De acuerdo a documento preparado por la Cía. De Seguros de Vida "La Construcción", las alternativas de financiamiento de infraestructura por parte de estas entidades serían las siguientes:

- Fondos de Inversión de Desarrollo de Empresas:
La participación por esta vía no sería significativa: las Cías de Seguros tienen como límite máximo de inversión por emisor para este tipo de fondos, el mínimo entre un 2,5 % del total de las reservas técnicas más el patrimonio de riesgo del inversionista y el 10 % de las cuotas suscritas por el Fondo. Ello permitiría a la aseguradora financiar sólo hasta un 5 % del valor total de la obra. Dado que los Fondos no están obligados a exigir garantías a las empresas, se incrementa el riesgo del negocio para la aseguradora.
- Fondos de Inversión Inmobiliarios:
Los límites de inversión de las Cías de Seguros están dados por el mínimo entre el 7 % de las reservas técnicas más el patrimonio de riesgo del inversionista y el 20 % de las cuotas suscritas del Fondo. Por ello, se calcula que las Cías. de Seguro financiarían sólo hasta un 4% del valor del proyecto.
- Títulos de deuda de las sociedades a cargo de un proyecto de infraestructura de uso público:

El límite de inversión directa en títulos de deuda viene dado por el menor valor entre el 10 % de las reservas técnicas y el patrimonio de riesgo del inversionista; el 20 % de la serie o emisión de cada instrumento; y el producto de diversos factores. Se estima que los montos que podrían allegarse por estos conceptos ascienden a un 40% de las reservas técnicas y patrimonio de riesgo del mercado asegurador, es decir, US \$ 1.130 millones.
- Acciones de las empresas involucradas en proyectos de infraestructura de uso público
- Inversión por medio del 20 % del Patrimonio Libre de Riesgo:
Estos recursos pueden ser invertidos sin restricciones de emisor. Pero, el monto estimado de todo el mercado asciende sólo a US \$ 80 M, aproximadamente.

Respecto de las Compañías de Seguros, cabe hacer presente la misma observación formulada para las AFP, en cuanto a la necesidad de atender con criterios flexibles a la ampliación eventual de sus límites de inversión.

e. Fondos de Inversión

1º FIDES y FII (Ley Nº 18.815)

Los Fondos de Inversión de Desarrollo de Empresas (FIDES) e Inmobiliarios (FII), pueden participar en los proyectos de infraestructura, como constituyentes de una sociedad o a través de la adquisición de títulos de deuda emitidos por dicha sociedad. Tiene también normas sobre límites de inversión.

Cabe resaltar que estos Fondos tienen la facultad de invertir en acciones de sociedades cuyo objeto sea la participación en concesiones de infraestructura de uso público, sin referencia específica al D.F.L. N° 164, con lo cual su ámbito de acción se amplía. Pero, la ley no los faculta para invertir en sociedades que, eventualmente, pudieran tener a su cargo obras de infraestructura de uso público bajo otra modalidad contractual.

2º Fondos de Inversión de Capital Extranjero de Riesgo (FICER, Ley N° 18.657))

A estos Fondos se les aplican las mismas restricciones y limitaciones que se establecen para los FIDE, aun cuando se encuentran autorizados para invertir casi exclusivamente en sociedades anónimas cerradas, pudiendo participar en la constitución de dichas sociedades. Ello permite que participen en el financiamiento de obras de infraestructura de uso público.

PGM/15.07.96
t:pedro:instfin3



COMISIÓN DE INFRAESTRUCTURA

CAMBIOS EN LA INSTITUCIONALIDAD DE LA INFRAESTRUCTURA EN CHILE

**Proposición para el
Plan Estratégico de la
Cámara Chilena de la Construcción**

Ministerio de Economía

- **Fomento actividades productivas**
- **Supervisión de mercados**
 - libre competencia
 - evitar conductas desleales
 - protección de los consumidores
- **Subsecretarías : Productiva, Energía, Pesca, Minería, Agricultura, y Bienes Nacionales.**
- **Superintendencias : Telecomunicaciones, Electricidad y Combustibles, Ferrocarriles, Puertos y Aeropuertos, Servicios Sanitarios y Concesiones.**

Ministerio de Vivienda y Urbanismo

- *Subsecretaría de Vivienda*
Planificación y Financiamiento de Viviendas
- *Subsecretaría de Urbanismo*
Funciones de actual División de Desarrollo Urbano, y atribuciones sobre parcelaciones con fines urbanos que hoy tiene el Ministerio de Agricultura

SÍNTESIS DE PROPOSICIONES RELEVANTES

- **1. Propósito del trabajo**
- **2. Noción de Infraestructura de Uso Público
Capacidad de Gestión e Inversión del Sector
Privado**
- **3. Diagnóstico de la Actual Estructura
Institucional**

- **4. Racionalizar y Modernizar el Papel del Estado**
 - Ministerios
 - Subsecretarías
 - Superintendencias

Ministerio de Infraestructura

- Subsecretaría de Transportes :
**Transporte Urbano e Interurbano,
Vialidad y Mantenición de Caminos**
- Subsecretaría de OO.PP. :
**Contratación de Obras con
Financiamiento Estatal**

- **5. Profundizar Proceso de Descentralización y Desconcentración Administrativa**
- **6. Modernización del Sistema de Personal de la Administración del Estado**
- **7. Privatizaciones Pendientes**

- **8. Introducción de Mecanismos de Mercado**
 - **integración armónica de normas legales y reglamentarias**
 - **término superposición institucional**
 - **aplicación de mecanismos vigentes**
 - **flexibilidad y gradualidad**
 - **diversas formas de contrato :
concesión, arrendamiento,
mantención y otros**

- **9. Mecanismos de Financiamiento eficientes y adecuados :**
 - **Participación de Bancos e Inversionistas Institucionales**
 - **Emisión de Títulos de Deuda (Bonos sin historia) y Securitización**
 - **Nuevas Garantías y Prendas Especiales**

PLAN ESTRATEGICO

**CAMBIOS EN LA INSTITUCIONALIDAD
DE LA INFRAESTRUCTURA EN CHILE**

SINTESIS DE PROPOSICIONES RELEVANTES

- 1.- Racionalización y Modernización del Estado
- 2.- Profundizar proceso de Descentralización y Desconcentración Administrativa
- 3.- Modernización del Sistema de Personal de la Administración del Estado
- 4.- Avanzar en las Privatizaciones
- 5.- Marco Regulatorio apropiado
- 6.- Mecanismos de Financiamiento eficientes y adecuados

**DESARROLLO
URBANO
Y GESTION
TERRITORIAL**

DESARROLLO URBANO Y GESTIÓN TERRITORIAL

PROPOSICIÓN PARA EL PLAN ESTRATÉGICO DE LA CÁMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCIÓN

RESUMEN EJECUTIVO.

El presente trabajo propone el estudio del Desarrollo Urbano y la Gestión Territorial, como una de las formas de colaboración de la Comisión de Urbanismo de la Cámara Chilena de la Construcción, al proceso de Modernización del Estado.

Este documento se ordena en tres capítulos y dos anexos, los cuales se refieren: el primero a la definición de conceptos, el segundo a la descripción y diagnóstico de la institucionalidad y, el tercero a las propuestas. Los capítulos segundo y tercero están ordenados en dos subcapítulos cada uno, dedicándose uno a la institucionalidad de la gestión territorial, y el otro a la institucionalidad de los instrumentos de planificación y a la institucionalidad de la vialidad urbana.

- I.- El concepto de Planificación Territorial, de Gestión Territorial y de Desarrollo Urbano.
- II.- Descripción y Diagnóstico de la situación actual.
- III.- Conclusiones y Propuestas.
- IV.- Anexos.

I.- EL CONCEPTO DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL, DE GESTIÓN TERRITORIAL Y DE DESARROLLO URBANO.

A.- QUÉ SE ENTIENDE POR PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y GESTIÓN URBANA Y TERRITORIAL.

Entendemos por Planificación Territorial, al proceso de elaboración de un plan de acciones, mediante cuya aplicación se logra orientar el desarrollo del territorio urbano y rural.

La Gestión Territorial se ha entendido, en su sentido más amplio, como una sucesión de acciones que buscan cumplir un objetivo específico. Dicho objetivo puede ser material, como el caso de la construcción de una obra, o inmaterial como el caso de la fijación de marcos regulatorios. El cumplimiento del objetivo para el cual se elabora la acción, debe ser clara y oportunamente evaluado, lo que permite ajustar y corregir las acciones.

El concepto de Gestión Territorial engloba el ámbito urbano y el ámbito rural. Respecto del primero, la gestión se encuentra parcialmente contenida en los procesos de estudio, formulación y aprobación de los Instrumentos de Planificación Territorial, definidos y reglamentados por la Ley General de Urbanismo y Construcciones. En cuanto a la gestión de las áreas rurales en ellas intervienen directamente los ministerios de acuerdo a las atribuciones propias que les entrega la ley, sin que se elaboren Planes Territoriales que guíen este conjunto de acciones.

Conforme al contenido del documento "Política Nacional de Desarrollo Urbano", esta acción debe enmarcarse en un concepto de Desarrollo, entendido éste como un proceso continuo de mejoramiento y también cuando proceda, de crecimiento, ambos planificados y complementarios.

Dado que las acciones privadas orientadas por los mecanismos de mercado, sean individuales o colectivas, son insuficientes por si solas para implementar este desarrollo y para evitar externalidades negativas que derivarían de un crecimiento inorgánico, corresponde al Estado la irrenunciable responsabilidad de procurar que las áreas urbanas en que vive la gran mayoría de los habitantes alcancen un estándar aceptable de habitabilidad.

B.- CUALES SON LAS INSTITUCIONES Y LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL.

1) Las Instituciones de Planificación Territorial:

La Ley General de Urbanismo y Construcciones entrega al Ministerio de Vivienda y Urbanismo, a sus SEREMIS y a las Direcciones de Obras Municipales la planificación territorial de las áreas urbanas. Los Ministerios pueden también intervenir en las áreas urbanas, elaborando planes en el cumplimiento de sus funciones propias, superponiéndose a las atribuciones de planificación del MINVU. En las áreas rurales intervienen directamente los Ministerios elaborando planes y ejecutando obras de acuerdo a las atribuciones propias que les entrega la ley. Por ejemplo el Ministerio de Agricultura a través de la oficina de Políticas Agrarias interviene en la zonificación del suelo y a través de los SEREMIS en conjunto con el MINVU, en los procesos de cambios de destino y subdivisión de terrenos; Obras Públicas a través de la Dirección de Vialidad, interviene en caminos; la Dirección de Riego del MOP interviene en obras de riego; el Ministerio de Educación interviene en la localización de los equipamientos educacionales; el Ministerio de Salud interviene en la localización de equipamientos de Centros de Salud; el Ministerio de Justicia, en la localización de recintos carcelarios, etc.

2) Los Instrumentos de Planificación Territorial:

Los Instrumentos Generales de Planificación Territorial son la Ley General de Urbanismo y Construcciones y su Ordenanza General, que se definen como los cuerpos legales comunes a todos los campos de acción, que establecerán la definición, el objetivo, la orientación y el contenido de todos los instrumentos de planificación y regulación del desarrollo urbano. Estos instrumentos se referirán, además, a los aspectos administrativos (competencia, responsabilidades, sanciones, etc.) que regulen los derechos y relaciones, tanto del Estado como de los particulares, cuando intervengan en el proceso de división del suelo, de su urbanización y los edificios que sobre él se construyan.

Se considerarán complementos a los instrumentos generales de planificación y regulación del desarrollo urbano todas las leyes y sus reglamentos u otros cuerpos normativos, o la parte de ellos, que se refieran a los mismos campos de acción antes enunciados o que tengan alguna incidencia sobre éstos.

Los Instrumentos pueden ser clasificados en función del tipo de suelo en urbanos y rurales; en función de la división territorial y administrativa del país como instrumentos nacionales, regionales, intercomunales y comunales; en función de las acciones reguladas como normativos, de planificación física y de inversiones.

II.- DESCRIPCIÓN Y DIAGNOSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL.

A.- LA INSTITUCIONALIDAD DE LA GESTIÓN TERRITORIAL.

- 1) Relaciones entre la Institucionalidad y las Acciones reguladas y los Instrumentos utilizados:

En este subcapítulo se han ordenado las instituciones a partir de la confrontación entre éstas y las materias que forman parte de la gestión. Las materias que forman parte de la gestión se han clasificado en los niveles de planificación definidos por la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

El análisis institucional se ha realizado bajo el supuesto que el objetivo es actuar en procura del perfeccionamiento de un sistema descentralizado de gestión, y en consecuencia, se busca establecer la coherencia entre la existencia de planes Nacionales, Regionales, Intercomunales y Comunales y el sistema institucional vigente.

Producto de esta confrontación se concluye con claridad que la propuesta de la Ley General de Urbanismo y Construcciones de un sistema de planificación descentralizado, generó una estructura institucional que afectó únicamente al MINVU y que el resto del ordenamiento institucional obedece principalmente a un sistema que aún se encuentra muy centralizado y que opera en forma paralela al esquema señalado. También se concluye que el contenido de los Planes Reguladores no abarca convenientemente todas las materias comprendidas en la gestión.

- 2) Análisis de la Planificación a nivel Nacional:

La normativa nacional que tiene relación con acciones de planificación territorial no está concentrada en un cuerpo único que permita estudiarla y consultarla integralmente, está compuesta por un gran número de disposiciones específicas, generadas por sectores especializados, 10 instituciones que resuelven independientemente, prácticamente prescindiendo de las políticas del resto de los sectores.

En cuanto a las atribuciones específicas, se puede advertir en el detalle del listado de instituciones, que existen materias sobre las cuales se superponen diferentes instituciones (como es el caso de la regulación de usos de suelo en áreas rurales), y otras que aparecen excesivamente fraccionadas (como es el caso de la dotación de equipamientos públicos: establecimientos educacionales, de salud, deportivos, etc.).

3) Análisis de la Planificación a nivel Regional:

La Autoridad Regional se ve sobrepasada por las facultades de Planificación física y de inversiones con que cuentan las instituciones que dependen directamente de los Ministerios. Ello significa que muchas veces no conoce con anticipación los proyectos de los Ministerios y no puede ejercer su función coordinadora asignada por ley.

Este problema se verifica en las acciones que afectan a la planificación y que no están incluidas dentro de las materias tratadas por los instrumentos de planificación territorial correspondientes a este nivel, tales como planificación y mantenimiento de caminos públicos, planificación y construcción de equipamientos, etc.

4) Análisis de la Planificación a nivel Comunal:

Las comunas ejercen la función de planificación territorial a través de su Plan Regulador, el cual no rige en sus áreas rurales. Las decisiones que afectan la planificación de estas últimas áreas son tomadas, algunas por los SEREMI como las relativas a la subdivisión y cambio del destino del suelo o a las obras de mantenimiento de caminos públicos, o son decididas en los niveles centrales, tales como la apertura de caminos, infraestructura de energía y sanitaria.

5) Problemas básicos más relevantes:

En síntesis, se verifican los siguientes problemas básicos:

- Descoordinación en los cometidos, repetición de las labores, e interferencias en las decisiones por la existencia de múltiples actores institucionales que trabajan en paralelo.
- Atribuciones de autoridades superpuestas al coexistir dos sistemas, uno de administración por sectores centralizados y otro de administración territorial descentralizado, al cual no se le transfiere la tuición sobre algunas materias que se mantienen en los sectores centralizados (en el caso de las decisiones para localizar y construir equipamientos la comuna identifica las zonas de mejor aptitud, pero quien planifica y ejecuta es el nivel central, desaprovechando las capacidades locales, por ejemplo).
- ineficiencia y descrédito de las autoridades territoriales ante la población, por cuanto se perciben como incapaces para planificar inversiones y obras en diferentes materias (vialidad, educación, salud, etc.).

- planes de ordenamiento comunal que se caracterizan por su debilidad frente a las facultades de autoridad centrales (por ejemplo la facultad del MINVU para alterar planes reguladores).
- inexistencia de procesos de información y de medición de resultados que permitan el diálogo tanto entre instituciones de la Administración Pública, como entre éstas y otros sectores que no pertenecen a ella, lo que genera una participación desinformada y parcial.
- no existe un procedimiento que permita recoger, estudiar, calificar y alentar las iniciativas privadas.

B.- LA INSTITUCIONALIDAD DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN URBANA Y DE LA VIALIDAD URBANA.

B1.- Los instrumentos de Planificación Urbana

1) Esquema General: del nivel nacional al nivel local.

Los instrumentos de Planificación Urbana, aunque son parciales en el área sobre la que tienen atribuciones y en las materias que tratan, forman un sistema de planificación descentralizado que distribuye funciones y atribuciones en los niveles Nacional, Regional, Metropolitano, Intercomunal y Comunal.

