

Sistema Concesionario de Obras Viales en Chile:

Análisis de los mecanismos de participación ciudadana durante la creación y explotación de la ruta 43 de la IV región de Coquimbo.

**Tesis para optar al grado de Licenciado/a en
Gestión Pública y Gobierno**

Alumna: Natalia Pradenas Ramos

Carrera: Administración Pública

Escuela: Escuela de Gobierno y Gestión Pública

Profesor guía: Hugo Cox.

Índice

INTRODUCCIÓN	2
OBJETIVOS	6
MARCO METODOLÓGICO.....	7
MARCO TEÓRICO.....	7
INVESTIGACIÓN.....	8
Antecedentes.....	8
Objetivo	9
Costo	9
Trayecto.....	9
Tiempos de desplazamiento	11
Flujo vehicular	11
Seguridad	12
Impacto social	15
Impacto comercial	16
Impacto ambiental.....	17
Participación ciudadana (PAC).....	18
PAC TEMPRANA:	20
PAC DE MONITOREO Y SEGUIMIENTO:.....	21
PAC DE SEGUIMIENTO Y ACTUALIZACIÓN:	23
ANÁLISIS	25
CONCLUSIONES	50
BIBLIOGRAFÍA	63

INTRODUCCIÓN

Históricamente, el desarrollo y la conservación de la infraestructura pública en Chile han sido ejecutados como inversión fiscal por el Ministerio de Obras Públicas (MOP), a través de sus distintas direcciones y reparticiones. Sin embargo, tras la recuperación de la democracia –al inicio de la década del 90– y encontrándose Chile en pie de integrarse activamente al nuevo escenario mundial post Guerra Fría, se observó en el país un importante déficit de infraestructura, especialmente de infraestructura vial. Por aquella época, en el país no se tenía experiencia en esquemas de financiamiento de obras de gran escala, ni certeza de su viabilidad económica, ni claridad sobre el marco institucional que las normaba. La Ruta 5 –la principal vía del país, que lo conecta longitudinalmente– era una sencilla y discontinua carretera de un carril por lado (la “panamericana”) construida hacía décadas, por la que debían desplazarse todos los vehículos que viajaran largas distancias en sentido norte-sur, ya fueran de carga o de pasajeros. La accidentabilidad era muy alta y disruptiva, y la mantención, mínima.

A partir de este diagnóstico, durante el Gobierno de Patricio Aylwin se inició, a través del Ministerio de Obras Públicas (MOP), un trabajo de fortalecimiento orientado a recuperar, mejorar y avanzar en la provisión y gestión de obras y servicios de infraestructura para la conectividad, la protección del territorio y las personas, la edificación pública y el aprovechamiento óptimo

de los recursos, y así contribuir al desarrollo económico, social y cultural del país (MOP, Concesiones de Obras Públicas en Chile: 20 años, 2016).

Dada la envergadura de la tarea que se emprendía –y ante la incapacidad del Estado chileno para llevarla a cabo por sí solo en una época en que los recursos del sector público eran muy limitados y las brechas sociales, mucho más importantes y prioritarias– en 1993 se implementó el **Sistema de Concesiones**, un programa por medio del cual las obras de infraestructura pública pasarían a ser financiadas por sociedades concesionarias, recurriendo al mercado de capitales. Desde entonces, las obras viales se licitan y concesionan a empresas privadas para que éstas las construyan y mantengan, con derecho a usufructo mediante el cobro de peaje a los usuarios por un período de hasta 50 años, dependiendo de lo establecido en cada contrato. De este modo, el financiamiento es sin recursos, o con los recursos limitados de una sociedad concesionaria, la que obtiene ganancias provenientes exclusivamente de los flujos de caja de la obra, a partir del momento en que ésta comienza a operar. Con esta nueva asociación, por primera vez **se hizo partícipe al sector privado en los procesos de inversión, explotación y mantención de la infraestructura** con estándar específico, a cambio del cobro directo de tarifas o peajes a los usuarios.

No obstante, el sostenido crecimiento económico del país trajo consigo un gran aumento de las importaciones de maquinaria y tecnología en general, en particular de vehículos de transporte, lo que dio como resultado que las vías

tanto locales como interurbanas comenzaran a verse frecuentemente congestionadas, exigidas al máximo en su capacidad, o incluso colapsadas, sobre todo en la Región Metropolitana. El país estaba creciendo rápido, y la nueva infraestructura no estaba dando abasto. Esto provocó que la cantidad de obras licitadas aumentara rápidamente y que, una vez que se logró conectar longitudinalmente las regiones más pobladas del país, se continuara con proyectos regionales, como autopistas interurbanas.

La confianza depositada en el modelo por importantes conglomerados nacionales y extranjeros consolidó el Sistema de Concesiones y ha situado a nuestro país a la vanguardia en el desarrollo de infraestructura pública. Gracias a esta modalidad, Chile ha tenido la oportunidad de materializar trascendentales obras y de proyectar una estrategia de integración territorial y de conexión internacional, potenciando su desarrollo productivo y permitiendo una mejor calidad de vida para sus habitantes.

Sin embargo, menos conocidos son los resultados obtenidos por las rutas menos transitadas (las vías antiguamente denominadas “ramales”) que se siguen ejecutando hasta la actualidad. Estas nuevas rutas regionales responden a necesidades más locales que la conectividad a escala nacional que ya permite la Ruta 5 (gracias a la cual hoy en día es posible ir por tierra desde Copiapó hasta Parga en tan solo 18 horas, un viaje que hasta hace unos 25 años tomaba casi dos días) y, por lo mismo, han de tener en consideración aspectos relevantes no

sólo para los habitantes de las ciudades y localidades a las que las nuevas vías conectan, sino también a las comunidades que habitan en las zonas aledañas al camino mismo, puesto que su entorno es intervenido en favor del transporte vehicular, lo cual inevitablemente impacta en sus vidas.

Por este motivo, en 2015 el MOP creó la “División de Participación, Territorio y Medio Ambiente” (DPTMA) dentro de la Coordinación de Concesiones de Obras Públicas, la cual fue concebida como un instrumento de participación ciudadana que permita la formalización de procedimientos para la generación de obras públicas concesionadas con una óptima inserción socio-territorial. En su sitio web, el MOP declara que **“la participación ciudadana constituye un factor esencial dentro del ciclo de vida de los proyectos públicos** a ejecutar mediante el Sistema de Concesiones, desde su fase de diseño –participación ciudadana temprana– hasta el último día de su operación –participación de monitoreo, seguimiento y actualización– generando mayor identidad y apropiación de las obras en los territorios en que se insertan, proveyéndolas así de **mayor legitimidad y valor social**, tanto para sus usuarios como para la comunidad en general.

OBJETIVOS

El objetivo general de la presente investigación es evaluar el desempeño actual de la DPTMA creada por el MOP, en cuanto a la efectiva **participación ciudadana** en el desarrollo de las obras viales, tomando como ejemplo una de las principales rutas intrarregionales recientemente ejecutadas por medio del Sistema de Concesiones: la **Ruta D-43**, inaugurada en 2018 en la Región de Coquimbo.