La legislación distingue instrumentos de diferente jerarquía y en su reglamentación (Ordenanza General) establece con precisión la tramitación que se cumple para el estudio, formulación y aprobación de cada uno de ellos. Esta jerarquía reconoce cuatro instrumentos, a saber, el Plan Regional de Desarrollo Urbano, el Plan Regulador Intercomunal y/o el Plan Regulador Metropolitano según corresponda, el Plan Regulador Comunal y el Plano Seccional.

2) Diagnóstico y análisis:

Este sistema presenta ciertas virtudes que se propone reforzar y ciertas deficiencias que es conveniente corregir.

Entre las virtudes se destaca:

- Una clasificación de instrumentos en función de la división administrativa del territorio nacional, lo que es coherente con el sistema de autoridades existentes y permite clasificar jerárquicamente las materias de la gestión.
- Una estructura que permite incorporar la participación de los actores sociales y económicos en la formulación de políticas de ordenamiento territorial.

Entre las deficiencias se destaca:

- Aplicación de una misma y larga tramitación para la aprobación por el Gobierno Regional de instrumentos comunales (Reguladores y Seccionales) reconocidos por la Ley, aunque en su visación técnica y jurídica se compruebe que cumplen con todas las regulaciones y normas establecidas mediante planes Intercomunales y/o Metropolitanos en los casos que éstos existan.
- La omisión de estudios de factibilidad técnica en los planes Regionales, Metropolitanos e Intercomunales.
- Falta de definición en los procedimientos de tramitación y de las materias a regularse mediante Planos Seccionales y enmiendas a los Planes Reguladores Comunales.
- Falta de participación, del sector privado y de la ciudadanía en general, debido a un inadecuado sistema de exposición de antecedentes, y sólo una vez que los Planes se encuentran terminados. Mediante este proceso la participación es desorganizada, no es informada adecuadamente, no se recogen las inquietudes de estos sectores y no logra el respaldo al Plan el que tiene un marcado carácter de impositivo.
- Incapacidad de los Planes Reguladores Comunales para regular el desarrollo en el ámbito rural de la comuna.
- Inexistencia de procedimientos administrativos adecuados para la evaluación de resultados y la medición dinámica del rendimiento de las medidas implementadas por la planificación.
- Falta de atribuciones para planificar y regular los espacios públicos comunales quedando éstos sin una institución rectora que coordine y concilie los intereses de los distintos usuarios de estos espacios, tales como, redes de infraestructura, arborización, áreas peatonales, etc.
- Incapacidad de impulsar medidas administrativas y legales para el financiamiento de obras y proyectos priorizados por los Planes Reguladores.
- Inexistencia de procedimientos para recoger, estudiar, calificar y alentar iniciativas privadas.
- Falta de una institucionalidad y de instrumentos para asumir tareas de planificación y gestión, fundamentales en el desarrollo de las áreas urbanas. Las tareas que se encuentran en esta situación se refieren al estudio y financiamiento de las externalidades provocadas por los proyectos de extensión urbana y por las acciones de densificación. Asimismo, la Renovación de áreas urbanas deterioradas y/o subutilizadas se encuentra en similar situación.

La no consideración de las externalidades de los proyectos indicados provoca distorsiones en el mercado del suelo lo que genera la necesidad de imponer medidas de dudoso resultado como es el caso de la fijación de límites urbanos. A lo anterior se agrega un efecto de falta de financiamiento para la ejecución de obras de refuerzo de la infraestructura y de construcción de equipamientos situados fuera del área de los proyectos pero destinadas a atender las necesidades de estos usuarios.

La carencia de una institucionalidad destinada a la Renovación Urbana afecta la calidad de las ciudades y desaprovecha infraestructura y equipamientos con que las áreas deterioradas y subutilizadas son atendidas.

- Facultades de MINVU para aprobar modificaciones al Plan Regulador Comunal sin cumplir con los procedimientos: de exposición al público, acuerdo del Concejo y decreto del Alcalde, las que afectan la credibilidad del público en los instrumentos y las autoridades comunales.
- 3) Procedimientos y competencias para la elaboración y aprobación:

En los niveles Regional, Metropolitano e Intercomunal se establece como responsables de elaborar estos estudios a las Secretarías Ministeriales Regionales del MINVU, quienes para los planes Metropolitanos e Intercomunales, deben consultar a las comunas, trámite que no se exige para el Plan Regional.

Los procedimientos de aprobación para todos estos instrumentos, Metropolitanos, Intercomunales y Comunales, contemplan el acuerdo del Consejo Regional, con la única excepción de los seccionales comunales y las enmiendas al plan comunal. Este sistema se exige, aún cuando los instrumentos de menor jerarquía quedan supeditados en todo a los mayores, lo que es cautelado mediante la revisión técnica y jurídica realizada por los Seremi del MINVU y por la División de Desarrollo Urbano del Minvu y la Contraloría General de la República, en este caso se encuentran los Intercomunales cuando existe un Metropolitano ó los Planes Comunales cuando existen Metropolitanos o Intercomunales.

Esto, dado los plazos que implica provoca un entramamiento para la elaboración y aprobación de instrumentos de efectos menos relevantes y que se elaboren cumpliendo con los Planes Generales. En cuanto a la posibilidad de realización de estudios de enmiendas y propuestas de medidas oportunas los efectos de estos procesos hacen que en el momento de la aprobación las medidas sean obsoletas.

La legislación establece como única iniciativa válida para los estudio de planificación de cualquier nivel a las instituciones públicas excluyendo con ello a los vecinos, agrupaciones de propietarios y empresas que pudieran tener interés en estudiar el desarrollo particular de un sector.

B2.- La institucionalidad de la vialidad urbana.

1) Identificación de las Instituciones y sus funciones:

En este capítulo, se han identificado y establecido las relaciones entre las instituciones que intervienen y cuatro subsistemas viales urbanos mediante los cuales se atienden las necesidades de la ciudad bajo el punto de vista de la circulación. Ello se funda en el supuesto inicial que es conveniente distinguir el rol propio de cada uno de estos subsistemas y, en consecuencia, la institucionalidad debe responder a este planteamiento y a la manifiesta poca capacidad para tratar este tema en los instrumentos de Planificación Urbana.

2) Examen del modo de operar de la Vialidad Urbana:

La Comisión de Vialidad Urbana de la Cámara Chilena de la Construcción ha realizado un interesante estudio acerca del modo de operar de los instrumentos de planificación de la infraestructura vial urbana. Se ha estimado conveniente referirse a algunos aspectos de dicha investigación, dado que contribuye a comprender cómo, en la práctica, se procuran satisfacer necesidades colectivas en esta área.

3) Diagnóstico:

De la confrontación indicada se concluye, la necesidad de emprender acciones orientadas en torno a la solución de los siguientes aspectos:

- El reconocimiento que los espacios destinados a la circulación vehicular ocupan parte del espacio abierto de la ciudad y que éste juega un rol esencial en el desarrollo futuro, se debe actuar en la definición de objetivos, normas y estándares para estos espacios, que permitan su tratamiento unitario y multidisciplinario.
- El ordenamiento institucional existente responde al resultado de una dinámica de generación sucesiva de equipos técnicos al interior del aparato estatal, cada vez más especializados y diferenciados, que son dotados de autonomía y recursos para el tratamiento de dicha especialidad. El efecto de este proceso histórico se hace sentir en la existencia de un vacío de autoridad para tratar unitariamente el tema, y en la generación de planes diversos elaborados por distintas especialidades que administrativamente responden a jerarquías similares, en que no prevalece ninguno sobre otro.

La propuesta de acción en este tema se orienta hacia la discusión de la autoridad competente, los procesos que deben establecerse para la toma de decisiones y para la elaboración de planes que integren las distintas disciplinas y que se coordinen con las políticas de planificación territorial.

- La discusión de metas y planes hoy se realiza al interior de los equipos profesionales de los distintos sectores públicos, sin informar adecuadamente y oportunamente a los afectados, y desaprovechando las posibilidades de potenciar los proyectos mediante la integración de iniciativas provenientes tanto de otros sectores del sistema público como de las actividades privadas.

III.- PROPUESTAS.

A.- GESTIÓN TERRITORIAL.

- 1) Concentrar funciones de similar naturaleza realizando una redistribución de las funciones relativas a la gestión territorial tales como, Urbanismo, Obras Públicas, Transportes, Servicios Públicos, Equipamiento y Vivienda. Esta acción se materializa a través de la readecuación de la institucionalidad, para lo cual se propone crear un ente rector de todas estas funciones.
- 2) Redistribuir descentralizando las funciones de gestión territorial en los niveles Nacional, Regional, Metropolitano y Comunal.

Complementario a la propuesta de concentración de funciones se propone, para mejorar la eficiencia de la institucionalidad y posibilitar un efectivo aporte del sector privado y de la sociedad, distribuir atribuciones evitando la superposición de estas.

Esta distribución se hará asignando:

- La generación de políticas y normas en los niveles centrales de los ministerios.
- La coordinación de políticas, generación de planes multidisciplinarios y administración de presupuestos de inversión en los niveles Regional y Metropolitanos.
- La generación de proyectos, la supervisión, la administración y aplicación de mecanismos de evaluación de ellos en el nivel comunal.

- 3) Descentralizar a partir de las comunas:

La consideración de la comuna como instancia inicial para este proceso reconoce dos particularidades que están presentes frente a la toma de decisiones en este nivel. Es en él donde se generan las demandas por

el ordenamiento territorial y es en este nivel donde se reflejan los problemas de acciones descoordinadas y de carencia de soluciones generadas en los niveles superiores. Junto a lo anterior es indispensable destacar que como consecuencia de la implementación de acciones que no se integran a los planes comunales se producen problemas a posteriori que derivan de la no consideración del territorio y sus particularidades políticas y geográficas.

- 4) Facultar al Gobierno Regional para exigir a las comunas su asociación cuando estas constituyen áreas urbanas metropolitanas.

Se propone al ejecutivo que mediante el estudio de la legislación correspondiente establezca la facultad del Gobierno Regional para que éste a petición de una comuna forme parte de un área metropolitana y que garantice su aporte, pueda exigir la concurrencia y aportes de su vecina para la solución de los problemas comunes..

- 5) Hacer Planes regionales de infraestructura, equipamiento e inversiones:

Impulsar ante el Gobierno y el Parlamento la necesidad de modificar la legislación para que en las regiones se formulen planes de infraestructura y de preservación del medio ambiente, que abarquen todo el territorio regional, en que se fije con claridad los estándares ambientales y de dotación de infraestructura con que deben elaborarse los planes reguladores, y en que se incorporen y se coordinen todos los planes específicos, tales como vialidad, transporte, infraestructura sanitaria, infraestructura energética y de comunicaciones, tratamiento y disposición final de residuos sólidos y líquidos, redes de regadío.

Estos planes deben establecer con claridad cual es la capacidad real del territorio para cobijar actividades urbanas y de explotación del territorio y constituyen el contexto en el cual se evaluarían los efectos de los Planes Comunales, Intercomunales y Metropolitano.

- 6) Definir indicadores para la medición del desarrollo urbano:

Para avanzar en un proceso que facilite la comprensión de los fenómenos del desarrollo urbano y establecer un diálogo más fecundo entre los diferentes sectores sociales, públicos y privados, se propone la generación de indicadores dinámicos que sean información comprensible y que permitan además evaluar el comportamiento de algunos procesos urbanos que son el resultado de las políticas que se implementan.

Dichos indicadores se formulan considerando las siguientes particularidades de la situación actual:

- Un escenario que debe reconocer una creciente participación de la comunidad organizada y el público en general en el debate de las Políticas Urbanas.

- Una situación cada vez más dinámica de cambio, en que se requiere un proceso de adaptación constante y de toma oportuna de decisiones.
 - Una necesidad de capacitar e informar adecuadamente a la comunidad a la vez de evaluar dinámicamente los resultados de las políticas.
 - Las necesidades de contar con parámetros comunes a los diferentes instrumentos locales y sectoriales que permitan hacerlos comparables e incorporar sus resultados parciales a planes globales.
- 7) Dotar de atribuciones legales, administrativas y de asignación de recursos a la Institución encargada de la Gestión Territorial para evaluar y exigir el pago de las externalidades a quien las genera.

Para regular mediante herramientas de mercado los procesos de expansión de las ciudades y dar condiciones adecuadas para la densificación y la renovación de las ciudades se debe actuar corrigiendo las causas de la actual distorsión existente en el mercado del suelo urbano. Esta distorsión se produce como consecuencia de la incorporación de una gran cantidad de terrenos cuyo costo de urbanización se encuentra rebajado como consecuencia de no incorporar en esta fase los costos de ejecución de los equipamientos e infraestructura de la ciudad destinados a atender las necesidades de estas nuevas áreas, tales como; Basura; Medios de transporte; Establecimientos educacionales; Centros Hospitalarios; Seguridad de los vecinos.

La implementación de esta propuesta requiere impulsar la búsqueda de un acuerdo con las autoridades Políticas y de Gobierno del país a fin de estudiar y evaluar la real dimensión de las distorsiones señaladas y proponer enmiendas legales y administrativas para su solución.

- 8) Dotar de atribuciones legales, administrativas y de asignación de recursos a la Institucionalidad encargada de la Gestión Territorial para llevar a cabo acciones que impulsen la Renovación Urbana.

Crear la implementación de esta propuesta requiere crear las herramientas legales para establecer un sistema de adquisición (expropiaciones entre otros) que facilite la unificación de predios altamente fraccionados localizados en áreas urbanas deterioradas que se califiquen mediante un procedimiento técnico objetivo como de renovación.

B.- INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN Y VIALIDAD URBANA.

En síntesis, se propone en este capítulo:

- 1) Modificar la legislación para extender el ámbito de acción de los Instrumentos de Planificación Comunal incorporando la regulación de las áreas externas al límite urbano en las materias que la ley señale.

El objetivo de esta modificación consiste en que los Planes Reguladores tengan atribuciones para planificar la aplicación del actual Artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y otras atribuciones de diferentes ministerios que tienen facultades de intervención en materias que afectan los procesos de Planificación del territorio, por ejemplo, regular el borde costero, la planificación y construcción de balnearios, centros turísticos, campamentos mineros, etc.

- 2) Modificar la Ley General de Urbanismo y Construcciones diferenciando las materias y los procedimientos de aprobación de los Planes Reguladores Metropolitanos, Intercomunales, Comunales, Seccionales y enmiendas al Plan Regulador.

Esta diferenciación se realizará buscando facilitar las acciones, públicas y privadas, cuyos efectos sean menos relevantes y mejorar la eficiencia de la institucionalidad asignando responsabilidades en los diferentes niveles del sistema.

- 3) Diferenciar los contenidos y los procedimientos de aprobación de los Instrumentos de Planificación según el tamaño poblacional de las comunas, en función de la cantidad de población, con el objeto de simplificar y agilizar los estudios de las unidades de menor tamaño y hacer más eficiente la labor de la institucionalidad con estos procesos.
- 4) Incorporar dentro de las materias normadas por el Plan Regulador Comunal, la fijación de estándares de equipamiento (educación, salud y abastecimiento vecinal), la regulación del uso de la superficie, subsuelo y espacio aéreo de los bienes nacionales de uso público fijando las áreas destinadas a los diferentes elementos, que hacen uso de estos espacios (vialidad, redes sanitarias de agua potable, alcantarillado y aguas lluvia, redes de transporte de energía eléctrica y gas, comunicaciones y señales) y las áreas destinadas a las demás funciones de este espacio (áreas verdes, urbanización, áreas de circulación peatonal y áreas de valor patrimonial).

IV.- ANEXOS.

A.- LISTADO DE INSTITUCIONES QUE INTERVIENEN EN VIALIDAD URBANA.

Este capítulo describe las instituciones que intervienen en vialidad urbana, Según nivel jerárquico de la vialidad, ordenadas por materia.

B.- IDENTIFICACION DE INSTITUCIONES QUE INTERVIENEN EN VIALIDAD URBANA Y SUS FUNCIONES.

Jefe de Proyecto: Rodrigo Rojas Barros, arquitecto (Universidad Católica de Chile). Miembro de la Comisión de Urbanismo de la Cámara Chilena de la Construcción.

Han colaborado muy especialmente en este trabajo los miembros de la Comisión de Urbanismo de la Cámara Chilena de la Construcción, señores Eugenio Cienfuegos B. (Presidente), Salvador Valdés P. y Patricio Silva U.

**PLAN ESTRATÉGICO DE LA
CÁMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCIÓN
DESARROLLO URBANO Y GESTIÓN TERRITORIAL**

DOCUMENTO DE TRABAJO

I.- PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

A.- Concepto

En las siguientes páginas se ha recopilado y ordenado la información relativa a las atribuciones que en materia de ordenamiento territorial tienen los diferentes organismos que forman parte del sistema administrativo del Estado. Para ello se han identificado las instituciones y los instrumentos a través de los cuales tales instituciones intervienen en la Planificación Territorial.

Para estos efectos hemos adoptado las siguientes definiciones:

- * Planificación Territorial: Es el proceso de elaboración de un plan de acciones, mediante cuya aplicación se logra orientar el desarrollo del territorio urbano y rural.

Conforme al contenido del documento "Política Nacional de Desarrollo Urbano", esta acción debe enmarcarse en un concepto de Desarrollo, entendido éste como un proceso continuo de mejoramiento y también cuando proceda, de crecimiento, ambos planificados y complementarios.

Dados que las acciones privadas, sean individuales o colectivas, orientadas por los mecanismos de mercado, son insuficientes por si solas para implementar este desarrollo y para evitar externalidades negativas que derivarán de un crecimiento inorgánico, corresponde al Estado la responsabilidad de procurar, mediante la planificación, que las áreas urbanas en que vive la gran mayoría de los habitantes alcancen un estándar aceptable de habitabilidad. Esto sólo será posible mediante una adecuada, estable y eficiente planificación del Desarrollo Urbano, que concilie desde una perspectiva superior los intereses de los particulares con el interés del Bien Común, y que coordine las inversiones privadas con las del Estado, en procura de un óptimo efecto.

- * Gestión territorial: En su sentido más amplio es la sucesión de acciones que buscan cumplir un objetivo específico. Dicho objetivo puede ser material, como es en el caso de la construcción de una obra, o inmaterial como en el caso de la fijación de marcos regulatorios. El cumplimiento del objetivo, para el cual se elabora la acción, debe ser claro y oportunamente evaluado lo que permite ajustar y corregir las acciones.

La gestión territorial está constituida por el conjunto de procedimientos administrativos y decisiones que afectan a un área territorial y que fijan un marco regulatorio para las acciones emprendidas por diferentes actores. Por lo tanto, esta gestión abarca los procedimientos relativos a la formulación de planes que corresponden a los instrumentos de planificación territorial, como también a los planes de obras y sus financiamientos, puesto que estos últimos son esenciales para dar sustento a los primeros.

La gestión, como procedimiento administrativo, considera una serie de acciones sistemáticas que deben incluir evaluaciones de desempeño y eficiencia, las cuales orientarán un proceso de mejoramiento continuo. Por ello, no es suficiente establecer los marcos regulatorios y encomendar obras y planes sin considerar simultáneamente parámetros de medición.

El concepto de gestión territorial engloba tanto el ámbito denominado urbano como el rural. Respecto del primero, la gestión se encuentra parcialmente contenida en los procesos de estudio, formulación y aprobación de los Instrumentos de Planificación Territorial, definidos y reglamentados por la Ley General de Urbanismo y Construcciones. En la gestión de las áreas rurales intervienen directamente los ministerios de acuerdo a las atribuciones que les entrega la ley, sin que para ello se elaboren Planes Territoriales que guíen este conjunto de acciones.

B.- Instituciones que intervienen en la Planificación Territorial

La Ley General de Urbanismo y Construcciones entrega al Ministerio de Vivienda y Urbanismo, a sus SEREMIS y a las Direcciones de Obras Municipales la planificación territorial de las áreas urbanas, pudiendo los demás Ministerios también afectar la planificación de las áreas urbanas, en el cumplimiento de sus funciones propias y superponiéndose a las atribuciones de planificación del MINVU.

En las áreas rurales intervienen directamente los Ministerios de acuerdo a las atribuciones propias que les entrega la ley. Por ejemplo, el Ministerio de Agricultura a través de la oficina de Políticas Agrarias interviene en la zonificación del suelo y a través de los SEREMIS en conjunto con el MINVU, en los procesos de cambios de destino y subdivisión. Obras Públicas a través de la Dirección de Vialidad, interviene en caminos. La Dirección de Riego del MOP interviene en obras de riego. El Ministerio de Educación interviene en la localización de los equipamientos educacionales. El Ministerio de Salud, interviene en la localización de equipamientos de Centros de Salud. El Ministerio de Justicia, en la localización de recintos carcelarios, etc.

La diferenciación entre áreas urbanas y rurales y la asignación de atribuciones a diferentes instituciones para actuar en estos ámbitos, hace difícil el tratamiento integrado de la Planificación del Territorio y el análisis de la interacción entre el Desarrollo Urbano y el Territorio, aún cuando es indudable la repercusión mutua de las políticas que regulan las acciones de uno y otro ámbito. Como ejemplo pueden indicarse las políticas sobre densificación o sobre viviendas sociales fijadas por el MINVU, que afectan la extensión de las áreas urbanas; las políticas sobre división de la propiedad rural que afectan las características de áreas que a futuro serán incorporadas al crecimiento de las ciudades, etc.

C.- Instrumentos de Planificación Territorial

Los Instrumentos Generales de Planificación Territorial, son la Ley General de Urbanismo y Construcciones y su Ordenanza General, que se definen como los cuerpos legales comunes a todos los campos de acción, que establecerán la definición, el objetivo, la orientación y el contenido de todos los instrumentos de planificación y regulación del desarrollo urbano.

Se consideran complementos a los instrumentos generales de planificación y regulación del desarrollo urbano todas las leyes y sus reglamentos u otros cuerpos normativos, o la parte de ellos, que se refieran a los mismos campos de acción antes enunciados o que tengan alguna incidencia sobre éstos.

Estos Instrumentos pueden ser clasificados del siguiente modo:

- 1) De acuerdo al tipo de suelo, en urbanos y rurales. Esta clasificación responde a la diferenciación administrativa de suelo establecida por la Ley General de Urbanismo y Construcciones que define como suelo urbano al área comprendida dentro de los límites urbanos y como suelo rural el área exterior a dichos límites urbanos, o sea, el resto del territorio. Establecida esta diferenciación, la política Nacional de Desarrollo Urbano, declara que el suelo urbano será planificado por medio de los Planes Reguladores Urbanos e Inter-Urbanos y que el suelo rural será planificado, desde el punto de vista de sus relaciones con lo urbano, por medio de los Planes Urbano- Regionales e Inter-Urbanos (SIC). Además, cuando proceda, le serán aplicables, proyectos específicos de villorrios agrícolas.
- 2) De acuerdo a la división territorial y administrativa del país, en instrumentos nacionales, regionales, intercomunales y comunales. Esta clasificación se origina en los niveles de acción definidos por la Ley General de Urbanismo y Construcciones (Art. 28), para la planificación urbana y que corresponden a cuatro tipos de áreas: nacional, regional, intercomunal y comunal.

Atendido a que el sistema de gobierno interno en que se organiza la administración del país no reconoce en su estructura el nivel intercomunal, el cual se encuentra incluido en las funciones de los gobiernos regionales, para los efectos de esta clasificación se ha adoptado la diferenciación en tres tipos de áreas: nacional, regional, y comunal.

- 3) De acuerdo a las acciones reguladas, como normativos, de planificación física y de inversiones.

Esta última diferenciación se origina en el objetivo del estudio, que busca establecer un ordenamiento institucional adecuado a un sistema de gestión que reconoce las siguientes categorías: instrumentos destinados a fijar los marcos normativos que son los que establecen los procedimientos administrativos (competencia, responsabilidades, sanciones, etc.); instrumentos destinados a regular la ocupación del territorio (tipos de áreas urbanas, rurales, relaciones espaciales entre zonas urbanas, distribución de actividades en el territorio, etc.) y planes de inversión y evaluación cuyo objetivo es resolver la ejecución de obras físicas y su mantención (infraestructura, equipamiento, etc.)

El cuadro siguiente sintetiza la pauta de clasificación expuesta:

NIVEL DE ACCIÓN		MATERIAS
1. NACIONAL	1.1 AREA URBANA	a) Normativas
		b) Planificación Física
		c) Planificación de Inversiones
	1.2 AREA EXTERNA A LIMITES URBANOS	a) Normativas
		b) Planificación Física
		c) Planificación de Inversiones
2 REGIONAL	2.1. AREA URBANA	a) Normativas
		b) Planificación Física
		c) Planificación de Inversiones
	2.2. AREA EXTERNA A LIMITES URBANOS	a) Normativas
		b) Planificación Física
		c) Planificación de Inversiones
3. COMUNAL	3.1. AREA URBANA	a) Normativas
		b) Planificación Física
		c) Planificación de Inversiones
	3.2. AREA EXTERNA A LIMITES URBANOS	a) Normativas
		b) Planificación Física
		c) Planificación de Inversiones

II.- DESCRIPCIÓN Y DIAGNOSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL.

A.- La Institucionalidad de la Gestión Territorial

Para su análisis se han establecido las relaciones entre la institucionalidad y las acciones reguladas, clasificadas conforme a los criterios expuestos.

Ello permite identificar y clasificar las instituciones que intervienen en acciones específicas que son parte de los procesos de gestión del territorio. A partir de este conocimiento se realiza más adelante el análisis de alternativas de mejoramiento de la gestión.

A continuación se expone en detalle el listado de instituciones que intervienen en la Gestión de Planificación Territorial, ordenadas por materias sobre las que tienen intervención, indicando los instrumentos utilizados.

NIVEL DE ACCION	MATERIAS	INSTRUMENTOS	INSTITUCION
1.- NACIONAL 1.1. AREA URBANA	ACCIONES NORMATIVAS		
	<ul style="list-style-type: none"> * Fijación de límites de áreas. * Elaboración de inst. de planificación * Servicios sanitarios (normas, concesiones, centralización de datos, residuos líquidos industriales). * Servicios eléctricos y combustibles. * Industria anexa a la minería (Desarrollo) * Seguridad de la navegación 	<ul style="list-style-type: none"> O. General O. General Resolución Decreto Decreto 	<ul style="list-style-type: none"> MINVU MINVU MOP (Superintendencia de Servicios Sanitarios). ECONOMIA (Superintendencia de Electricidad y Combustible MINERIA DEFENSA (Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante).
	PLANIFICACION FISICA		
<ul style="list-style-type: none"> * Patrimonio, monumentos nacionales. * Equipamientos deportivos * Aviación civil y comercial (Dirección). * Equipamientos de jardines infantiles. * Establecimientos penales * Obras portuarias (marítimas, fluviales y lacustre; supervigilancia, aprobación, etc.) * Caminos Públicos Urbanos. * Defensas Fluviales (construcción y conservación) * Destinación de vías para servicios públicos de locomoción colectiva. 		<ul style="list-style-type: none"> EDUCACION (Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos). DEFENSA (Digeder). TRANSPORTE Y TELECOMUNICACIONES (Junta de Aeronáutica Civil). EDUCACION (Junta Nacional de Jardines Infantiles). JUSTICIA MOP (Dirección de Vialidad) MOP (Dirección de Vialidad) TRANSPORTE Y TELECOMUNICACIONES 	

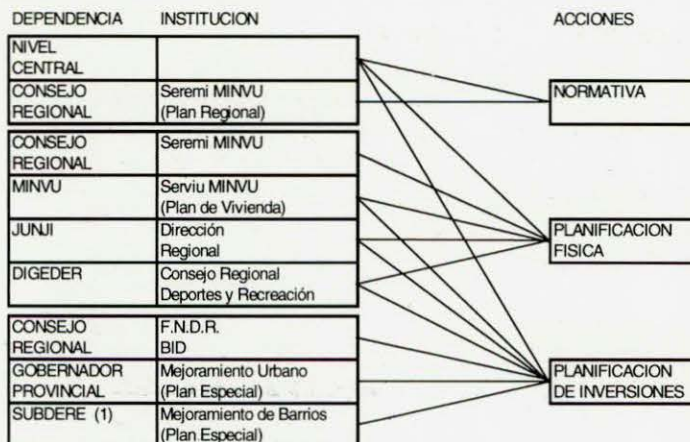
	PLANIFICACION DE INVERSIONES		
	<ul style="list-style-type: none"> * Aeropuertos (administración y dirección) * Aeropuertos (estudios y construcción) * Edificios públicos (estudios y construcción) 		DEFENSA (Dirección General de Aeronáutica Civil). MOP (Dirección de Aeropuertos). MOP (Dirección de Arquitectura)
1.2. AREA EXTERNA A LOS LIMITES URBANOS	ACCIONES NORMATIVAS		
	<ul style="list-style-type: none"> * Servicios sanitarios (normas, concesiones, centralización de datos residuos líquidos industriales). * Transportes (políticas y dirección supervisión de empresas que operan). * Servicios eléctricos y combustibles * Industria anexa a la minería (políticas para su desarrollo). * Velar por la seguridad en la navegación. 		MOP (Superintendencia de Servicios Sanitarios). TRANSPORTE Y TELECOMUNICACIONES ECONOMIA (Superintendencia de Electricidad y Combustible) MINERIA DEFENSA (Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante).
	PLANIFICACION FISICA		
	<ul style="list-style-type: none"> * Obras de riego (supervigilancia y coordinación de inversiones). * Riego (explotación de obras mayores y revisión de proyectos privados). * Patrimonio y monumentos nacionales. * Equipamientos de jardines infantiles. * Equipamientos deportivos. * Establecimientos penales (creación de recintos). * Obras portuarias (marítimas, fluviales y lacustres; supervigilancia, aprobación, etc.) 		ECONOMIA (Comisión Nacional de Riego). MOP (Dirección de Riego). EDUCACION (Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos). EDUCACION (Junta Nacional de Jardines Infantiles). DEFENSA (Digeder) JUSTICIA MOP (Dirección de Obras Portuarias).

	<ul style="list-style-type: none"> * Aviación civil y comercial (Dirección). * Vialidad. * Defensas fluviales (construcción y conservación). * Agua (planificación de desarrollo en fuentes naturales). 		TRANSPORTE Y TELECOMUNICACIONES (Junta de Aeronáutica Civil). MOP (Dirección de Vialidad). MOP (Dirección de Obras). MOP (Dirección General de Aguas).
	PLANIFICACION DE INVERSIONES		
	<ul style="list-style-type: none"> * Aeropuertos (administración y dirección) * Aeropuertos (estudios y construcción). 		DEFENSA (Dirección General de Aeronáutica Civil). MOP (Dirección de Aeropuertos).
2.- REGIONAL	ACCIONES NORMATIVAS		
2.1.- AEREA URBANA	<ul style="list-style-type: none"> * Roles de centros urbanos. * Areas de influencia recíproca. * Relaciones gravitacionales. * Metas de crecimiento. * Prioridades de inversión en infraestructura. 	Plan Regional de Desarrollo Urbano	D.S. MINVU (Preparado por Seremi-Minvu).

	PLANIFICACION FISICA		
	<ul style="list-style-type: none"> * Límites urbanos. * Areas de desarrollo prioritario. * Areas de restricción de riego * Red vial estructurante. * Zonificación general * Equipamiento. * Densidades. * Vialidad. 	Plan Regulador Intercomunal y/o Metropolitano	CONSEJO REGIONAL (Preparado por Seremi-Minvu).
	<ul style="list-style-type: none"> * Normas de edificación * Densidades. * Equipamientos. 	Modificaciones de Planes para cumplir con programas del Minvu	MINVU (Programa del Serviu Regional).
	PLANIFICACION DE INVERSIONES		
	<ul style="list-style-type: none"> * Vialidad urbana. * Mejoramiento urbano. * Mejoramiento de barrios. 	Propuesta Regional Plan Especial Plan Especial	CONSEJO REGIONAL (F.N.D.R.-BID) GOBERNADOR (Postulación a través de Municipalidades). INTERIOR (Subsecretaría de Desarrollo Regional)
2.2.- AREAS EXTERNAS A LIMITES URBANOS	ACCIONES NORMATIVAS		
	<ul style="list-style-type: none"> * Proviene del nivel nacional. 		

	PLANIFICACION FISICA		
	<ul style="list-style-type: none"> * Subdivisión. * Cambio de destino. 		AGRICULTURA (Seremi) MINVU (Seremi)
	PLANIFICACION DE INVERSIONES		
	<ul style="list-style-type: none"> * Vialidad rural. 		CONSEJO REGIONAL (F.N.D.R.-BID)
3.- COMUNAL	ACCIONES NORMATIVAS		
3.1. AREA URBANA	<ul style="list-style-type: none"> * Proviene del nivel nacional. 		
	PLANIFICACION FISICA		
	<ul style="list-style-type: none"> * Límite urbano. * Extensión urbana y prioridades. * Areas de riego y restricción. * Zonificación de usos de suelo. * Zonificación de condiciones de edificación y densidades. * Red vial estructurante. * Areas verdes y equipamientos. 	Plan Regulador Comunal	CONSEJO REGIONAL (Preparado por Municipalidad e informado por Seremi-Minvu.
	PLANIFICACION DE INVERSIONES		
	<ul style="list-style-type: none"> * Vialidad. * Equipamientos. * Areas verdes. 	Presupuesto Municipal	CONCEJO MUNICIPAL
3.2. AREAS EXTERNAS A LIMITES URBANOS	<ul style="list-style-type: none"> * Todas las acciones se resuelven en niveles superiores. 		