Como objetivos específicos, se pretende: evaluar los niveles de **participación ciudadana** en obras públicas, particularmente de carácter vial; examinar la **respuesta de las instituciones** involucradas a los efectos que la ejecución de la Ruta D-43 tuvo en las comunidades aledañas, y establecer la importancia de que **los ministerios y las concesionarias diseñen y construyan las nuevas obras viales en colaboración con la población**, dado el carácter esencialmente social de las mismas.

MARCO METODOLÓGICO

La información recopilada durante la investigación ha sido obtenida tanto de primera fuente como a través de informes y estadísticas públicas, y ha sido analizada bajo un paradigma **realista**, procurando interpretarla objetivamente y valorando resultados medidos en terreno, durante mi práctica profesional.

MARCO TEÓRICO

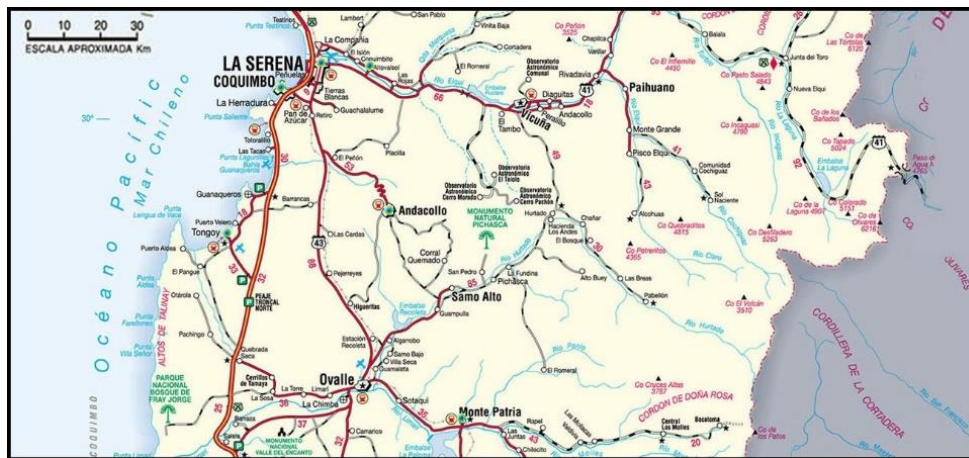
La Ruta D-43 es una **iniciativa pública** que forma parte del Sistema de Concesiones viales del Gobierno de Chile, el cual es implementado por el Ministerio de Obras Públicas (MOP) a través de la Dirección General de Concesiones (DGC).

La ruta tiene una extensión de 78 km y une las ciudades de La Serena y Coquimbo con Ovalle, atravesando las provincias de Limarí y Elqui. Fue concesionada en 2012 a “Sociedad Concesionaria Ruta del Limarí S. A.”, empresa que ejecutó la obra y tiene derecho a su explotación por 30 años. La ejecución de la obra comenzó en 2013; fue puesta en marcha provisoriamente en julio de 2018, y definitivamente en enero de 2019. El análisis del este proyecto vial se centrará en lo ocurrido desde que la ruta entró en funcionamiento.

INVESTIGACIÓN

Antecedentes

La Ruta 43 es el camino más antiguo de la región de Coquimbo. Fue trazado en la época colonial y por siglos fue la única vía de comunicación entre Santiago y La Serena (aunque hacía un recorrido parcialmente diferente). Es más, en el siglo XIX, la línea férrea fue instalada siguiendo un trazado contiguo ella. No fue sino hasta fines de la década de 1940 (con la construcción de la carretera panamericana en el marco del “Plan Serena”, la cual tiene un trazado más rectilíneo y cercano a la costa) que esta ruta pasó a un plano secundario.



La Ruta 43 sigue el mismo trazado que la línea férrea entre Ovalle y Coquimbo.

Objetivo

El objetivo del proyecto Ruta 43 La Serena–Ovalle entregada en concesión a Sociedad Concesionaria Ruta del Limarí es “conectar la capital regional con la capital de una de las provincias de la región, mejorando los estándares existentes, aportando en aumento de la seguridad vial, en disminución de los tiempos de viajes y de los costos operacionales”.

Costo

El presupuesto oficial para la ejecución de la obra fue de UF 5.100.00 (2011), y el costo final llegó a los US\$ 221.000.000 (2018). Durante los cinco años en que se ejecutó, el proyecto generó una mano de obra acumulada de 28.150 empleos entre la sociedad concesionaria y los subcontratos, incluyendo personal calificado, semi-calificado y no calificado.

Trayecto

El proyecto licitado y concesionado contemplaba la ampliación de la Ruta 43 a doble calzada, diseñada para una velocidad de 100 km/hr, desde el Dm 5.880 al norte de la ciudad de Ovalle hasta el Dm 61.800 sector Pan de Azúcar (Coquimbo), además de la construcción de un bypass de 16 km, desde Dm 61.800 hasta el Dm 76.590, sector La Cantera de Coquimbo.



Fuente: bases de licitación

El proyecto final tiene una extensión de 78 km que, de sur a norte, hace el siguiente recorrido: Ovalle (km 0-3), acceso a Villorrio El Talhuén (km 2 y 4), acceso a Guamalata (km 3), acceso a Algarrobo y Samo Bajo (km 6), acceso a Lagunillas (km 6), Estación Recoleta (km 12), acceso a Algarrobo (km 12), acceso a La Ruca (km 14), acceso a El Romeralchillo (km 17), acceso a Higuieritas Unidas (km 20), acceso a Panulcillo (km 20), acceso a Los Pinches (km 24 y 25), Pejerreyes (km 28), acceso a El Romeral (km 33), acceso a Las Perdices (km 36), acceso a Las Cardas (km 41 y 42), Tambillos (km 47-50), acceso a Las Barrancas (km 49 y 50), acceso a Tambillos y Las Mercedes (km 51), Tambillos (km 51-54), acceso a Quitallaco (km 54), acceso a El Peñón (km 58), Cerrillos (km 64-69), El

Carmen (km 70–71), Pan de Azúcar (km 71–75), acceso a Coquimbo y Peñuelas (km 75), Tierras Blancas (km 78).

Tiempos de desplazamiento

Hasta 2017, lo normal era que un viaje entre Ovalle y Coquimbo por la antigua Ruta 43 tomara entre una hora y una hora y cuarto, dependiendo de las condiciones del tránsito y del vehículo en que se viajase, y unos diez o quince minutos más para el trayecto de Ovalle a La Serena. Desde la puesta en marcha de la nueva autopista, en 2018, dichos tiempos se redujeron a 45 y 50 minutos, respectivamente, lo que representa una disminución aproximada de un 30% en el tiempo de desplazamiento para la ruta completa. Esto produce, además, un considerable ahorro de combustible y un menor desgaste para los vehículos que la utilizan.

Flujo vehicular

No existen mediciones exactas anteriores, pero se estima que, desde la puesta en marcha de la nueva autopista, el flujo vehicular en la Ruta 43 aumentó en al menos un 20%. Desde entonces y hasta antes de la pandemia, la ruta tuvo un flujo mensual aproximado de 130 mil vehículos, cifra que disminuyó en alrededor de un 30% desde abril de 2020. Del flujo total, el 80% corresponde a vehículos livianos y el 20% restante a vehículos pesados (Públicas, 2020).