NIVEL DE PLANIFICACION REGIONAL AREAS URBANAS

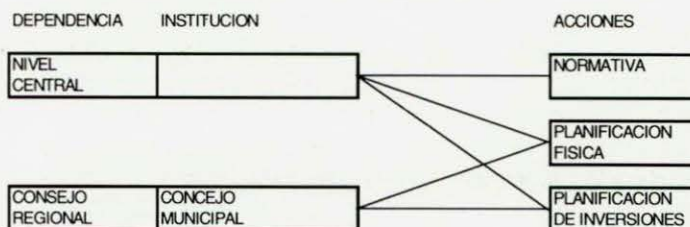


NIVEL DE PLANIFICACION REGIONAL AREAS RURALES



NOTAS : (1) SUBDERE= Subsecretaría de Desarrollo Regional - Min. del Interior
(2) JUNJI= Junta Nacional de Jardines Infantiles - Min. de Educación

NIVEL DE PLANIFICACION COMUNAL AREAS URBANAS



NIVEL DE PLANIFICACION COMUNAL AREAS RURALES

NO HAY COMPETENCIAS

CUADRO 2.2 C MALLA DE RELACIONES ENTRE ACCIONES DE NIVEL COMUNAL CORRESPONDIENTES A LA GESTION TERRITORIAL DE LAS AREAS URBANAS Y RURALES E INSTITUCIONES DEL ESTADO.

2. Análisis de los cuadros anteriores:

2.1 **Planificación a nivel Nacional,**

La normativa nacional relativa a la planificación territorial está compuesta por un gran número de disposiciones, generadas en forma dispersa por distintos sectores, quienes las dictan independientemente y con prescindencia de las políticas adoptadas por los demás sectores. Dicha normativa no está concentrada en un cuerpo único que permita estudiarla y consultarla integralmente.

Esta multiplicidad de organismos con competencia en planificación nacional, también se traduce en una superposición de atribuciones respecto de algunas materias específicas como, por ejemplo, en la dotación de equipamientos públicos (establecimientos educacionales, de salud, deportivos, etc.).

Por otra parte, el análisis de los cuadros 2.2.A. y 2.2. B, nos permite advertir que existe una gran número de acciones de planificación física (territorial) y de decisiones sobre inversión, que son adoptadas a nivel central, no obstante ellas afectan la realidad local y por lo cual demandan un acabado conocimiento de la misma. Además, para la adopción de tales acciones y decisiones no se consulta la opinión de las autoridades regionales, provinciales y comunales, lo que se traduce en que muchas veces aquellas pueden ser tomadas sin conocimiento de las autoridades locales.

Las acciones territoriales relativas al área rural son adoptadas por el Ministerio de Agricultura con total prescindencia del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, no obstante corresponde a éste último la aplicación de las políticas de vivienda social en dichas áreas.

Escapan a las facultades de los dos Ministerios indicados las acciones que se implementan a partir de las atribuciones del resto de las instituciones con competencia en estas materias, entre las que cabe destacar las correspondientes a las distintas Direcciones del Ministerio de Obras Públicas tales como, Dirección de Vialidad, Dirección de Arquitectura, Obras Portuarias, etc., las que son altamente especializadas, fuertemente centralizadas y cuentan con la capacidad necesaria para implementar acciones en las tres áreas de la gestión territorial: normativa, planificación física y planificación de inversiones.

2.2. **Análisis de la Planificación a nivel Regional.**

El Gobierno Regional se ve sobrepasado por las facultades de Planificación física y de inversiones con que cuentan los distintos Ministerios, quienes muchas veces actúan al margen de tales Gobiernos, obstaculizando, en consecuencia, la labor de coordinación que por ley les ha sido encomendada a éstos.

Este problema se percibe claramente al analizar describe en las acciones que afectan la planificación territorial y que no están incluidas de las materias abordadas por los instrumentos de planificación territorial regional, tales como planificación y mantenimiento de caminos públicos, planificación y construcción de equipamientos, etc.

Sin perjuicio de lo anterior, los Gobiernos Regionales cuentan con amplias facultades para planificar y adoptar decisiones de inversiones respecto de los recursos provenientes del F.N.D.R. y de los ISAR (fondos asignados por el Gobierno Regional), los cuales sin embargo, representan una baja proporción del presupuesto de inversión nacional.

Por otra parte a nivel regional existen decisiones que sin ser adoptadas ni coordinadas por el Gobierno Regional, sobrepasan a las autoridades comunales y afectan radicalmente la planificación territorial comunal, tales como aquellas referidas a los equipamientos deportivos y de jardines infantiles y a la creación de sectores de viviendas sociales, tanto rurales como urbanas.

Otro tipo de acciones que afectan la planificación en este nivel, son las que encuentran su origen en las decisiones sobre inversión en infraestructura, que muchas veces no son conocidas oportunamente en los niveles regionales y comunales correspondientes. Tal es el caso de la construcción de plantas generadoras de energía, definición de los programas de inversión de las empresas de servicios sanitarios y obras públicas en general.

2.3. Planificación a nivel Comunal.

La Administración Comunal ejerce la función planificadora a través de la elaboración de su plan regulador, el cual no rige en las áreas rurales pertenecientes a su comuna. Las decisiones que afectan la planificación de estas últimas áreas, son tomadas por los SEREMIS, en lo que dice relación con la subdivisión y cambio del destino del suelo y con las obras de mantenimiento de caminos públicos, y por el nivel Central en lo que respecta a la construcción de caminos y a la infraestructura en general. Las comunas también están facultadas para planificar inversiones con los recursos comunales y para postular a fondos regionales del FNDR e ISAR.

Un gran número de decisiones relativas a la ejecución de obras son estudiadas, planificadas y resueltas en los niveles superiores de la administración, afectando la Planificación Física y la Planificación de inversiones de este nivel. Estas decisiones, tomadas con criterio de desarrollo nacional, restan posibilidades a las autoridades comunales para disponer de medios y para implementar obras de infraestructura y equipamiento destinadas al soporte y al incentivo del desarrollo local.

Los planes de ordenamiento físico de este nivel también pueden ser alterados por las decisiones que se toman en niveles superiores, con lo cual se debilitan estos instrumentos y se altera la línea de participación de la comunidad. Tal es el caso de, las atribuciones de los SERVIU para programas de viviendas sociales, las obras de caminos públicos realizadas por el MOP, aplicación de programas especiales como el mejoramiento de barrios, etc.

3. Identificación de los Problemas más relevantes

En síntesis, se verifican los siguientes problemas básicos:

- * Superposición de atribuciones derivadas de la existencia de dos sistemas de administración: un sistema de administración centralizado y un sistema de administración territorial descentralizado.
- * Descoordinación en la actuación de los distintos organismos competentes para conocer de una misma materia, lo cual se traduce en una duplicidad de esfuerzos para la consecución de un objetivo común.;
- * Ineficiencia y descrédito de las autoridades territoriales regionales y comunales ante la población, por cuanto los perciben como incapaces para planificar inversiones y obras en diferentes áreas (vialidad, educación, salud, etc.).
- * Planes de ordenamiento comunal que se caracterizan por su debilidad frente a las facultades de autoridad central, como es el caso de los planes reguladores que pueden ser modificados por el MINVU . Otro rasgo negativo es su carácter parcial ya que sólo se refieren al suelo urbano y su extensión.
- * Inexistencia de canales de información y de sistemas de medición de resultados sobre Políticas de Planificación que permitan, por una parte, contar con la opinión oportuna e informada de sectores que no pertenecen a la Administración Pública y por la otra, evaluar los resultados de tales políticas.
- * No existe un procedimiento que permita recoger, estudiar, calificar y alentar las iniciativas privadas en esta área.

B.- La Institucionalidad de los Instrumentos de Planificación Urbana y de Vialidad Urbana.

1. La Institucionalidad de los Instrumentos de Planificación Urbana.

1.1 **Esquema General: del nivel nacional al nivel local.**

Respecto del área urbana, la gestión territorial se encuentra hoy reducida a los procesos de estudio, formulación y aprobación de los Instrumentos de Planificación Territorial, los que son definidos y reglamentados por la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

La legislación distingue instrumentos de diferente jerarquía y en su reglamentación (Ordenanza General) establece con precisión la tramitación que se debe cumplir para el estudio, formulación y aprobación de cada uno de ellos.

Esta jerarquía reconoce cuatro instrumentos, a saber: el Plan Regional de Desarrollo Urbano, el Plan Regulador Intercomunal y/o el Plan Regulador Metropolitano según corresponda, el Plan Regulador Comunal y el Plano Seccional.

En lo que se refiere a la tramitación y estudio de los Planes Regionales, Metropolitano e Intercomunal, la ley se limita a precisar el organismo responsable de su estudio, elaboración y propuesta, sus contenidos, y la autoridad y procedimiento a seguir para su aprobación.

El Plan Regional de desarrollo urbano, los Planes Reguladores Intercomunales y Metropolitanos son confeccionados por las Secretarías Regionales del MINVU. El primero de ellos se aprueba mediante Decreto Supremo MINVU, con el informe de la División de Desarrollo Urbano y la opinión del Gobierno Regional y sin consulta a las Municipalidades. A diferencia del Regional, los Planes Reguladores Intercomunales y Metropolitanos requieren dicha consulta, son aprobados por Resolución del Intendente Regional, previo acuerdo del CORE, informe de la División de Desarrollo Urbano del MINVU y toma de razón de la Contraloría General de la República.

Los Planes Reguladores Comunales y los Planos Seccionales se tratan con más detalle en la ley y su ordenanza. Son instrumentos elaborados por la Municipalidad respectiva que los realiza de acuerdo a las normas para la confección de Planes Reguladores establecidas por el MINVU y en todo quedan supeditados a las disposiciones de los Planes Regionales, Metropolitanos e Intercomunales.

El contenido, los antecedentes, estudios y el procedimiento para la aprobación y la exposición para recibir la opinión de los vecinos, tanto para la elaboración como para las enmiendas que se hagan a estos instrumentos, se encuentran regulados por la Ley General de Urbanismo y Construcciones y su Reglamento.

Para la planificación en este nivel comunal la ley establece la necesidad de incorporar en los estudios que forman parte del plan, la evaluación de factibilidad para ampliar o dotar de redes energéticas y de agua potable y alcantarillado, en relación con el crecimiento urbano proyectado. Este último estudio requiere la consulta previa al servicio sanitario correspondiente a la región.

Las materias sobre las cuales se exige a estos instrumentos elaborar estudios de factibilidad se amplían en la Ordenanza General de la Ley, incorporándose las correspondientes a las aguas lluvias, la capacidad de la red vial, los sistemas de transporte y suficiencia de equipamiento.

El procedimiento de aprobación del Plan Regulador Comunal, una vez elaborado, se inicia con la exposición al público, durante 30 días, recepción de observaciones formuladas en el plazo de 15 días una vez vencido el plazo de la exposición, presentación para su aprobación al Concejo Municipal, realizada por el Director de Obras, en que se expone el

proyecto, las observaciones y el tratamiento dado a dicha observaciones. Con el acuerdo del Concejo, el Alcalde lo aprueba mediante decreto y remite los antecedentes al SEREMI del MINVU quien, si no tiene observaciones, lo envía con su informe para ser aprobado por resolución del Intendente, previo acuerdo del Consejo Regional, y toma de razón de Contraloría.

El mismo procedimiento de aprobación se emplea en los estudios de planos seccionales, exceptuándose únicamente el tratamiento de algunas materias de enmienda de Planes Reguladores Comunales en que la ley faculta a la Ordenanza para precisar su alcance.

Además, se exceptúan de todos los procedimientos indicados, los casos de proyectos de los SERVIU Regionales y Metropolitano quienes pueden, a través de la respectiva Secretaría Regional, proponer modificaciones a los Planes Reguladores, los que son aprobados por Decreto Supremo del Ministerio, previo informe de la Municipalidad emitido en el plazo máximo de 30 días, el que se considera favorable si no es enviado en el plazo indicado.

1.2. Análisis y Diagnóstico.

La planificación territorial, en los términos en que ha sido definida por la ley, contribuye a favorecer la descentralización, otorgando al efecto facultades específicas a cada uno de los niveles que intervienen en dicha planificación, cuales son los niveles Comunal, Intercomunal, Regional y Nacional. La existencia de esta estructura permitiría identificar y ordenar fácilmente las materias propias de la competencia de cada uno de los instrumentos de planificación.

Para los efectos del estudio, formulación y tramitación de los instrumentos que conforman la Planificación Comunal, el legislador ha efectuado una diferenciación entre: el Plan Regulador, los Planes de estudios detallados, denominados planos seccionales y las Enmiendas al Plan Regulador.

Esta diferenciación es de mucho interés, puesto que si tales procedimientos estuvieran convenientemente reglamentados y dieran suficientes atribuciones a los Municipios, permitirían la flexibilización y oportuna adecuación del Plan Regulador a la realidad vigente.

La indefinición de las materias que pueden ser abordadas por los seccionales, y por la vía de enmiendas a los Planes Reguladores, ha derivado en la generación de Planes Reguladores Comunales excesiva e inconvenientemente detallistas, y en un tipo de gestión municipal extremadamente rígida, en que se actúa considerando al Plan Regulador como instrumento único.

Es grave la omisión de la exigencia de estudios de factibilidad técnica en materias tales como agua potable, alcantarillado de aguas lluvia, aguas servidas y plantas de tratamiento, vialidad y transporte y disposición final de residuos sólidos y de estudios de impacto ambiental, en la elaboración de los instrumentos de Planificación Urbana Regionales, Metropolitanos e Intercomunales.

Ello, por cuanto en la elaboración de los estudios de factibilidad que deben ser realizados al nivel de los planes comunales, técnicamente no se resuelve la integración de estos estudios parciales en el contexto Intercomunal, Metropolitano y Regional, quedando ellos como estudios y propuestas incompletas e insuficientes para resolver los problemas abordados.

También es negativa la falta de consulta a los Municipios y a los Gobiernos Regionales para la elaboración del Plan Urbano Regional.

Asimismo, resulta inconveniente restringir a una sola autoridad la posibilidad de proponer la tramitación de los Planes Urbanos Regionales y Comunales, por cuanto por esta vía se rigidiza la formulación de tales Planes y se impide participar en este proceso a los vecinos y demás eventuales interesados. Cabe señalar, que en el caso de los Planes Reguladores Intercomunales, dicha facultad es atribuida tanto a la Secretaría Regional del MINVU correspondiente como a las Municipalidades respectivas.

Los procedimientos de aprobación para los instrumentos, Metropolitanos, Intercomunales y Comunales contemplan siempre el acuerdo del CORE, no obstante los instrumentos de menor jerarquía se formulan con estricta sujeción a lo dispuesto por los instrumentos de mayor jerarquía, lo cual se verifica mediante la revisión técnica y jurídica realizada por los SEREMI del MINVU. Dicho acuerdo debería ser requerido sólo en aquellos casos en que la modificación del instrumento de menor jerarquía conlleve una alteración del instrumento de mayor jerarquía, o en los no exista tal instrumento.

Finalmente, el procedimiento de excepción que permite a los SERVIU proponer modificaciones a los Planes Reguladores y aprobar tales modificaciones sin cumplir con los procedimientos de exposición al público, acuerdo del Concejo Municipal y decreto del Alcalde, previstos para estas materias en la ley, vulneran gravemente la credibilidad del público en los instrumentos de Planificación Comunal.

2. La Institucionalidad de los Instrumentos de Vialidad Urbana.

2.1 Identificación de Instituciones que intervienen en la Vialidad Urbana (Ver Anexo 1).

2.2 Descripción de la Institucionalidad Vigente en Vialidad Urbana (Ver Anexo 2).

2.3 Diagnóstico.

Para los efectos de este estudio, debemos entender como sistema vial urbano al conjunto de calles, avenidas, caminos y pasajes planificados y construidos en las áreas urbanas. En este sistema se ha incluido el lugar físico destinado a albergar las calzadas, aceras, bandejones y otros elementos de diversa naturaleza que habitualmente se localizan en él, tales como, postación, kioscos, refugios, arborización, etc.

Este sistema, debiera cumplir un rol esencial en la conformación del carácter de las ciudades, reconociendo al efecto diferencias entre barrios, tipos de ciudades, geografía, arborización, etc. Asimismo, debería establecer diferencias en el tratamiento que se dé a los distintos elementos que configuran el sistema vial urbano.

Sin embargo, el tratamiento que se da actualmente al sistema vial urbano no considera tales diferencias, lo que se traduce en una acción focalizada hacia las vías que presentan mayores problemas desde el punto de vista de vialidad, dejándose sin atención otro tipo de problemas que pueden afectar el funcionamiento del sistema como, por ejemplo, los que se relacionan con estacionamientos, desplazamientos peatonales, accesos a las propiedades, pérdida de arborización, postaciones y cables aéreos, etc.

A continuación se efectúa una clasificación de los subsistemas viales urbanos, con el objeto de identificar con claridad la función de cada uno de ellos y el sistema institucional que les es aplicable.

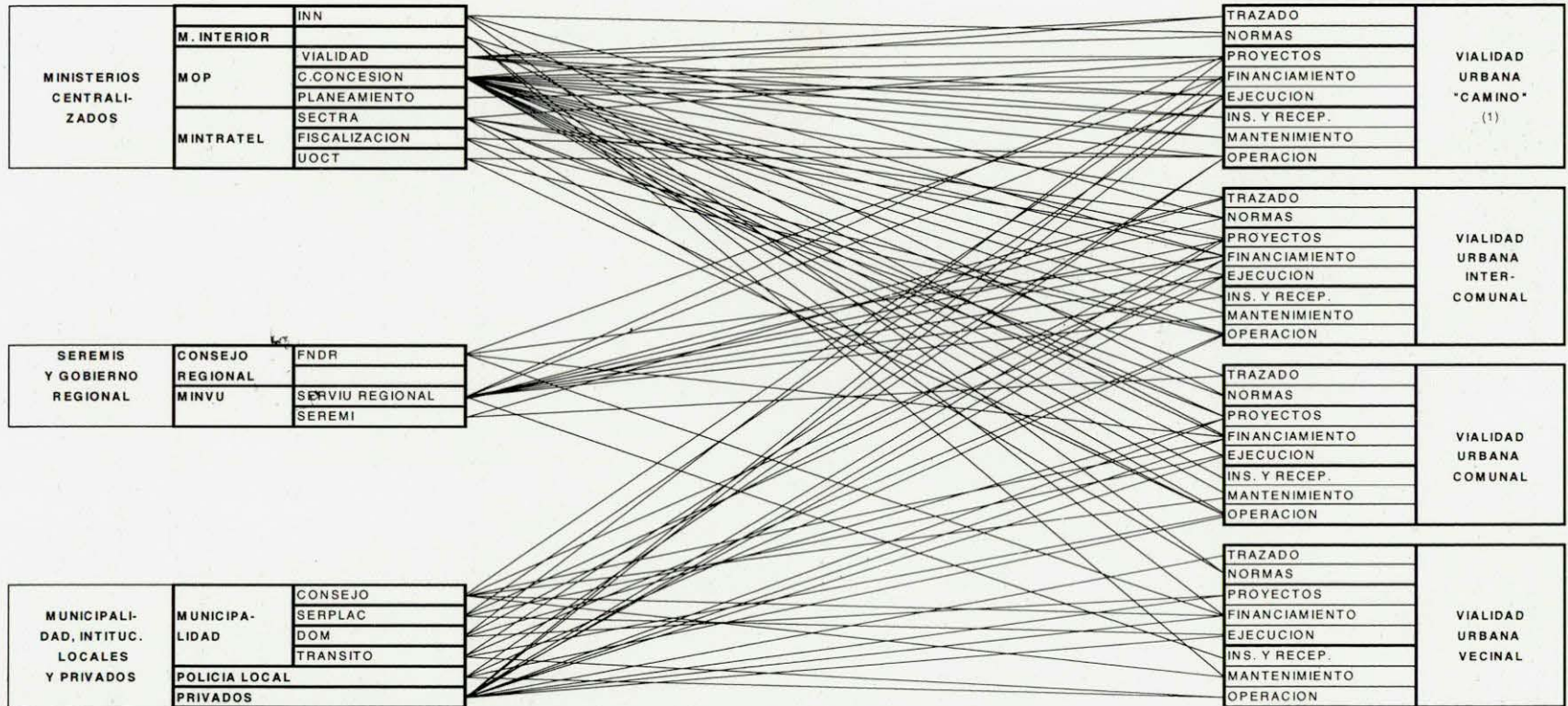
Vialidad Urbana: Llamada camino público, forma parte del sistema de camino y la autoridad que planifica, proyecta, construye y administra la gestión y mantenimiento es el MOP. Corresponde a las calles y avenidas de la ciudad que unen caminos públicos declarados como tales por Decreto Supremo.

Vialidad Urbana Intercomunal: Corresponde al conjunto de calles y avenidas, que cumplen con la función de permitir el transporte que se realiza entre diferentes comunas. La autoridad encargada hoy de este subsistema está dividida entre los SEREMIS de Vivienda y Urbanismo, los SERVIU del mismo Ministerio, el Ministerio de Transporte que interviene en la gestión y las Municipalidades.

Vialidad Urbana Comunal: Corresponde al conjunto de calles y avenidas que cumplen con la función de permitir el transporte que se realiza al interior del territorio comunal. La autoridad encargada hoy de este subsistema está dividida entre las mismas instituciones que el sistema intercomunal, lo que hace que ésta no se diferencie de la anterior.

Vialidad Urbana Vecinal: Corresponde al conjunto de calles y pasajes que cumplen con la función esencial de permitir el acceso a las propiedades que se encuentran enfrentándolas. La autoridad encargada hoy de éste subsistema está dividida entre las mismas instituciones que son responsables del sistema intercomunal y del comunal, en consecuencia una vez puestas en servicio no se diferencian de las anteriores. El único factor de diferenciación, en lo administrativo, se produce en las fases iniciales de la producción de estas vías puesto que la reserva de espacios, el proyecto y la construcción de éstas es una actividad privada realizada en los procesos de subdivisión y urbanización del suelo urbano.

En el esquema que se incluye a continuación como cuadro 1.1. se grafican las relaciones que se han determinado que existen entre las materias que corresponden al proceso de gestión de vialidad urbana distinguiéndose el nivel jerárquico a que pertenece ésta y las instituciones que tienen atribuciones en dichas materias.



CUADRO 1.1 MALLA DE RELACIONES ENTRE MATERIAS ORDENADAS JERÁRQUICAMENTE E INSTITUCIONES QUE INTERVIENEN EN ELLAS.

(1). CORRESPONDE A LA VIALIDAD URBANA CALIFICADA LEGAL Y REGLAMENTARIAMENTE COMO CAMINO PÚBLICO.

El análisis del listado de instituciones y sus funciones en gestión vial y del cuadro anterior, en que se grafican la relación institución - actividad permite destacar los siguientes problemas básicos:

- * Distintas instituciones y autoridades tienen facultades para intervenir en una misma materia y en el mismo tipo de vialidad, lo que se traduce en una ineficiencia en cuanto a la gestión, producto de la descoordinación y la duplicidad de actividades que se generan por este motivo.
- * Existen acciones de planificación vial que no se insertan en los planes de desarrollo territorial.

Los SERVIU y el MOP, cuentan con la facultad de definir líneas oficiales y de ejecutar expropiaciones no contempladas en los Planes Reguladores, sin estar obligados a modificar estos instrumentos.

La aplicación de estas facultades les permite planificar y construir obras desconociendo los objetivos y contenidos de la planificación comunal, lo cual resta eficacia a los instrumentos comunales desde el punto de vista de la ciudadanía.

Esta acción del nivel central constituye una respuesta a problemas parciales y contingentes que tienen valor desde un punto de vista nacional, donde se estudian, pero desconocen las propuestas y los aportes que pueden generarse en los niveles regionales y comunales.

- * En la planificación comunal y regional no se incorpora la planificación vial, acentuando el estudio separado y la descoordinación entre estas materias. Este estudio de planes y metas por especialidad dificulta la incorporación de actores provenientes del sector privado (inversiones en infraestructura, en instalaciones productivas, turísticas, etc.); de la comunidad organizada (Colegios Profesionales, Asociaciones Gremiales, etc.); como de los otros subsectores de la Administración Pública.
- * En la Ley de Concesiones de Obras de Infraestructura Pública, no se cautela la incorporación de los proyectos de concesiones por iniciativa privada a los procesos de planificación territorial, lo que puede eventualmente significar que tales obras sean rechazadas por las autoridades territoriales Regionales y Comunales o por la ciudadanía.
- * Los espacios abiertos urbanos, sometidos a grandes requerimientos, son objeto de una larga e interminable sucesión de faenas, lo cual provoca fuertes externalidades negativas sobre los usuarios y sobre quienes las contratan y ejecutan, sin que existan procedimientos de evaluación de efectos ni de la gestión.

Además, el carácter y la habitabilidad de la ciudad se afectan por la definición en cuanto a dimensiones, materiales y actividades que se asigna a sus espacios abiertos públicos y privados.

Por tal motivo, la administración que se efectúe de las disponibilidades de estos lugares también es fundamental para la definición del carácter y de los estándares de habitabilidad, constituyendo un parámetro fundamental para la definición de las potencialidades actuales, y futuras de los terrenos privados y de la calidad de vida de los habitantes de la ciudad.

2.4 Análisis de alternativas:

En esta parte del documento trataremos, bajo dos puntos de vista, las alternativas para el tratamiento de la vialidad urbana. El primero se refiere al tratamiento del espacio público y el segundo a los problemas básicos que se verifican en los distintos tipos de vialidades.

Espacio Público:

- a) Política Nacional para el espacio público: Fijar objetivos, normas y estándares, conforme se indica a continuación, para el espacio de circulación urbana mediante una Política Nacional que concilie las necesidades e intereses de los diferentes usuarios del espacio abierto de la ciudad.

Contenidos de esta Política Nacional para regular el espacio público urbano:

Objetivos Generales:

Se consideran los contenidos en la actual Política Nacional de Desarrollo Urbano.

Objetivos específicos:

- Crear una instancia de interacción entre los actores que intervienen en el espacio público.
- Asegurar una adecuada producción de espacios públicos, que aseguren el desarrollo futuro en cumplimiento de los objetivos generales, integrando los aportes que puedan generarse tanto en el sector público como en el privado.
- Distribuir con justicia y equidad las disponibilidades existentes, proponiendo el mejoramiento y crecimiento de dicha oferta.

- b) Políticas específicas para al espacio público

- Establecer un ente regulador (normativo y resolutivo) que considere la participación de los actores y la integración de las acciones públicas y privadas.
- Determinar los estándares mínimos por tipos de espacios públicos, para los diversos usos de suelo. Estándares superiores serían facultativos de urbanizadores y de los gobiernos locales a través de su Plan Regulador.
- Establecer procedimientos descentralizados para la preparación de Planes y proyectos que integren todas las disciplinas y los objetivos regionales y comunales en su elaboración.

- Fijar responsabilidades en la producción, mantenimiento y administración del suelo público (Urbano y Rural). La administración la realizará la autoridad procurando obtener el bien común.

c) Propuestas específicas:

- Solicitar en las instancias de Gobierno, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Ministerio de la Vivienda Y Urbanismo, Ministerio de Obras Públicas y Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones la elaboración de una propuesta de política que regule las acciones de producción y administración del espacio público.
- Preparar documentos que contengan las consideraciones básicas que motivan el tratamiento de este tema; diagnóstico institucional, objetivo y políticas.
- Avanzar en una etapa inicial mediante un ajuste en la institucionalidad vigente, estableciendo autoridades y responsabilidades según subsistema y materia, quienes deberán con urgencia hacerse cargo de las siguientes acciones:
Normalización y recopilación de la información (crear un catastro del espacio público).
Asignar responsabilidad a los niveles Regionales y Comunales en la elaboración de estos catastros.
Asignar responsabilidades en la formulación de planes y proyectos, creando una instancia única en la toma de decisiones y financiamiento de las obras. Estas instancias deben obedecer a los subsistemas y materias identificadas.
Definir instancias técnicas multidisciplinarias e integradoras de los diferentes niveles territoriales para la formulación de planes y proyectos que serán sometidos a la aprobación de las autoridades.

2.5 Reasignación de funciones relativas a la vialidad.

Solicitar al Poder Ejecutivo que elabore e impulse el proyecto de Ley necesario para eliminar la dualidad de autoridades que rigen sobre una misma materia y territorio y crear planes territoriales, regionales y comunales, que contengan la planificación del transporte y la vialidad.

Para ello, se propone un ordenamiento de las instituciones relacionadas con la vialidad urbana, buscando cumplir con lo siguiente:

- Diferenciar tipos de sistemas viales.
- Determinar autoridades que intervienen en cada tipo.
- Establecer procedimientos para la toma de decisiones coordinadas.

Tipos de sistemas viales.

Su diferenciación se realiza en función de su repercusión en la estructura urbana y del carácter del transporte que atienden, conforme al siguiente cuadro: 1.4.2.

NIVEL DE DECISIÓN	SISTEMA VIAL	DESCRIPCIÓN DE ELEMENTOS
NACIONAL	CARRETERAS NACIONALES	RUTAS INTERNAC. Y NACIONALES - Pasos front. - puertos - aeropuertos
REGIONAL	VIAS REGIONALES	INTERCOMUNALES - vías rurales - vías urbanas
COMUNAL	VIAS COMUNALES	ESTRUCTURANTES
COMUNAL	CALLES VECINALES	CALLES VECINALES PJES. ESTACIONAMIENTOS

CUADRO Nº 1.4.2. A

Carreteras Nacionales;

estructuran un Plan Nacional para el desarrollo equilibrado de las diferentes áreas territoriales, resguardan una adecuada inserción en el sistema de transportes internacionales y cautelan la existencia de un sistema de acceso en todo el territorio.

Vías Regionales;

dan cabida al Plan Regional de Transporte en procura del desarrollo equilibrado de todos los sectores económicos y áreas territoriales. Conforman una red de vías rurales y urbanas que interconectan los núcleos productivos y los asentamientos humanos.

Vías estructurantes comunales;

su función es la de otorgar soporte para el abastecimiento y extracción de excedentes del territorio comunal y asegurar un desarrollo equilibrado de los diferentes sectores de actividades urbanas. Además constituyen el espacio propio de la comuna en que ésta expresa su carácter.

Calles vecinales y pasajes;

su área de influencia corresponde a los predios que acceden a estos espacios; su función es mixta debiendo asegurarse, además del transporte, la incorporación de elementos propios de la habitabilidad y carácter urbanístico del sector o barrio atendido.

2.6 Autoridades para cada tipo de vialidad.

Carreteras Nacionales;

deben ser de responsabilidad del Ministerio de Infraestructura, quien resuelve en el marco del Plan Nacional que debe ser aprobado por el Presidente de la República con la opinión de los Consejos Regionales.

Vías Regionales;

deben ser de responsabilidad de la Intendencia Regional correspondiente, quien resuelve conforme al Plan Regional que debe ser elaborado por los equipos técnicos regionales con la participación de las municipalidades y aprobado por el Gobierno Regional.

Vías estructurantes Comunes;
deben ser de responsabilidad de la Municipalidad correspondiente, quien resuelve conforme al Plan Regulador Comunal.

Calles vecinales;
como responsabilidad de la Municipalidad correspondiente, quien resuelve conforme al Plan Regulador Comunal.

La estructura de sistemas viales diferenciados y de las autoridades responsables propuestas, se grafica en el siguiente cuadro:



CUADRO 1.4.2. B ESTRUCTURA DE AUTORIDADES ENCARGADAS DE LOS DIFERENTES SISTEMAS DE VIALIDAD.

El esquema indicado supone crear unidades técnicas en los niveles Regionales y Comunales que sean de apoyo a las políticas interministeriales, y cuya función será el estudio y materialización de las acciones interdisciplinarias que se aplicarán en los niveles correspondientes.

Estas unidades técnicas, proponen, informan y evalúan; la autoridad territorial resuelve y es sometida a fiscalización y controles por parte de los usuarios, quienes harán presente el grado de satisfacción de sus demandas, mediante la aplicación de mecanismos de evaluación diseñados en el Plan.

La elaboración de los Planes de vialidad se realizará con el carácter de planes destinados a materializar el Plan de Transporte correspondiente e identificarán acciones a realizarse en los tres componentes del sistema de gestión, a saber, reserva de terrenos, producción de las obras y administración y evaluación.

2.7 Procedimientos para la toma de decisiones en materia de administración.

Para actuar en cada sistema identificado Nacional, Regional y Comunal, las autoridades deberán actuar conforme a las siguientes atribuciones:

- Todas las obras y actividades que afecten el espacio destinado a los diferentes sistemas viales deben ser autorizadas por las autoridades competente propuestas. Esta autorización recaerá sobre las siguientes materias; obras de vialidad, obras de infraestructura en general, señalización, publicidad, arborización, mobiliario urbano, medidas de gestión de tránsito, etc.
- Deberán establecerse los procedimientos de consultas a los niveles inferiores y de revisiones por la autoridad superior correspondiente a las áreas y las materias afectadas.

Las consultas y revisiones tendrán plazos establecidos, al vencimiento de los cuales se presume informe positivo. Únicamente podrán exceptuarse de este procedimiento las acciones que correspondan a modificaciones a los Planes, los cuales deberán cumplir con el trámite previsto para este propósito.