Seguridad

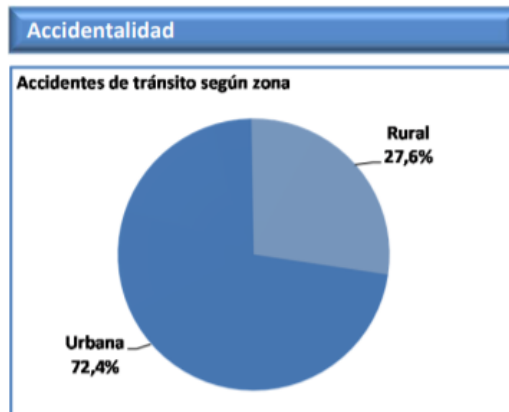
Por mucho tiempo la construcción de una autopista en la Ruta 43 fue la obra más esperada por los automovilistas y usuarios que se desplazan entre Ovalle y la conurbación de La Serena y Coquimbo, en particular debido a que siempre se le consideró una ruta peligrosa en la que se registraba un elevado número de accidentes automovilísticos, muchos de los cuales involucraban a vehículos pesados y tenían resultados fatales, por lo que se le conocía como la “Ruta de la muerte”. La mayor cantidad de accidentes se registraba en los sectores de la cuesta de Las Cardas y en Pan de Azúcar, al entrar o salir de Coquimbo.

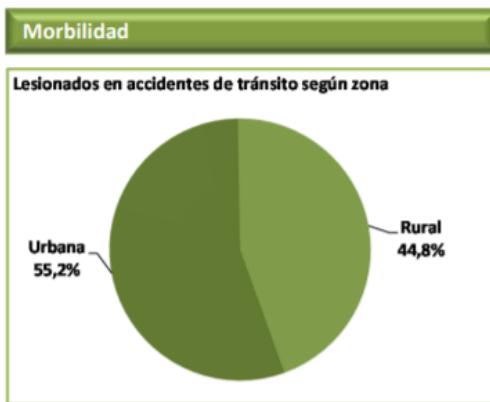
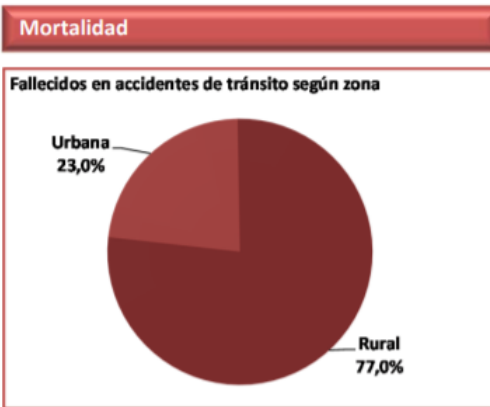
En ese sentido, la construcción de la nueva autopista ha sido un invaluable aporte, puesto que la tasa de accidentes disminuyó drásticamente desde su inauguración, tanto en el nuevo acceso a Coquimbo –gracias a un bypass de 16 kilómetros de nuevo trazado en calzada doble, paralelo a línea del ferrocarril y completamente segregado, que pasa por detrás de Pan de Azúcar y culmina en un enlace con avenida La Cantera, lo que permite desviar el tránsito de camiones que antes debían pasar obligadamente por Pan de Azúcar– como en la cuesta de Las Cardas, la intervención de mayor envergadura –gracias a que se duplicó la calzada y se suavizó la pendiente de varias curvas, por lo que, donde antes no había posibilidad de adelantar a un camión, ahora se puede hacer sin riesgo–.



El enlace La Cantera descongestionó el acceso a Coquimbo.

Hasta 2013, año en que se licitó la construcción de la nueva autopista, las tasas de accidentabilidad urbana versus la rural de la ruta 43 eran las descritas en los siguientes gráficos:





Fuente: Diagnostico accidentes de transito IV Región de Coquimbo

En sus últimos cinco años de funcionamiento (entre 2013 y 2017), la antigua Ruta 43 registró un promedio anual aproximado de 93 accidentes automovilísticos que dejaron 8 fallecidos, cifras que en 2018 disminuyeron a 64 y 3, respectivamente. En sus primeros tres años de funcionamiento (entre 2018 y 2020), en la nueva Ruta 43 se ha registrado un promedio anual aproximado de 58 accidentes y 3 fallecidos, lo que representa una disminución superior al 30% en la tasa de accidentes, y de más del 60% en la tasa de mortalidad (Conaset, 2013-2020).



*Hasta 2017, la cuesta de Las Cardas era el tramo de la Ruta 43
en que se registraba mayor cantidad de accidentes fatales.*

Impacto social

Los mayores beneficiados por la nueva Ruta 43 han sido quienes transitan por ella habitualmente, puesto que, aunque a todos los usuarios se les ha encarecido el viaje en mayor o menor medida debido al cobro del peaje, las mejoras en las condiciones del trayecto son indiscutibles. Baste decir que, hasta 2017, uno de cada 700 vehículos que transitaban por la vía se veía involucrado en un accidente automovilístico, en tanto que desde 2018 a la fecha esa tasa disminuyó a uno de cada 1.600, a pesar del aumento del flujo vehicular. Además, el costo del peaje se ve en parte compensado por la disminución tanto en los tiempos de viaje como en el consumo de combustible.

Para los vecinos, la nueva autopista significó una gran mejora en cuanto a la conectividad entre localidades cercanas, y entre éstas y las capitales provincial y regional. Pero en muchos casos también trajo consigo nuevas complicaciones o problemas imprevistos que causaron que la ciudadanía se manifestara y actuara coordinadamente a través de canales formales para obtener una rápida solución a sus demandas, las que estaban más que justificadas. Una vez satisfechas las principales exigencias, la nueva Ruta 43 reconfiguró toda el área que abarcan los 78 km de autopista que ahora unen a Ovalle con Coquimbo y La Serena.

Impacto comercial

Un aspecto muy relevante en cuanto a cambios de dinámicas en torno a la ruta, es cómo el comercio y los locales que antiguamente se ubicaban tan accesibles para los viajeros a un costado de la vía, ahora han debido desplazarse hacia el interior, y aunque aún hay algunos comerciantes que esporádicamente se ubican a ofrecer sus productos desde sus vehículos (en particular frutas endémicas, como papayas y copaos), el comercio en la ruta prácticamente ha desaparecido por completo, puesto que el camino es ahora mucho más expedito y no da lugar a detenciones imprudentes.

Esto ha dado como resultado un aumento aún mayor en la seguridad de la ruta, pero ha afectado a algunos comerciantes locales que antes ubicaban sus tiendas junto a la carretera y que, desde la inauguración de la nueva autopista,

ya no pueden hacerlo. Sin embargo, el aumento del flujo vehicular y la mejora en la conectividad de las localidades aledañas han compensado en parte esta restricción.

Impacto ambiental

En lo concerniente a impacto ambiental, la medida más visible incluida en la autopista es la instalación de paneles anti-ruido en los tramos en que la ruta pasa demasiado cerca de viviendas, los que disminuyen notoriamente la contaminación acústica que afecta a los vecinos allí residentes (aunque esto es algo ya considerado estándar en todas las autopistas concesionadas en el país). Otras medidas y acciones han estado relacionadas con disminuir la polución del aire, una mejor adaptación del camino a la geomorfología, limitar la contaminación del suelo y de las aguas, preservar la flora y la vegetación existente, reforestar y embellecer el paisaje.