- La autoridad correspondiente a cada sistema deberá confeccionar planes de acción de corto y mediano plazo, los cuales indicarán las construcciones, refuerzo o ampliación de las infraestructuras, que ocupan el espacio de cada uno de los sistemas viales. En dicho plan además deberán contemplarse las acciones de mantención de los elementos de las infraestructuras, y mobiliario con que se cuenta.
- La autoridad tendrá la facultad de condicionar la ejecución de cualquier obra, pública o privada, a que ella se encuentre contemplada previamente en el plan indicado. Se excluyen únicamente las reposiciones originadas por accidentes o por causas imprevistas.

2.8 Condiciones para incentivar la participación y obtener el aporte de diversos sectores.

- Esta se debe producir a lo menos en forma previa a la toma de decisiones de establecer reservas de terrenos y frente a las alternativas de producción. Además debiera considerársela en los procesos de evaluación de la infraestructura.
- Los actores participantes deben contar con información completa y la autoridad ponderará sus resultados, los que serán publicados en conjunto con las decisiones adoptadas.
- Las autoridades competentes deben contar con el apoyo idóneo para las labores indicadas; ello especialmente en los Gobiernos Regionales y en los Gobiernos Comunales.
- Se deberá establecer previamente los actores que participan y los requisitos de idoneidad con que deben cumplir según la relevancia de las decisiones.

III.- PROPUESTAS

A.- Propuestas Relativas a la Gestión Territorial:

1. Concentrar en un sólo organismo funciones de similar naturaleza, realizando al efecto una redistribución de las funciones relativas a la gestión territorial de acuerdo a los temas específicos a que ellas se refieren como, por ejemplo : Urbanismo, Obras Públicas, Transportes, Servicios Públicos, Equipamiento y Vivienda.

Para ello es necesario reemplazar la institucionalidad vigente por una nueva que considere la existencia de un ente rector de todas estas funciones.

2. La redistribución de funciones también debe contribuir a favorecer la descentralización y a evitar la superposición de acciones, para lo cual deben aplicarse los siguientes criterios:
 - La generación de políticas y normas debe estar radicada en los niveles centrales de los ministerios.
 - La coordinación de políticas, generación de planes multidisciplinarios y la administración de presupuestos de inversión debe radicarse en los niveles Regional y Metropolitanos.
 - La generación de proyectos, la supervisión, la administración y aplicación de mecanismos de evaluación de ellos debe estar radicada en el nivel comunal.
3. Descentralizar a partir de las comunas, puesto que es en este nivel donde se generan las demandas por el ordenamiento territorial y es en este nivel donde se reflejan los problemas de acciones descoordinadas y de carencia de soluciones generadas en los niveles superiores. Junto a lo anterior, es indispensable destacar que como consecuencia de la implementación de acciones que no se integran a los planes comunales se producen problemas a posteriori que derivan de la no consideración del territorio y sus particularidades políticas y geográficas.
4. Facultar al Gobierno Regional para exigir a las comunas su asociación cuando estas constituyen áreas urbanas metropolitanas, facilitándose de este modo, y la solución a problemas comunes.
5. Formular Planes regionales de infraestructura, equipamiento, inversiones y preservación del medio ambiente, referidos a la totalidad del territorio regional y en los que se determine con claridad los estándares ambientales y de dotación de infraestructura con que deben elaborarse los planes reguladores. En la formulación de estos planes también deben considerarse todos los planes específicos, tales como los de vialidad, transporte, infraestructura sanitaria, infraestructura energética y de comunicaciones, tratamiento y disposición final de residuos sólidos y líquidos y los de redes de regadío.

Estos planes deben establecer con claridad cual es la capacidad real del territorio para cobijar actividades urbanas y de explotación del territorio y constituyen el contexto en el cual se evaluarían los efectos de los Planes Comunales, Intercomunales y Metropolitano.

6. Definir indicadores para la medición de los resultados de las políticas de desarrollo urbano que se adopten, lo cual permitiría avanzar en un proceso que facilite la comprensión de los fenómenos del desarrollo urbano y establecer un diálogo más fecundo entre los diferentes sectores sociales, públicos y privados afectados por dicho desarrollo.

Dichos indicadores deben formularse considerando los siguientes aspectos de la situación actual:

- Un escenario que debe reconocer una creciente participación de la comunidad organizada y el público en general en el debate de las Políticas Urbanas.
- Una situación cada vez más dinámica de cambio, en que se requiere un proceso de adaptación constante y de toma oportuna de decisiones.
- La necesidad de capacitar e informar adecuadamente a la comunidad a la vez de evaluar dinámicamente los resultados de las políticas.
- La necesidad de contar con parámetros comunes a los diferentes instrumentos locales y sectoriales, que permitan hacerlos comparables e incorporar sus resultados parciales a planes globales.

7. Dotar de atribuciones legales, administrativas y de asignación de recursos a la Institución encargada de la Gestión Territorial para evaluar y exigir el pago de las externalidades a quien las genera.

Para regular mediante herramientas de mercado los procesos de expansión de las ciudades y dar condiciones adecuadas para la densificación y la renovación de las ciudades se debe actuar corrigiendo las causas de la actual distorsión existente en el mercado del suelo urbano. Esta distorsión se produce como consecuencia de la incorporación de una gran cantidad de terrenos cuyo costo de urbanización se encuentra rebajado como consecuencia de no incorporar en esta fase los costos de ejecución de los equipamientos e infraestructura de la ciudad destinados a atender las necesidades de estas nuevas áreas, tales como Basura; Medios de transporte; Establecimientos educacionales; Centros Hospitalarios; Seguridad de los vecinos.

La implementación de esta propuesta requiere impulsar la búsqueda de un acuerdo con las autoridades Políticas y de Gobierno del país a fin de estudiar y evaluar la real dimensión de las distorsiones señaladas y proponer enmiendas legales y administrativas para su solución.

8. Dotar de atribuciones legales, administrativas y de asignación de recursos a la Institucionalidad encargada de la Gestión Territorial para llevar a cabo acciones que impulsen la Renovación Urbana.

B.- INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN Y VIALIDAD URBANA.

1. Modificar la legislación vigente a fin de extender el ámbito de acción de los Instrumentos de Planificación Urbana Comunal, con el objeto de que tales Instrumentos puedan referirse a la totalidad del territorio comunal.
2. Modificar la Ley General de Urbanismo y Construcciones, a fin de establecer diferencias en cuanto a las materias que deben abordar los Planes Reguladores Metropolitanos, Intercomunales, Comunales, Seccionales y enmiendas al Plan Regulador y en cuanto a los procedimientos a seguir para su tramitación .

Esta diferenciación se realizará buscando facilitar las acciones, públicas y privadas, cuyos efectos sean menos relevantes y mejorar la eficiencia de la institucionalidad asignando responsabilidades en los diferentes niveles del sistema.

La referida diferenciación también debe atender al tamaño poblacional de las comunas para simplificar y agilizar los estudios de las unidades de menor tamaño y hacer, de este modo, más eficiente la labor de la institucionalidad .

3. Incorporar dentro de las materias normadas por el Plan Regulador Comunal, la fijación de estándares de equipamiento (educación, salud y abastecimiento vecinal), la regulación del uso de la superficie, subsuelo y espacio aéreo de los bienes nacionales de uso público fijando las áreas destinadas a los diferentes elementos, que hacen uso de estos espacios (vialidad, redes sanitarias de agua potable, alcantarillado y aguas lluvia, redes de transporte de energía eléctrica y gas, comunicaciones y señales) y las áreas destinadas a las demás funciones de este espacio (áreas verdes, urbanización, áreas de circulación peatonal y áreas de valor patrimonial).

MATERIAS A SER REGULADAS POR LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN

- Límite urbano		
- Zonificación	<ul style="list-style-type: none"> - Intensidad de utilización del suelo - Áreas de restricción - Equipamiento Intercomunal - Áreas industriales exclusivas - Áreas mixtas con actividades productivas y de servicio inofensivas. - Estacionamientos 	
- Vialidad metropolitana	<ul style="list-style-type: none"> - Líneas oficiales - Trazado - Jerarquización 	<ul style="list-style-type: none"> - Sistema nacional y regional - Sistema metropolitano - Sistema intercomunal
- Áreas verdes	<ul style="list-style-type: none"> - Públicas - Privadas 	<ul style="list-style-type: none"> - Estadios - De preservación
- Áreas de interés histórico o cultural		
- Actividades especiales	<ul style="list-style-type: none"> - Establecimientos de venta minorista de combustibles líquidos y centros de servicio automotriz. - Plantas de tratamiento de aguas servidas. - Terminales de transporte. - Disposición final de residuos sólidos. 	

CUADRO 3-C1 MATERIAS METROPOLITANAS Y/O INTERCOMUNALES.

- Zonificación	- Usos de suelo	<ul style="list-style-type: none"> - áreas de restricción - áreas mixtas con actividades productivas - áreas mixtas con comercio comunal - áreas con viviendas - disposición transitoria de residuos sólidos - terminales de locomoción colectiva - estacionamientos 	
	- Edificación (normas de habitabilidad)	<ul style="list-style-type: none"> - coeficientes de constructibilidad - rasantes - distanciamientos 	
- Vialidad	- Red vial estructurante	<ul style="list-style-type: none"> - líneas oficiales - trazado - ochavos - jerarquización 	<ul style="list-style-type: none"> - de servicio - locales
- Áreas verdes			
- Áreas de interés histórico y/o cultural			

CUADRO 3-C2 MATERIAS COMUNALES

- Zonificación	-Usos de suelo	<ul style="list-style-type: none"> - áreas de vivienda - áreas de vivienda con comercio y equipamiento vecinal - superficies mínimas (menores a 1 há) para conjuntos con edificación simultánea. 	
	- Edificación (carácter urbanístico de sectores)	<ul style="list-style-type: none"> - agrupamiento - ocupación de suelo - alturas - antejardines - cierros - superficie y frente predial - restricciones a adosamientos - edificaciones en antejardines - ubicación de pareos - volados sobre espacio público - construcción de portales y marquesinas 	
- Vialidad	- Vialidad vecinal	<ul style="list-style-type: none"> - líneas oficiales. - nuevos trazados y modificación de los existentes restricciones a anchos y largos de vías y pasajes. - jerarquización 	<ul style="list-style-type: none"> - vehiculares - peatonales
- Concesiones para edificar sobre y bajo los espacios públicos.			
- Características arquitectónicas especiales frente a monumentos, edificios, vías y/o sitios públicos importantes.			

CUADRO 3-C3 MATERIAS DE PLANES SECCIONALES.

Para resolver las deficiencias diagnosticadas en la materia correspondiente a los instrumentos de Planificación Urbana y para implementar esta propuesta se debe modificar la Ley General de Urbanismo y Construcciones y su Ordenanza General en las siguientes materias.

En el actual Artículo 27, incorporar la necesidad de políticas urbanas Metropolitanas e Intercomunales.

En el actual Artículo 31, exigir la confección del Plan Regional de infraestructura y medio ambiente, complementario al Plan Regional de ordenamiento del territorio.

En el actual Artículo 35, incorporar:

- la exigencia de elaborar los estudios de factibilidad de dotación de agua potable, alcantarillado de aguas lluvia, alcantarillado de aguas servidas y sus plantas de tratamiento, capacidad vial y transporte, y disposición final de residuos sólidos.
- establecer los estándares que en dotación de equipamiento e infraestructura son aplicables al área.

En el actual Artículo 41, en su último inciso precisar:

"Sus disposiciones se refieren al uso del suelo o zonificación, localización del equipamiento comunitario, estacionamiento, jerarquización de la estructura vial, fijación de límites urbanos, **determinación de densidades y de prioridades en la urbanización de terrenos para la expansión de la ciudad en función de la factibilidad comunal y del Plan Regional de infraestructura para ampliar las redes sanitarias, energéticas y de vialidad**, y demás aspectos urbanísticos."

En el actual Artículo 42, letra b), indicar que los estudios de factibilidad para ampliar o dotar de infraestructura conforme a los estándares mínimos fijados a nivel Regional requieren la aprobación previa del SEREMI de Infraestructura y Medio Ambiente.

En el actual Artículo 45, inciso 2º número 2, "2. Vialidad interna, dentro de los nuevos proyectos cuyos trazados no alteren **las redes viales estructurantes** consultadas en el plan regulador comunal o intercomunal."

En el actual Artículo 46, inciso primero, agregar al final "los que se aprobarán conforme a lo prescrito en el inciso segundo del Artículo 45."

El actual inciso segundo pasa a denominarse tercero dejándose el tercero como segundo, con ello se clarifica que solo en los casos en que no existiere Plan Regulador, se aplica el procedimiento de aprobación indicado a los planos seccionales.

Agregar el siguiente inciso final a este Artículo: "Previa autorización de la Municipalidad un grupo de propietarios podrán encomendar a un profesional idóneo la confección de un plano seccional, el que deberá ser aprobado, previo informe favorable del Asesor Urbanista, conforme a lo prescrito en el inciso segundo del Artículo 45."

En el actual Artículo 50, cuando las modificaciones propuestas se refieran a materias del Plan Regulador comunal, a materias de planos seccionales y a enmiendas al Plan Regulador comunal, la aprobación debiera otorgarse únicamente si se han cumplido los trámites previstos en los Artículos 43, 44 y 45 cuando corresponda.

Complementariamente debe modificarse la Ordenanza General reglamentando más detalladamente las materias contenidas en seccionales y en enmiendas de los Planes Reguladores Comunales.

- 4) Diferenciar los contenidos y los procedimientos de aprobación de los Instrumentos de Planificación según el tamaño poblacional de las Comunas.
- 5) Incorporar dentro de las materias normadas por el Plan Regulador la fijación de estándares de equipamiento y la regulación de uso de la superficie, el subsuelo y el espacio aéreo de los Bienes Nacionales de Uso Público.

**PLAN ESTRATEGICO
CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION A.G.**

**DESARROLLO URBANO Y GESTION
TERRITORIAL**

ANEXOS

ANEXO A

LISTADO DE INSTITUCIONES ORDENADAS POR MATERIA SEGÚN NIVEL JERÁRQUICO DE LA VIALIDAD

INSTITUCIONALIDAD QUE INTERVIENE EN LA VIALIDAD URBANA

Se considera a la Vialidad Urbana en su alcance más reducido, esto es, como la infraestructura para el sistema de transporte urbano.

MATERIA	INSTRUMENTO	INSTITUCION	OBSERVACIONES
I. VIALIDAD URBANA LLAMADA "CAMINO"			
I.a) Trazado y anchura.	a.1) Decreto Supremo MOP (a)	MOP-Subdirección de Vialidad.	Concurre en su firma el Ministro de Hacienda.
	a.2) Decreto Supremo MOP (a).	MOP-Consejo de Concesiones (2).	Manual de Carreteras.
I.b) Normas.	b.1) Resolución MOP.	MOP-Subdirección de Vialidad.	Visación de proyecto, Depto. de Puentes y Depto. de Obras Fluviales, cuando corresponde.
I.c) Proyectos.	c.1) Resolución MOP.	MOP-Subdirección de Vialidad.	Visación de proyecto, Depto. de Puentes y Deptos. de Obras Fluviales, cuando corresponde.
	c.2) Decreto Supremo MOP.	MOP-Consejo de Concesiones.	
	c.3) Resolución MOP.	Particulares/ Municipales/ MINVU/ SERVIU Regional/ SECTRA (3).	
I.d) Financiamiento.	d.1) Fondos Nacionales/ Ley de Presupuestos (anuales).	MOP-Dirección de Planeamiento.	
	d.2) Fondos Regionales (4). F.N.D.R./ Ley de Presupuesto.	Gobierno Regional.	Se ejecutan por convenios.
	d.3) Fondos Mixtos, Nacionales-Municipales.	MOP y Gobierno Comunal.	

MATERIA	INSTRUMENTO	INSTITUCION	OBSERVACIONES
	d.4) Fondos Comunales Decreto Alcalde.	Municipalidad-SECPLAC.	Es aprobado anualmente por acuerdo del Consejo Municipal.
	d.5) Fondos Privados proyectos de loteos.	Municipalidad-Dirección de Obras.	
	d.6) Fondos Privados.	MOP-Consejo de Concesiones.	
I e) Ejecución.	e.1) Propuesta Pública (Fondos Nacionales).	MOP/MINVU/Municipios.	
	e.2) Privado.	Administración Privada.	
I f) Inspección y Recepción.	f.1) Resolución.	MOP-Subdirección de Vialidad.	
	f.2) Resolución.	MOP-Consejo de Concesiones.	
I g) Mantenimiento.	g.1) Resolución.	MOP-Dirección Regional Vialidad-Depto. Conservación.	
	g.2) Convenio.	MOP-SERVIU/ Municipalidades.	
	g.3) Privado.	MOP/ Consejo de Concesiones.	
I h) Operación.	h.1) Resolución.	MINTRA/ Municipios-Depto. de Tránsito.	
	h.2) Privado.	MOP-Consejo de Concesiones.	