“Ruta del Limarí S.A.” ha demostrado un interés por la preservación y cuidado del patrimonio cultural, arqueológico y religioso del lugar, por medio de la relocalización de animitas anteriormente existentes y el acceso libre a cementerios y sitios de culto. Es destacable, además, que la concesionaria hasta ahora sostiene un régimen constante de mantenimiento y mejoras a la ruta, habiendo ejecutado todos los años algún tipo de obra complementaria que ha traído nuevos beneficios para los usuarios y en especial a los vecinos.

Participación ciudadana (PAC)

El MOP define la participación ciudadana como un “proceso de cooperación mediante el cual el Ministerio y la ciudadanía identifican y deliberan conjuntamente acerca de la provisión y gestión de obras y servicios de infraestructura para la conectividad, la protección del territorio y las personas, la edificación pública y el aprovechamiento óptimo de los recursos hídricos y sus soluciones, con metodologías y herramientas que fomenten la creación de espacios de reflexión y diálogos colectivos, encaminados a la incorporación activa de la ciudadanía”. Por su parte, la DPTMA tiene como objetivo proporcionar los insumos para la gestión de proyectos concesionados con enfoque de derechos, es decir, proyectos integrados a la vida de las comunidades y las personas, en concordancia con el desarrollo de los territorios y coherentes con la identidad cultural y social de cada zona.

Para este propósito, se elabora un modelo de gestión que contempla metodologías, instrumentos y procedimientos para la gestión operativa de los procesos de participación y capacitación en temáticas de participación ciudadana. Al menos en teoría.

Dentro de las propias Bases de Licitación (BALI), se le exige a la sociedad concesionaria que habilite un sistema de sugerencias, consultas y reclamos para que los usuarios en todo momento puedan realizar sus observaciones y consultas en relación a cualquier aspecto de la concesión. Además, la

concesionaria debe contar con un sistema de ingreso, gestión y análisis de las consultas, sugerencias y reclamos de sus usuarios, el cual debe estar activo durante la etapa de construcción y de explotación del proyecto vial.

De igual forma, dentro de las BALI se incluye el capítulo “Plan de Participación Ciudadana”, el cual integra los contenidos mínimos que la sociedad concesionaria debe considerar para el desarrollo de este plan en las etapas de construcción y de operación. En las BALI se debe incorporar como antecedentes el Estudio Territorial y Ambiental con PAC, el Informe final que verifica PAC y el Informe de Gestión de Información y Atención Ciudadana. Dentro de éste se destaca el Comité Ciudadano, como elemento central para posibilitar la participación efectiva de los actores presentes en el territorio, el que debe funcionar durante todo el ciclo de vida del proyecto.

El Plan de Participación Ciudadana está concebido para hacer partícipe a la ciudadanía en las 3 etapas en las que se lleva a cabo un proyecto: licitación (PAC temprana), construcción (PAC de monitoreo y seguimiento) y operación (PAC de seguimiento y actualización) y se sustenta sobre elementos metodológicos que se desarrollan durante todas las etapas del ciclo de vida del proyecto. Estos elementos son: mapa de actores; recopilación y sistematización de demandas históricas vinculadas con el proyecto u obra en específico; planificación de instancias de participación; levantamiento territorial de observaciones y requerimientos relativos al proyecto; validación territorial de

los acuerdos establecidos en cada una de las etapas; informe de proceso de validación del proceso de PAC, y registro pormenorizado y sistemático de las actividades.

PAC TEMPRANA:

consiste en integrar a la ciudadanía desde la fase de estudios para la etapa de proposición de la iniciativa pública o privada, velando por la incorporación de sus visiones, sugerencias y demandas en la definición del proyecto.



Fuente: Guía para la participación ciudadana

Esta primera etapa contempla, además, la elaboración de un Informe de Gestión de Información y Atención Ciudadana, elaborado por la DPTMA a través del Sistema Integrado de Atención Ciudadana (SIAC), el cual debiera recoger y sistematizar las demandas, consultas y sugerencias de la ciudadanía respecto al proyecto. Dicho informe es un insumo para el Plan de Participación Ciudadana, que la Sociedad Concesionaria (SC) debe realizar durante las etapas de construcción y de operación de la obra concesionada. Este informe se entrega durante el proceso de elaboración de las BALI.

PAC DE MONITOREO Y SEGUIMIENTO:

aquí se abre la posibilidad de que la ciudadanía establezca, junto a los técnicos DGC/MOP, los criterios y parámetros que orientan el monitoreo y seguimiento de las BALI y los compromisos establecidos en la etapa de Proyecto. Además, se integra a la ciudadanía en la vida de la obra y permite la actualización de la concesión durante la etapa de Operación.

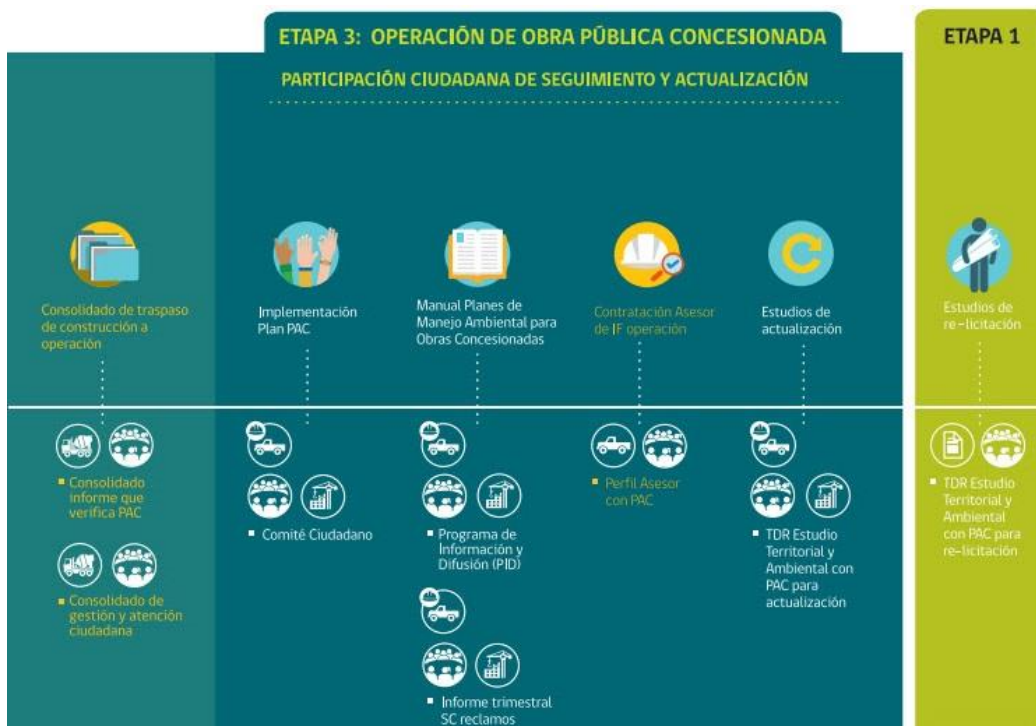


Fuente: Guía para la participación ciudadana

En esta etapa la SC y la DGC realizan un conjunto de actividades cuyo propósito es considerar e incorporar las particularidades territoriales y la visión de los ciudadanos que lo habitan. El Plan PAC debe contener al menos cinco elementos: el Programa de Participación Ciudadana, el Comité Ciudadano, un Informe de Gestión de Atención Ciudadana elaborado por el SIAC, el Programa de Información y Difusión y el Informe que verifica PAC, el cual debe someterse a la aprobación del Inspector Fiscal (IF) de construcción. Este informe da cuenta del proceso de participación realizado en los proyectos, señalando el tipo de actividades desarrolladas, el listado de observaciones, los aportes sugeridos por la ciudadanía y el grado de validación que cada obra tiene.

PAC DE SEGUIMIENTO Y ACTUALIZACIÓN:

en esta etapa corresponde realizar acciones de participación relacionadas con el seguimiento y actualización de la obra.



Al igual que en la etapa anterior, en esta última el Plan de PAC se refiere a un conjunto de acciones cuyo propósito es desarrollar obras públicas concesionadas que consideren las particularidades territoriales, contribuyendo a la inclusión e involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisiones y al desarrollo local.

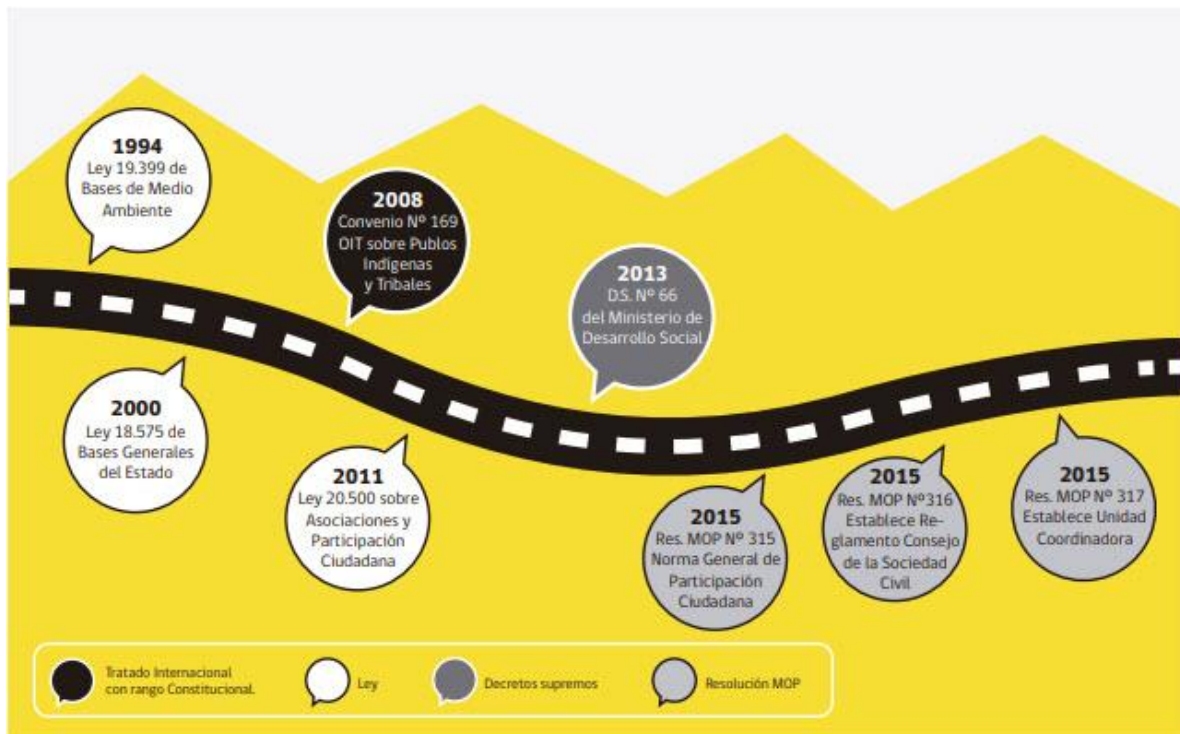
La estructura que hace operativo el diseño del programa debe contener: objetivo general y específicos, productos, metodología, actividades, cronograma

detallado de la ejecución de actividades, responsables, **actores sociales e institucionales** relevantes a convocar, un sistema de registro y debe estar orientada a la totalidad de los grupos humanos del área de influencia y cuyos sistemas de vida e identidad cultural pueden verse afectados (son **actores institucionales**: las autoridades y equipos técnicos de servicios públicos, y los gobiernos regional, provincial y local. Son **actores sociales**: los ciudadanos, los usuarios y las organizaciones de la sociedad civil).

Además, el DPTMA ha redactado el “Manual de Fortalecimiento de la Participación Ciudadana”, un instrumento que capacita a los jefes de Proyecto, IF de construcción y de operación y Asesores de IF, en torno al fortalecimiento de habilidades para la implementación de la PAC en las distintas etapas del ciclo de proyectos.

ANÁLISIS

La participación ciudadana en la gestión pública está normada por una serie de documentos que, con distintas jerarquías, dan un marco legal para el reconocimiento por parte del Estado del derecho a participar en las políticas, planes, programas y acciones efectuados a través de sus órganos de administración. El MOP se acoge a dicha normativa, y desde 1994 ha actualizado su política de gestión de acuerdo a la nueva normativa nacional, como se ilustra en la siguiente figura:



Fuente: MOP

Promulgada en 1994, la Ley N° 19.399 sobre Bases Generales del Medio Ambiente considera que la participación ciudadana es fundamental dentro de la evaluación ambiental, porque permite que las personas se informen y opinen

responsablemente acerca del proyecto o actividad, como también que obtengan respuestas fundadas a sus observaciones. Asimismo, establece que las observaciones que presente la comunidad serán consideradas (respondidas) por el sistema de evaluación ambiental regional (SEA) o, en el caso de un proyecto interregional, por la Dirección Ejecutiva. Adicionalmente existe una instancia de reclamación, en la que cualquier persona natural o jurídica que haya realizado una observación y que crea que ésta no fue bien considerada, puede presentar un Recurso de Reclamación. De este modo, la ciudadanía puede convertirse en un actor relevante en la evaluación ambiental y agregar transparencia a la revisión de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) y Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA), otorgando solidez a la decisión de las autoridades.

La ley N° 18.575, reformada más tarde por la Ley N° 20.500, señala en su artículo 3° que: “La Administración del Estado está **al servicio de la persona humana**; su finalidad es promover el bien común atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente y fomentando el desarrollo del país a través del ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución y la ley, y de la aprobación, ejecución y control de políticas, planes, programas y acciones de alcance nacional, regional y comunal”.

La Ley N° 20.500 señala que los órganos de la administración del Estado deben establecer las modalidades formales y específicas de participación de las personas y las organizaciones en el ámbito de su competencia. Ello, en

conformidad con el Título IV “De la participación ciudadana en la Gestión Pública”, que consagra un cambio sustancial en cuanto a que el Estado reconoce a las personas **el derecho de participar en sus políticas**, planes, programas y acciones efectuados a través de sus órganos de administración.