MATERIA	INSTRUMENTO	INSTITUCION	OBSERVACIONES
II VIALIDAD URBANA INTERCOMUNAL			
II a) Trazado y anchura.	a.1) Plan Regulador Intercomunal.	INVU- Secretaría Regional.	Aprobado por G. Regional con visación Div. Desarrollo Urbano MINVU.
	a.2) Plan Regulador Comunal	Gobierno Comunal	Aprobado por G. Regional con visación SEREMI-MINVU.
	a.3) Decreto Supremo MOP (a)	MOP-Consejo de Concesiones	Como una de las materias del proyecto privado.
	a.4) Resolución (a)	MINVU-SERVIU/Regional	Como una de las materias del proyecto de pavimentación de origen SECTRA o MINVU.
	a.5) Resolución	Municipalidad-Proyecto Loteo.	Debe cumplir con disposiciones vigentes del Plan Regulador.
II b) Normas	b.1) Decreto	MINVU-SERVIU	Especificaciones técnicas.
	b.2) Decreto	MINVU-SECTRA	Recomendaciones para el diseño geométrico.
	b.3) Decreto	INN	Especificaciones de materiales.
II c) Proyectos	c.1) Resolución	MINTRA-SECTRA	Requiere, además, resolución SERVIU. Pueden ser proyectos originados por el Municipio o por el Municipio o por privados en loteos según Plan Regulador.
	c.2) Resolución	MINVU-SERVIU	
	c.3) Resolución	MUNICIPALIDAD	
	c.4) Decreto Supremo	MOP-Consejo de Concesiones	

MATERIA	INSTRUMENTO	INSTITUCION	OBSERVACIONES
II d) Financiamiento.	d.1) Fondos Nacionales	MINVU-SERVIU Regional.	Se aprueba anualmente en Ley de Presupuesto.
	d.2) Fondos Regionales (FNDR)	Gobierno Regional.	Se aprueba anualmente en proyectos de inversión. El fondo se origina en Ley de Presupuesto.
	d.3) Fondos Regionales Sectoriales (ISAR) (5)	MINVU-SERVIU Regional	
	d.4) Programas especiales, fondos regionales (6)	M. de I.	Programa mejoramiento de barrios.
	d.5) Fondos Municipales.	MUNICIPALIDAD	Se aprueban anualmente en presupuesto.
	d.6) Fondos Mixtos.	MINVU-SERVIU Regional/MUNICIPALIDAD	Convenio sector públicos/sector privado.
	d.7) Privados.	MOP-Consejo de Concesiones.	Obras por concesión.
	d.8) Privados	MUNICIPALIDAD.	Obras de urbanización de loteos
II e) Ejecución	e.1) Propuestas Públicas.	MOP-Concesiones/MINVU-SERVIU Regional/Municipios SERPLAC.	
	e.2) Privados	Privadas	
II f) Inspección y Recepción.	f.1) Resoluciones.	MOP/Consejo Concesiones/MINVU/SERVIU/MUNICIPALIDAD.	Obras del Presupuesto Municipal son inspeccionadas, además por el SERVIU.
II g) Mantenimiento.	g.1) Resolución	MINVU/SERVIU	Según disponibilidad presupuestaria en fondos nacionales.
	g.2) Resolución	Municipalidad	Según presupuesto comunal.
	g.3)	Privados.	Obras en conceisión

MATERIA	INSTRUMENTO	INSTITUCION	OBSERVACIONES
III VIALIDAD URBANA COMUNAL, ESTRUCTURANTE (7)			
III a) Trazado y anchura	a.1) Plan Regulador Comunal	Gobierno Comunal	Aprobado por Gobierno Regional con visación SEREMI/ MINVU
	a.2) Decreto Supremo MOP (a)	MOP-Consejo de Concesiones	
	a.3) Resolución (a)	MINTRA-SECTRA/ MINVU-SERVIU MINVU/SERVIU MINVU/SECTRA/ INN.	
III b) Normas	b.1) Decretos		
III c) Proyectos	c.1) Resoluciones	MINTRA-SECTRA/ MINVU-SERVIU.	
	c.2) Decreto Supremo	MOP/ Consejo Concesiones	
III d) Financiamiento	IDEM II d)	IDEM II d)	
III e) Ejecución	IDEM II e)	IDEM II e)	
III f) Inspección y recepción	IDEM II f)	IDEM II f)	
III g) Mantenimiento	IDEM II g)	IDEM II g)	
III h) Operación	IDEM II h)	IDEM II h)	

MATERIA	INSTRUMENTO	INSTITUCION	OBSERVACIONES
IV VIALIDAD URBANA COMUNAL, VECINAL			
IV a) Trazado y anchura	a.1) solución	MUNICIPALIDAD-Dirección de Obras	Se origina en los proyectos de loteo.
	a.2) Plan Regulador Comunal	Gobierno Comunal	La alteración de la vialidad de loteos recibidos requieren trámite de modificación del Plan Regulador.
IV b) Normas	IDEM II b)	IDEM II b)	
IV c) Proyectos	c.1) Resolución	MUNICIPALIDAD-Dirección de Obras	Requiere además, resolución SERVIU. Son proyectos generados por privados a través de loteos, y por el Municipio sin alterar planos trazados y anchura originales.
	c.2) Resolución	MINVU-SERVIU	Pavimentación de vialidad de loteos de interés social
IV d) Financiamiento	d.1) Fondos Nacionales	MINVU-SERVIU	Pavimentación de vialidad de loteos de interés social.
	d.2) Fondos Regionales (FNDR)	Gobierno Regional	
	d.3) Fondos Regionales (ISAR)	MINVU/ M. DEL INTERIOR	Pavimentación urbana. Programa de mejoramiento de barrios
	d.4) Programas Especiales Regionales	MINVU	Pavimentos Participativos.
	d.5) Fondos Municipales	MUNICIPALIDAD	
	d.6) Privados	MUNICIPALIDAD	Obras de urbanización de loteos.

MATERIA	INSTRUMENTO	INSTITUCION	OBSERVACIONES
IV e) Ejecución	e.1) Propuestas Públicas	MINVU-SERVIU/ MUNICIPALIDAD/ SERPLAC/ Privados.	
	e.2) Privados	Privados	
IV f) Inspección y recepción	f.1) Resoluciones	MINVU/ SERVIU/ Municipalidad	
IV g) Mantenimiento	g.1) Resoluciones	MINVU/ SERVIU/ Municipalidad	
IV h) Operación	h.1) Decreto	Municipalidad	

NOTA:

- (1) El espacio destinado a vialidad en los instrumentos de planificación territorial (Planes Reguladores) debe dar cabida a diversas funciones, tales como, circulación peatonal y ornato, además de acoger las redes de instalaciones aéreas y subterráneas.
- (2) El Consejo de Concesiones está conformado por las siguientes autoridades, todas pertenecientes al ministerio de Obras Públicas: Ministro, Subsecretario, Director General, Jefe Asesor Ministerial, Fiscal, Director de Planeamiento y el Jefe del Departamento de Concesiones.
- (3) La SECTRA, es la secretaría ejecutiva de la Comisión Interministerial de planificación de inversiones en infraestructura de transporte, la cual es presidida por el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones y en la cual participan los Ministros de Vivienda y Urbanismo, de Obras Públicas y de MIDEPLAN.
- (4) Los FNDR, fondos nacionales de desarrollo regional, son fondos asignados pro el presupuesto de la Nación a las Regiones y son aplicados por los gobiernos regionales en los planes de interés local.
- (5) Los ISAR, inversión sectorial de asignación regional, corresponde a fondos regionales fijados por el presupuesto administrados por los Seremis en planes sectoriales.
- (6) Los programas especiales, corresponden a inversión descentralizada que se aplica en planes específicos que se formulan como políticas nacionales.
- (7) Se ha diferenciado la vialidad comunal estructurante de la vencial en consideración a que la última no se proyecta en los Planes Reguladores y es definida en sus trazados mediante los proyectos de loteos.
- (a) Instrumentos que alteran las disposiciones de los Planes Reguladores sin someterse a los procesos legales y reglamentarios de estudio y aprobación que rigen para la elaboración de éstos.

COMENTARIOS CRÍTICOS AL ORDENAMIENTO INSTITUCIONAL ESQUEMÁTICO

En las siguientes páginas se propone un recuento de las deficiencias más relevantes que se pueden formular frente al ordenamiento de atribuciones de la Institucionalidad vigente en la materia en estudio.

Los comentarios están ordenados siguiendo el mismo orden en cuanto al tipo de subsistema vial y al desglose de materias empleado en los cuatro anteriores, con el propósito de ordenar el debate frente al tema.

En esta etapa se busca obtener un acuerdo respecto de los problemas sugeridos, para en una siguiente etapa identificar las causas de ellos y proponer acciones y estrategias para su corrección.

I. VIALIDAD URBANA Llamado camino.	
MATERIA	PROBLEMA
I a) Trazado y anchura	<p>El MOP interviene mediante un procedimiento diferente al empleado para los instrumentos de planificación (Planes Reguladores)</p> <p>Las Acciones de planificación no consideran parámetros de desarrollo urbano.</p> <p>Las acciones de las concesiones se analizan bajo un punto de vista de la rentabilidad de la inversión. No hay una consideración de las externalidades sobre el medio urbano provocadas por los trazados de estas obras.</p>
I b) Normas	Las Obras de este tipo de vialidad se diseñan con parámetros propios de los caminos, sin considerar el medio urbano al cual atienden y afectan.
I c) Proyectos	El origen y la ocasión de la ejecución de estos proyectos se resuelve sin participación de las instancias de administración y gobierno territorial.
I d) Financiamiento	Los fondos nacionales del MOP son asignados centralizadamente, sin participación de los gobiernos regionales ni comunales.
I g) Mantenimiento	Los fondos nacionales, regionales y comunales son asignados en planes anuales, sin existir una programación a mediano y largo plazo.
I h) Operación	<p>Al existir diferentes autoridades con facultades para intervenir en el mismo espacio y para la misma acción se diluye la responsabilidad y en definitiva ésta no existe ni hay a quien dirigir la demanda.</p> <p>En los casos de concesiones y durante la fase de exploración privada no está claro como se actúa para resolver las interferencias que la obra provoca a las necesidades sobrevinientes del entorno urbano. (cruces de infraestructura, nuevas conexiones viales, etc.)</p>

II. VIALIDAD URBANA Intercomunal.	
MATERIA	PROBLEMA
II a) Trazado y anchura	Las acciones aprobadas por los instrumentos a 3) concesiones y a 4) proyectos SERVIU, responden a necesidades de proyectos específicos que no consideran necesariamente las previsiones contempladas en los Instrumentos de planificación territorial. Las acciones de las concesiones presentan los mismos problemas señalados para la vialidad urbana "camino".
II b) Normas	Las normas y recomendaciones de diseño y especificaciones están dirigidas casi exclusivamente a la construcción de la infraestructura de transporte, sin considerar el resto de las redes y funciones con que debe cumplir este espacio público. Las disposiciones b.1) SERVIU y b.2) SECTRA no son concordantes.
II c) Proyectos	Los proyectos se generan como soluciones parciales e inmediatas. La iniciativa para iniciar proyectos la tienen diversas autoridades e instituciones al igual que las evaluaciones de dichas iniciativas.
II d) Financiamiento	Las Instituciones que canalizan los financiamientos y priorizan las inversiones son diversas y responden a diferentes programas y objetivos. Una gran cantidad de recursos se asignan en programas anuales nacionales que no contemplan la participación de gobiernos regionales ni comunales.
II g) Mantenimiento	Existen diversas autoridades que tienen facultad para asignar recursos y realizar acciones de mantenimiento. Ello diluye la responsabilidad de ellas. Las acciones de mantenimiento se resuelven en planes anuales no existiendo un plan de más largo plazo.
II h) Operación	Intervienen diferentes autoridades en la dictación de normas, reglamentos y en la fiscalización.

III VIALIDAD URBANA Comunal-Estructurante	
MATERIA	PROBLEMA
III a) Trazado y Anchura	Las Resoluciones de MINTRA y MINVU y el D.S. MOP, pueden alterar los planes reguladores, sin seguir un trámite igual al requerido para modificaciones del Plan Regulador.
III b) Normas	Idem a problemas II b).
III c) Proyectos	Los proyectos del MINTRA y del MINVU, no incorporan la participación del gobierno comunal. La programación de estos proyectos presentan los mismos problemas que la vialidad intercomunal.
III e) al h)	Idem a problemas de vialidad intercomunal.
IV VIALIDAD URBANA Comunal Vecinal	
MATERIA	PROBLEMA
IV a) Trazado y anchura	La comunidad a través de la Municipalidad puede alterar este tipo de vialidad mediante el engorroso trámite de modificación al Plan Regulador.
IV b) Normas	Disposiciones rígidas establecidas para la función preferente del transporte.
IV c) Proyectos	IDEM III c)
IV d) al h)	Se presentan los mismos problemas que para la vialidad intercomunal (II) y vialidad estructurante (III).

ANEXO B

Identificación de Instituciones que intervienen en vialidad Urbana y sus funciones.

1.1.- Niveles Ministeriales.

a) Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (MINVU)

1º Organización y atribuciones

Su estatuto orgánico se encuentra establecido en el D.L. N° 1.305, de 19 de febrero de 1976.

Corresponde al MINVU formular y supervigilar las políticas nacionales en materia habitacional y urbanística y las normas técnicas para su cumplimiento, como asimismo la administración de los recursos que se le hayan entregado y la coordinación y evaluación metropolitana y regional en materia de urbanismo (D.L. N° 1.305, art. 4º).

2º Autoridades y órganos

- **Ministro de Vivienda (D.L. N° 1.305, art. 8)**

Es la autoridad superior del Ministerio, y le incumbe la formulación de la política habitacional y urbanística del Gobierno.

- **Subsecretario de Vivienda (D.L. N° 1.305, art. 10)**

La Subsecretaría está integrada por el Subsecretario y su Secretaría; y las Divisiones de Desarrollo Urbano; Política Habitacional; Finanzas; Técnica de Estudio y Fomento Habitacional; Jurídica y Administrativa (D.L. N° 1.305, arts. 9º y 10º).

Entre otras funciones, en materia de vialidad urbana le corresponde dictar o proponer al Ministro las normas técnicas y administrativas nacionales, relativas a la planificación urbana y territorial, infraestructura, vivienda urbana y rural, equipamiento comunitario y edificación, a través de las divisiones que corresponda.

- **División de Vivienda y Desarrollo Urbano**

Es la División más importante de la Subsecretaría, y en materia de infraestructura le corresponde:

- a. Proponer la política nacional de desarrollo urbano y de infraestructura sanitaria, pavimentación y vialidad urbana.
- b. Elaborar los planes nacionales de desarrollo urbano, y coordinar a nivel nacional e interregional dichos planes. En este mismo sentido, tiene a su cargo revisar y proponer al Ministro para su aprobación, los planes reguladores, los límites urbanos y sus modificaciones.

- c. Coordinar y supervigilar, a nivel nacional, los planes y normas de servicios urbanos de electricidad, gas y telecomunicaciones en lo relativo al uso del suelo para el desarrollo urbano.
- d. Supervigilar el cumplimiento por parte de las Direcciones de Obras Municipales de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y de toda otra norma legal o reglamentaria referida a la misma materia.
- e. Cautelar la generación de nuevas áreas urbanas en sectores rurales.

Algunas de estas facultades pueden ser ejercidas por los respectivos Seremis de Vivienda y Urbanismo.

- ***Servicios Regionales y Metropolitano de Vivienda y Urbanización (D.L. N° 1.305, Título III, arts. 25 a 29)***

Debe mencionarse a estos servicios, que son instituciones autónomas, relacionadas con el estado a través del MINVU. con personalidad jurídica y patrimonio propio, y ejecutores de las políticas, planes y programas que dicte el referido Ministerio.

b) Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

El estatuto de esta Secretaría de Estado se encuentra tratado en varios cuerpos legales, sin que exista una sola ley que contenga toda su reglamentación orgánica y funcional. Sus leyes fundamentales son: el D.L. N° 557, de 1974, que creó el Ministerio de Transportes, encargado de cumplir las funciones y ejercer las atribuciones que correspondían a la Subsecretaría de Transportes del Ministerio de Obras Públicas, a su vez regulada por el D.F.L. N° 88, de 1953, el D.F.L. N° 279, de 1960 y la Ley N°16.723, de 1967; y el D.L. N° 1762, de 1977, referido a la Subsecretaría de Telecomunicaciones.