En 2014, la presidenta de la República, Michelle Bachelet, instruyó a Ministerios y Servicios Públicos sobre la necesidad de “poner al día los lineamientos gubernamentales sobre participación ciudadana y comprometer coordinadamente a los órganos de la Administración del Estado en la implementación de acciones de articulación con la sociedad civil y sus organizaciones”. Para ello, en un plazo de seis meses se implementó una serie de iniciativas y cambios referidos a los órganos de Administración del Estado, entre los que destacan cuatro:

- Los órganos de la Administración del Estado deberán poner en conocimiento público información relevante acerca de sus políticas, planes, programas, acciones y presupuestos.
- Anualmente, darán cuenta pública participativa a la ciudadanía de la gestión de sus políticas, planes, programas, acciones y de su ejecución presupuestaria.
- Los órganos, de oficio o a petición de parte, deberán señalar aquellas materias de interés ciudadano en que se requiera conocer la opinión de las personas.

- Además, deberán establecer consejos de la sociedad civil, de carácter consultivo, que estarán conformados de manera diversa, representativa y pluralista por integrantes de asociaciones sin fines de lucro que tengan relación con la competencia del órgano respectivo.

La resolución MOP N° 315 establece que el MOP contará con cinco mecanismos de participación ciudadana:

- Procesos de participación ciudadana en las políticas, planes, programas y proyectos.
- Sistemas de acceso a información relevante.
- Cuentas públicas participativas.
- Consultas ciudadanas.
- Consejos de la sociedad civil.

Las resoluciones MOP N° 316 y N° 317 crean la Unidad de Participación Ciudadana y definen funciones para ésta y para el directorio asociado, las que se pueden resumir en velar por el cumplimiento de la norma ministerial. El primer aporte de esta unidad es relevar la temática de participación ciudadana, toda vez que su ubicación en el organigrama institucional es del más alto rango, vinculada y asesorando directamente a la máxima autoridad ministerial. Sin embargo, la creación de esta unidad no detalla procesos o procedimientos para dar cumplimiento a las funciones que allí se establecen, así como esta nueva institucionalidad tampoco se materializa en una repartición que cuente con

recursos humanos y presupuestarios que garanticen la instalación de la gestión participativa como un asunto de relevancia y estabilidad en el tiempo.

El MOP tiene en marcha, además, un “Modelo de Gestión Participativa”, un instrumento que define estructuras, conceptos y procesos que orientan el quehacer ministerial en términos de gestión participativa, asignando una secuencia de procesos que buscan garantizar el desarrollo de acciones planificadas considerando el escenario territorial en que se realizan. Asimismo, procura ordenar los métodos de registro para el posterior seguimiento y monitoreo de los compromisos y de los procesos participativos en sí. Su objetivo es “apoyar y fortalecer la gestión participativa de la infraestructura y de los recursos hídricos, con enfoque territorial, disponiendo de información para la planificación, registro, seguimiento y derivación coordinada de la interacción con los ciudadanos, comunidades y territorios, en las diferentes etapas del ciclo de vida de los proyectos, con el propósito de evitar retrasos y aumentos inesperados en costos, para agregar valor a la infraestructura, garantizando el cumplimiento de los requerimientos de los usuarios y ciudadanos”. A la vez, incorpora herramientas que complementan la gestión participativa para mejorar la coordinación en la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación.

El Modelo de Gestión Participativa estandariza los procesos que componen la gestión participativa del Ministerio de Obras Públicas, mediante tres vías:

- Estandarización de procesos: define los procesos vinculados a la gestión participativa MOP, incorporando los macro procesos de coordinación y de seguimiento.
- Estándares metodológicos - nivel PAC y modo de inclusión por tipo y etapa de iniciativa: define la estrategia de participación a utilizar por tipo y etapa de la iniciativa, propone actividades mínimas para su logro. Además reconoce como participativas actividades que hoy se realizan, pero al no ser reconocidas como tales, no son sujetas de estándar, tales como gestión hídrica y conservación.
- Estándares de registro y de seguimiento de compromisos: propone registro de actividades y compromisos, mediante la estandarización de formatos de registro y del SIGESPAC que permite seguimiento de los cumplimientos.

El modelo se aplica en cinco etapas sucesivas:

- Planificación coordinada: Se plantea como la instancia y oportunidad de articular el quehacer ministerial en su conjunto en un determinado territorio. En esta primera etapa el énfasis está en el “qué hacer”, para en la etapa siguiente revisar el “cómo hacer”. Aquí se visualizan todos los elementos que deben considerarse para la participación, de manera de prever y articular con anticipación la ruta que seguirá el proceso y los requerimientos de éstos. En esta fase se define qué estrategias de participación ciudadana se llevarán a cabo en el territorio, es decir, se

considera un nivel de participación de acuerdo a estándar metodológico, cuáles son los actores claves a incorporar al proceso de acuerdo a estándar, según el tipo de iniciativa y el área de influencia de la misma. Además, se plantea la modalidad de habilitación comunitaria como una participación donde se invita a los actores claves para pronunciarse sobre las iniciativas y sus características, así como también para posteriormente generar una responsabilidad por parte de la ciudadanía en la fase de operación.

- Programación coordinada: Se define y se da a conocer las acciones particulares que componen este proceso para cada región. Además, deberán homologar criterios de convocatoria a las actividades a desarrollar, procurando que quien convoque sea también quien asista y dé inicio a la actividad, toda vez que este es un aspecto fundamental en el manejo de expectativas de los convocados a una actividad participativa.
- Ejecución y registro: Se concretan las actividades participativas. Esta etapa se compone básicamente de los mecanismos de participación ciudadana identificados en la Norma de Participación Ciudadana MOP y presenta un grado de complejidad algo mayor, puesto que contiene un mayor número de procesos en su desarrollo, lo cual depende del tipo de iniciativa que se esté desarrollando y de las características de la misma como etapas, territorios y actores involucrados, entre otros.

- Seguimiento y monitoreo: corresponde a la verificación periódica de los avances en el cumplimiento de compromisos contraídos, sean estos internos o requieran de derivación a otro servicio MOP u otra institución. Esta fase permite la participación ciudadana vinculante considerando y poniendo atención a los compromisos contraídos mediante el registro de documentos formales, donde se especifican plazos, responsables y posterior monitoreo, en caso de corresponder una pertinente derivación. Su implementación está concebida para hacer la realidad el concepto de “participación con consecuencia”, ya que existe una acción ante el compromiso adquirido con la comunidad.
- Reportes y evaluación: La evaluación de los resultados obtenidos permite generar nuevas soluciones, afianzar procesos de cambio cultural y generar nuevas estrategias en vinculación con la comunidad.

A partir del levantamiento y sistematización de las acciones de participación ciudadana realizadas en la actualidad por los equipos regionales y nacionales de las distintas reparticiones del MOP, el modelo plantea estándares de niveles de participación ciudadana según la tipología de iniciativa y la etapa a la que se realice. Existen varias definiciones y clasificaciones sobre “niveles de participación”, pero todas tienen en común indicar una gradiente entre menor a mayor involucramiento de la sociedad civil en la gestión pública; menor a mayor

influencia, incidencia, e incluso, menor a mayor grado de obligatoriedad que tienen las decisiones de la sociedad civil.

El “nivel informativo” corresponde al nivel básico de la participación, y tiene que estar presente a lo largo de todo el proceso de relación con la ciudadanía. Algunos autores señalan que este nivel no corresponde a una participación real, sino que más bien a “participación simbólica”, mientras que para otros es suficiente en sí mismo. El Ministerio adscribe al concepto de que este nivel es básico y en algunos casos es suficiente en sí mismo, y que es requisito para los siguientes niveles de participación, ya que el involucramiento y la deliberación conjunta requieren que los actores conozcan un mínimo de antecedentes que haga válida la emisión de cualquier opinión.

El “nivel consultivo” corresponde al nivel de cooperación, identificación y deliberación conjunta que es el propósito de la participación ciudadana. En este nivel la ciudadanía participa dando su opinión y haciendo aportes a los temas que se tratan, mientras que al Ministerio le corresponde atender a estas consideraciones, analizar las factibilidades técnicas, normativas, económicas y otras relevantes, e informar las resoluciones que se tomen al respecto. En este sentido, las materias a someter a consulta tienen una oportunidad diferenciada de ser incorporadas en las iniciativas, dependientes del nivel de definiciones (técnicas, económicas y otras) que los proyectos ya tengan resuelto.

La “habilitación comunitaria” corresponde al tipo de involucramiento necesario con los actores que participan en las definiciones de las obras o que se llama a ser informados en función de que serán destinatarios de la transferencia de la infraestructura. Este es el caso de los mandantes de obras mandatadas, así como las organizaciones de usuarios donde la forma define al MOP como responsable de la ejecución de la obra, pero donde una vez construida le corresponde a otro la gestión de su operación.

En este sentido no sólo es necesario pensar en qué nivel de participación ciudadana es recomendable desarrollar, sino también con quienes se va a desarrollar dicho proceso. Para ello los niveles de participación ciudadana son complementados con el concepto de “Modo de inclusión”, el cual describe el grado de apertura o de selectividad con la cual se realiza la convocatoria al proceso.

La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) define tres modos de inclusión:

- Convocatoria masiva y/o abierta: Donde se incluyen todos los ciudadanos y ciudadanas sin distinción de tipos de actores ni límites en cantidad. La inclusión masiva se aplica principalmente en el mecanismo de cuentas públicas, consulta ciudadana, en sistemas de acceso a la información relevante (Transparencia Activa y SIAC), y en el nivel informativo de la PAC en políticas, planes, programas y proyectos del Ministerio. Esta amplia

inclusión se realiza a través de medios de alcance masivo (sitios web, diarios, radios y volanteo, entre otros).

- Convocatoria focalizada: Donde se incluye a ciudadanos y ciudadanas que se seleccionan de acuerdo a algún alcance a definir (por ejemplo, según tipologías de actores, territorio que habitan, actividad realizan, interés que representan, pero no se identifica en la convocatoria al individuo participante).
- Convocatoria individualizada: Incluye a ciudadanos identificados personalmente o por el cargo que ocupan en una organización. Este modo selecciona a los participantes por identificación de la institución, grupo o persona que se desea que tome parte de una actividad o proceso. Esta selección se realiza principalmente para actividades donde se requiere de una presencia garantizada de tipos específicos de participantes, como actores claves del tema en cuestión.

El mecanismo de participación ciudadana en el ciclo de vida de los proyectos está concebido para implementarse en todas las etapas de la obra.

- Etapa de idea y perfil: Es una primera aproximación a un problema, necesidad u oportunidad detectada, y a su resolución. Normalmente conlleva un bajo compromiso financiero. En esta primera etapa se realiza la preparación y evaluación de las posibles alternativas de solución, partiendo de información que proviene principalmente de fuentes de origen

secundario y como resultado de la etapa se pueden descartar las alternativas no factibles. Por ello las actividades de participación ciudadana son más bien discretas y focalizadas, lo que debiera permitir un adecuado manejo de las expectativas entre los actores clave, hasta conocer el resultado de la etapa del ciclo de vida del proyecto.

- Etapa de prefactibilidad y factibilidad: Se realiza una evaluación más completa y profunda de las alternativas identificadas en la etapa de perfil y de las posibles soluciones. Como resultado se pueden descartar las alternativas no factibles o seleccionar aquellas que sean técnica y económicamente factibles para pasar a la etapa de factibilidad o diseño, o postergar mientras se adopta una decisión por parte de la autoridad. En esta etapa se perfeccionan y precisan las alternativas de proyecto, sobre la base de información primaria recolectada especialmente para este fin. Luego, además de requerir informar a los actores clave sobre las iniciativas lideradas por el MOP, se busca lograr una genuina deliberación, ante la oportunidad de incidir en las alternativas de solución técnica (nivel consultivo).
- Etapa de diseño: A diferencia de las etapas anteriores, la etapa de diseño ya es considerada una etapa de inversión en el ciclo de vida del proyecto, por lo tanto, la decisión de llevar a cabo una iniciativa ya ha sido tomada al inicio de etapa y el objetivo pasa a ser formular la solución técnica con precisión mediante el desarrollo del diseño de arquitectura, ingeniería y/o

especialidades según se requiera. En general, de la información levantada respecto de cómo se desarrolla esta etapa en las distintas reparticiones que conforman el MOP, se tiene que en el desarrollo del diseño de algunas iniciativas aún se analizan algunas alternativas, dejando espacio a considerar a la ciudadanía, es por ello que se plantean los niveles de participación informativo y consultivo y dentro de las actividades propuestas como estándar, se permite incorporar la posición de la ciudadanía como variable en la elección de la alternativa a ejecutar.

- Etapa de ejecución y conservación: Es aquella en la que se materializan las obras. De los procesos levantados participativamente con los profesionales vinculados a esta etapa, se releva la importancia de llegar a ella contando con una propuesta de obras en que se haya incorporado el parecer de la ciudadanía, de manera que éstas se ajusten a sus requerimientos. Lo anterior es clave puesto que, en esta etapa, al existir contratos de obras de por medio, es escasa la posibilidad de incluir modificaciones importantes en el proyecto en construcción. Adicionalmente, se releva la necesidad de abrir canales de comunicación permanentes entre los actores clave y los personeros del MOP, puesto que en esta etapa se generan también molestias propias de las construcciones. Sin embargo, en la medida que estas molestias o perturbaciones puedan ser informadas oportunamente, abren la opción de buscar posibles soluciones o acciones de mitigación por parte de todos los involucrados.

- Etapa de operación y explotación: Esta etapa del ciclo de vida del proyecto requiere que las obras ya se hayan ejecutado y se permita su uso, es decir, que la obra ya preste servicio para el cumplimiento del objetivo orientado a la solución del problema. Los proyectos de obras de infraestructura concesionados por el MOP a través del Sistema de Concesiones tienen un usuario y/o actor que se hará responsable de las mismas una vez concluida la etapa de ejecución, por lo que en esta etapa se proponen los niveles de participación informativo, consultivo y de co-gestión, lo que permitirá que, por una parte, las obras reciban el uso y cuidado adecuado, y por otra que exista una institución u organización que gestione la operación y/o explotación de la infraestructura.