Este Ministerio también tiene atribuciones en materia de vialidad urbana, las que se mencionan a continuación:

1º Atribuciones del Ministro y los Subsecretarios

- ***Ministro de Transportes y Telecomunicaciones***

Le corresponde especialmente:

- a. La programación, formulación, realización, y dirección de una *política general de transportes*, conforme a las normas que imparta el Presidente de la República.
- b. En materia de *tránsito público*, propone y ejecuta las políticas relativas a esta área, sugiere y dicta las normas aplicables, y debe coordinar la actuación de los organismos públicos en esta área, pudiendo incluso dejar sin efecto sus resoluciones (Ley N° 18.060, de 1981, artículos 1º y 2º).

- **Subsecretaría de Transportes (D.F.L. N° 279, art. 4°)**
 - a. Colabora con el Ministro en la formulación, ejecución y control de la política de transportes, y en la supervigilancia y coordinación de la operación y desarrollo de todos los servicios y medios de transportes.
 - b. En cuanto a estudios y fomento, debe elaborar los que sean necesarios para la mejor realización de la política de transportes. Se ocupa además del fomento e integración de las diferentes clases de transporte, y de sus servicios complementarios en un sistema nacional que satisfaga las necesidades generales del movimiento de personas y adecuado abastecimiento del país.
 - c. Tiene además facultades de supervigilancia y fiscalización sobre los distintos servicios y empresas de transporte; el estado, condiciones y situación del personal, material y, en general, de todos los demás factores que intervienen en el transporte ferroviario, marítimo, fluvial, lacustre y caminero, debiendo representar a las autoridades competentes las deficiencias y desperfectos en las correspondientes vías de comunicación.
 - d. En materia de transporte terrestre, le corresponde autorizar los servicios urbanos, rurales, interprovinciales o internacionales de la locomoción colectiva de pasajeros y suspenderlos o cancelarlos, en caso de infracción a las disposiciones del presente decreto con fuerza de ley y demás normas sobre transportes, en conformidad a las leyes y convenios vigentes.

2° Entidades, Servicios y Empresas relacionados con el Ministerio en el área de Vialidad Urbana

- **Comisión de Planificación de Inversiones de Infraestructura de Transportes (Oficio Reservado N° 17.800, de 1990).**

Esta Comisión pertenece al área de coordinación del Comité Interministerial de Infraestructura. La Comisión está formada por:

 - a. Un Comité de Ministros, presidido por el Ministro de Transporte y Telecomunicaciones e integrado por los Ministros de Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo, y Planificación y Cooperación; por el Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo, del Ministerio del Interior; por un representante del Ministro de Hacienda y por un representante del Ministro Secretario General de la Presidencia;
 - b. Una Secretaría Ejecutiva; (SECTRA): esta Secretaría estará radicada administrativamente en el Ministerio de Planificación y Cooperación, aunque el Secretario Ejecutivo será designado por el Presidente de la República; y

- c. Unidades de Coordinación, una de Transporte Urbano y otra de Transporte Interurbano.

Corresponde especialmente a la Comisión (Oficio Reservado N° 17.800, N° 9):

- a. Formular y proponer planes estratégicos para el desarrollo de los sistemas de transporte urbano e interurbano, conociendo de las políticas pertinentes de desarrollo urbano y regional y de transporte.
- b. Proponer mecanismos para la participación del sector privado en la provisión de infraestructura de transporte y pronunciarse sobre los proyectos de inversión correspondientes.
- c. Formular y aprobar metodologías para la realización de estudios de evaluación técnico económica de inversiones en infraestructura de transporte, velando por la adecuada integración y consideración de los componentes de desarrollo urbano y regional así como de planificación física y ambiental.
- d. Coordinar la formulación de los programas de inversión en infraestructura de transportes, incluyendo sus fuentes de financiamiento.
- e. Conocer de los programas anuales de conservación de la infraestructura de transporte de uso público, urbana e interurbana.
- f. Delimitar las áreas geográficas, redes y localizaciones en las cuales quedará sujeto a la coordinación de la Comisión el desarrollo de planes y proyectos de inversión en infraestructura de transporte urbano e interurbano.
- g. Promover, a través de las respectivas Secretarías de Estado, la materialización de los planes y proyectos de transporte urbano e interurbano aprobados, asegurando la coordinación entre dichas Secretarías con el fin de que exista una adecuada coherencia entre las etapas de concepción, evaluación y ejecución de estos planes y proyectos.

c) Ministerio de Obras Públicas.

El Estatuto de esta Secretaría de Estado se contiene en el Decreto Supremo N° 294, de 20 de mayo de 1984, del Ministerio de Obras Públicas.

1º Funciones y Atribuciones del M.O.P. (D.S. N° 294, arts. 1º a 3º)

- Le corresponde el planeamiento, estudio, proyección, construcción, ampliación, reparación, conservación y explotación de las obras públicas fiscales y la coordinación de los planes de ejecución de las obras que realicen los servicios que lo constituyen.

- En materia de coordinación con otros Ministerios o instituciones del Estado que tengan por ley facultad para construir obras, tales organismos podrán encomendar al M.O.P. el estudio, proyección, construcción, ampliación y reparación de las obras, conviniendo con él sus condiciones, modalidades y financiamiento.
- Aplicar las normas del D.F.L. N° 164, de 1991, sobre Concesiones de Obras Públicas.

2º Autoridades y Órganos del M.O.P.

Ministro de Obras Públicas

Le corresponde especialmente (D.S. N° 294, art. 5):

- Pronunciarse sobre los Planes de Estudios, proyectos y ejecución de Obras y sus prioridades.
- Dictar las normas de coordinación de las actividades de los Servicios y las normas técnicas y administrativas generales a que deben sujetarse los trabajos de obras públicas.
- Otorgar concesiones de uso o goce sobre bienes nacionales de uso público cuya administración corresponda al M.O.P. o a otras autoridades.

Director General de Obras Públicas (D.S. N° 294, Título II, arts. 11 a 14)

El D.S. N° 294, en la figura del Director General de Obras Públicas, crea un centro coordinador y director de la entera política de obras públicas en Chile, conformada por las siguientes: Dirección de Planeamiento, Dirección de Arquitectura, Dirección de Riego, Dirección de Vialidad, Dirección de Aeropuertos y Dirección de Contabilidad y Finanzas.

Corresponde especialmente al Director General de Obras Públicas (D.S. N° 294, art. 13):

- Dirigir, coordinar y fiscalizar la labor de la Dirección General de Obras Públicas (D.G.O.P.), de sus Servicios dependientes y de aquéllos que le encomienda la ley.
- Contratar estudios, proyectos y ejecución de obras en la forma que lo determine el D.S. N° 294.

Dirección de Vialidad (D.S. N° 294)

Le corresponde especialmente:

- Tiene funciones relativas a la construcción de puentes.
- La construcción de caminos dentro de los radios urbanos cuando se trate de calles o avenidas que unan caminos públicos declarados como tales por decreto supremo.

Otros Ministerios y organismos públicos relacionados con la vialidad urbana.

a) *Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN).*

Esta Secretaría de Estado está encargada de colaborar en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas de desarrollo regional. Le corresponde además proponer las metas de inversión pública y evaluar los proyectos de inversión financiados por el Estado. Para ello se le encomienda efectuar los estudios, análisis y proposiciones relativos al desarrollo nacional, en sus aspectos global, sectorial y regional, oyendo las propuestas de los diferentes sectores involucrados. Debe también establecer los criterios de evaluación económica y social para los proyectos de inversión financiados directa o indirectamente por el Estado y colaborar con el Ministro de Hacienda en la definición de normas de financiamiento para planes y proyectos de desarrollo, en especial de aquellos sustentados total o parcialmente con recursos externos.

b) *Comisión Nacional del Medio Ambiente - CONAMA (Ley N° 19.300)*

Especial relevancia en materia de infraestructura cobra este organismo, así como las Comisiones Regionales del Medio Ambiente, en cuanto les corresponde aplicar la normativa contenida en la Ley N° 19.300, de 1994, Orgánica Constitucional de Bases del Medio Ambiente. La CONAMA está sometida a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Se trata de una entidad cuyos órganos son el Consejo Directivo, la Dirección Ejecutiva, el Consejo Consultivo y las Comisiones Regionales del Medio Ambiente.

Corresponden a la Comisión, en materias que inciden en la vialidad, conocer los estudios o declaraciones de impacto ambiental referidos a:

- Aeropuertos, terminales de buses, camiones y ferrocarriles, vías férreas, estaciones de servicio, autopistas y los caminos públicos que puedan alterar las áreas protegidas.
- Planes regionales de desarrollo urbano, planes intercomunales, planes reguladores comunales, planes seccionales, proyectos industriales o inmobiliarios que los modifiquen o que se ejecuten en zonas latentes o saturadas; y Proyectos de Desarrollo Urbano o Turístico, en áreas no comprendidas dentro de dichos planes.

1.2.- Nivel Regional y Local.

- La Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, contiene diversas normas que conviene conocer, por tener incidencia directa sobre la infraestructura de uso público.

1º Gobierno Regional

En materia de ordenamiento territorial, relativo a la vialidad urbana, corresponde al Gobierno Regional (Ley 19.175, art. 17):

- Participar, en coordinación con las autoridades nacionales y comunales competentes, en programas y proyectos de dotación y mantenimiento de obras de infraestructura y de equipamiento en la región.
- Fomentar y velar por el buen funcionamiento de la prestación de los servicios en materia de transporte intercomunal, interprovincial e internacional fronterizo en la región, sin perjuicio de las facultades que correspondan a las Municipalidades.

Para el cumplimiento de sus funciones, entre otras, el gobierno regional tiene las siguientes atribuciones (L. 19.175, art. 20):

- Convenir con los ministerios programas anuales o plurianuales de inversiones con impacto regional.
- Disponer, supervisar y fiscalizar las obras que se ejecuten con cargo a su presupuesto.
- Aprobar los planes reguladores comunales e intercomunales, y emitir opinión sobre los planes reguladores regionales.
- Formular y priorizar proyectos de infraestructura social básica y evaluar programas, cuando corresponda.

Cabe además mencionar que, en materia de formulación de planes y en la ejecución de programas destinados a la dotación de infraestructura social básica y al equipamiento urbano de las áreas metropolitanas, los gobiernos regionales deben actuar en coordinación con los ministerios, los servicios públicos y las municipalidades. Por área metropolitana se entiende la extensión territorial formada por dos o más centros de población unidos entre sí por espacios construidos y que comparten la utilización de diversos elementos de infraestructura y servicios urbanos (Ley Nº 19.175, artículo 103).

2º Intendente.

En su calidad de órgano ejecutivo del gobierno regional le corresponde (L. 19.175, art. 24):

- Formular las políticas de desarrollo de la Región, teniendo en cuenta las políticas y planes comunales respectivos y aquéllos de carácter nacional.
- Someter al Consejo Regional los proyectos de planes y estrategias regionales de desarrollo y su modificación, así como proveer a su ejecución.

- Someter al Consejo Regional el proyecto de presupuesto regional y la distribución de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.
- Coordinar, supervigilar o fiscalizar, según corresponda a los servicios públicos que operen en la región.
- Administrar, en los casos que determine la ley, los bienes nacionales de uso público.
- Promulgar los planes reguladores comunales e intercomunales.

3º Seremis

En el ámbito de la administración regional, existen las Secretarías Regionales Ministeriales, a cargo de un secretario regional ministerial, que junto con representar el o los ministerios respectivos en la región, son colaboradores subordinados al intendente en materias que sean de competencia del gobierno regional. Dentro del ámbito de este trabajo, cabe destacar a los Seremis de Transportes y Telecomunicaciones, de Obras Públicas y de Vivienda y Urbanismo.

1.3.- Nivel Municipal: Ley Orgánica de Municipalidades (Decreto Supremo Nº 662, del Ministerio del Interior, de 27 de agosto de 1992, que fija el texto refundido de la Ley Nº 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades).

1º Funciones y Atribuciones de las Municipalidades

Las Municipalidades tienen las siguientes atribuciones privativas (D.S. Nº 662, art. 3º):

- Aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito público dentro de la comuna.
- Aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización en la forma que determinen las leyes, ajustándose a las normas técnicas de carácter general que para estos efectos dicte el ministerio respectivo.
- La planificación y regulación urbana de la comuna y la confección del plan regulador comunal.

Por otra parte, las Municipalidades podrán desarrollar directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con la protección del medio ambiente, el transporte y tránsito públicos, la vialidad urbana y rural, y la urbanización (D.-S. Nº 662, art. 4º).

Para el cumplimiento de sus funciones, las municipalidades tendrán las siguientes atribuciones esenciales (D.S. Nº 662, art 5º):

- Ejecutar el plan comunal de desarrollo y los programas necesarios para su cumplimiento.

- Elaborar, aprobar, modificar y ejecutar el presupuesto municipal.
- Administrar los bienes municipales y nacionales de uso público, incluido su subsuelo, existentes en la comuna.

2º El Alcalde y el Concejo

El Alcalde es la máxima autoridad de la municipalidad y en tal calidad le corresponde su dirección y administración superior y la supervigilancia de su funcionamiento (D.S. Nº 662, art. 49). Entre sus atribuciones relacionadas con la vialidad urbana, cabe mencionar (D.S. Nº 662, art. 56):

- Administrar los recursos financieros de la Municipalidad, en conformidad a la Ley sobre Administración Financiera del Estado.
- Administrar los bienes municipales y nacionales de uso público de la comuna, incluido su subsuelo.
- Otorgar, renovar y poner término a permisos municipales.
- Coordinar el funcionamiento de la Municipalidad con los órganos de la Administración del Estado que corresponda, así como la acción de los servicios públicos.

Otros aspectos de la vialidad urbana.

Las Municipalidades están autorizadas para efectuar directamente obras de pavimentación financiadas con recursos propios, acudiendo para ello a un sistema de licitación pública. Esta función corresponde a la Dirección de Obras Municipales, las cuales pueden incluir en su estructura una Dirección de Pavimentación. A estas instancias corresponde mantener en condiciones operativas adecuadas la infraestructura vial de la comuna. Desde este punto de vista, corresponde al Municipio:

- Conservar, reponer y construir los pavimentos de las calzadas en condición apropiada para la circulación vehicular.
- Conservar, reponer y construir los pavimentos de los espacios de circulación peatonal.
- Elaborar y ejecutar los proyectos de vialidad urbana y rural que corresponda.
- Elaborar las bases y especificaciones técnicas de las propuestas para la contratación y ejecución de obras relacionadas con la pavimentación.
- Fiscalizar el cumplimiento de los contratos de obras licitadas.

Aparte de lo mencionado, debe tenerse presente la tuición que corresponde a las Municipalidades en materia de mantención de alumbrado público y de mantención y conservación de semáforos.



*Desarrollo Urbano
y Gestión Territorial*

1. Las características que tome el Desarrollo Urbano afectan :

- **directamente las actividades del sector construcción**
- **las posibilidades de inserción del país en un mercado global**
- **a un porcentaje cada vez mayor de la población**

2. La institucionalidad, un aspecto esencial de los problemas actuales

- **Divide artificialmente el territorio**
- **No obedece a una estructura para facilitar la gestión**

3. La nueva institucionalidad buscará :

- **Mayor eficiencia del sector público**
- **Encomendar al sector privado el desarrollo de actividades tradicionalmente realizadas por el Estado**
- **Concentrar la actividad del Estado en sus funciones propias**

4. Buscar la eficiencia del sector público requiere :

- **Resolver las descoordinaciones**
- **Asignar funciones en las Regiones, Metrópolis y Comunas**

5. Autoridad Única

- **a) un Ministerio que concentre las atribuciones relativas a la gestión territorial**
- **b) una unidad rectora y coordinadora**

6. Descentralización

- Políticas y normas en niveles nacionales
- Coordinación, planes y financiamiento en niveles regionales
- Proyectos, supervisión y evaluación de resultados en niveles comunales

- **Descentralizar a partir de las Comunas**
- **Reforzar las atribuciones de coordinación de las Regiones**
- **Establecer indicadores para la medición del Desarrollo Urbano**

7. Materias relevantes sin institucionalidad

- **Cálculo de costos y exigencia de pago por externalidades**
- **Renovación Urbana**

8. Los Instrumentos de Planificación

- Ampliar el ámbito de acción del Plan Comunal**
- Agilizar su estudio diferenciado y simplificado**
- Establecer estándares de equipamiento**
- Regular la superficie, subsuelo y el espacio aéreo de uso público**

DESARROLLO URBANO Y GESTIÓN TERRITORIAL

- 1) Concentrar políticas de similar naturaleza.

- 2) Redistribuir, descentralizando, las funciones de gestión territorial en los niveles Nacional, Regional y Comunal.

- 3) Definir Indicadores para la medición del desarrollo urbano.

- 4) Lograr el Perfeccionamiento del contenido de los Planes Reguladores, la agilización de los estudios y procedimientos de aprobación, y la ampliación de sus áreas de influencia.