Desde esa perspectiva, se puede decir que el objetivo de la PAC va variando a lo largo del desarrollo de un proyecto, en función de los requerimientos de cada etapa.

En la etapa de idea y perfil, el nivel de participación es consultivo, y el objetivo de la PAC es principalmente conocer el territorio y su entorno social para identificar necesidades y requerimientos de la población, además de sondear el apoyo u oposición del proyecto. En ella se debe indagar preliminarmente sobre interesados y actores claves para detectar con mayor precisión el alcance de la obra.

En la segunda etapa, de prefactibilidad y factibilidad, también de nivel consultivo, se busca deliberar conjuntamente con la comunidad respecto de las alternativas de proyecto, considerando las variables técnicas y sociales. Para ello se desarrollan al menos tres actividades: Gestión inicial, para presentar el proyecto (o estudio) y sus etapas a la comunidad, y levantar y registrar requerimientos de los usuarios mediante técnicas prospectivas; Gestión intermedia, para presentar a la comunidad los avances y alternativas de proyecto, levantando y registrando sus opiniones y observaciones, para realizar una priorización en conjunto; Gestión terminal, con el propósito de presentar a la comunidad la alternativa de proyecto elegida y levantar opiniones, observaciones y/o compromisos, según corresponda.

La etapa de diseño ya es considerada una etapa de inversión en el ciclo de vida del proyecto, por lo tanto, la decisión de llevar a cabo una iniciativa ya ha sido tomada y el objetivo pasa a ser formular la solución técnica con precisión. En esta etapa, también a nivel consultivo, el proceso participativo consiste en dar cuenta a los actores clave respecto del desarrollo del proyecto y de cómo sus aportes y observaciones han sido acogidos en el diseño final. Para ello se plantea un estándar de tres actividades mínimas: Gestión inicial, en la cual se presenta la etapa de diseño, sus alcances y plazos; Gestión intermedia, con el propósito de dar cuenta de avances y, en caso de existir alternativas de proyecto, levantar y registrar la jerarquización conjunta; y Gestión terminal, para dar a conocer el

proyecto definitivo, incluyendo los procesos internos y plazos asociados a la etapa siguiente de ejecución, levantando opiniones, observaciones y compromisos.

En la etapa de ejecución, el propósito de la PAC es mantener a la comunidad informada respecto de la ejecución de las obras y posibles contingencias a raíz de lo mismo. Para ello se consideran actividades puntuales y permanentes según se describen: Gestión inicial, visitar a terreno en conjunto con actores clave para dar a conocer la ejecución de la obra y sus alcances, presentar los plazos y a interlocutores disponibles para plantear cualquier inquietud u observación que surja durante la duración de la etapa; Gestión intermedia permanente, para mantener canales de comunicación formales y abiertos entre el MOP y la comunidad. Adicionalmente, según el tipo de obra, corresponde desarrollar acciones de asesoría organizacional y técnica para la habilitación comunitaria previa a la entrega y entrega de la obra; y Gestión terminal, visitar terreno en conjunto con actores claves para dar a conocer la obra terminada, y recoger opiniones, observaciones y compromisos. En esta etapa el nivel de participación es informativo y de habilitación comunitaria.

Por último, en la etapa de explotación y operación se realizan acciones participativas con el objetivo de mantener canales de comunicación abiertos, para lograr la adecuada apropiación de la infraestructura provista y la correcta gestión de la obra pública. Para ello se propone un estándar de reuniones con

periodicidad al menos anual, las que tienen por objetivo la revisión conjunta de los documentos de traspaso o entrega de la obra pública, de manera de observar la evolución de la operación y explotación en el tiempo. Aquí el nivel de participación es también informativo y de habilitación comunitaria.

Un importante componente de la estrategia de participación ciudadana tiene que ver con el **área de influencia** de la iniciativa en cuestión.

El concepto de “área de influencia” posee diversos significados dependiendo del ámbito dentro del cual sea utilizado. En el lenguaje de proyectos de infraestructura y recursos hídricos, es preciso tener presente que el objetivo de una obra pública es que esté integrada a la vida de las comunidades y las personas de manera tal que aporte al desarrollo de los territorios.

La letra a) del artículo 2 del Reglamento del SEIA define “área de influencia” como “el área o espacio geográfico cuyos atributos, elementos naturales o socioculturales, deben ser considerados con la finalidad de definir si el proyecto o actividad genera o presenta alguno de los efectos, características o circunstancias del artículo 11 de la ley (riesgo para la salud de la población; efectos adversos significativos sobre los recursos naturales renovables; reasentamiento de comunidades humanas, o alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos; proximidad a poblaciones, recursos o áreas protegidas; alteración significativa del valor paisajístico o turístico de una zona, y alteración de monumentos o sitios con valor

antropológico, arqueológico, histórico y, en general, los pertenecientes al patrimonio cultural), o bien para justificar la inexistencia de dichos efectos, características o circunstancias”.

Según el Modelo de Gestión Participativa del MOP, el área de influencia corresponde al área geográfica dentro de la cual el proyecto genera un impacto y queda definido principalmente por la ubicación de la población interesada en la iniciativa y de sus recursos. Dependiendo del tipo de intervención, se puede referir a características del territorio (valle, cuenca, subcuenca) o a la división político administrativa (región, provincia, comuna).

El desarrollo de cada iniciativa requiere identificar las características generales del territorio desde la perspectiva de sus actores, ya sean institucionales o sociales, para así identificar sus requerimientos y determinar la viabilidad del proyecto, en concordancia con las opiniones ciudadanas.

Es importante considerar también que las iniciativas desarrolladas por el MOP generan impacto en dos dimensiones: territorial, por cuanto es el territorio el escenario que se ve modificado al ejecutar obras y de manera funcional, ya que las iniciativas, mediante el uso de las obras, modifican el “funcionamiento” del territorio y sus habitantes, por cuanto mejoran la conectividad en el caso de obras de vialidad.

Todo lo anterior engloba el marco legal actualmente vigente en Chile en cuanto a participación ciudadana en la gestión de obras de infraestructura, y, al

menos en el papel, el país parece estar al día en cuanto a la inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones que tengan que ver con obras de interés social, como lo son los caminos.

En ese sentido, la ejecución de la obra de la nueva autopista en la Ruta 43 es uno de los ejemplos más recientes del alcance del Sistema de Concesiones implementado por el MOP desde 1993, el cual ya se encuentra en una etapa más avanzada, luego de que fue terminada la doble calzada entre Vallenar y Parga.

La Ruta 43 es una vía interprovincial circunscrita dentro de la Región de Coquimbo cuyo objetivo es facilitar la conexión física de sus habitantes y, a tres años de su puesta en marcha, la obra cumple al menos con los estándares de calidad establecidos para las nuevas rutas concesionadas en todo el país, aunque lo ocurrido inmediatamente tras su puesta en marcha deja en evidencia que **los mecanismos de participación ciudadana propuestos por el MOP no están funcionando como debieran.**

La nueva Ruta 43 tardó cinco años en construirse y tuvo una marcha blanca de seis meses (de julio de 2018 a enero de 2019). A partir de entonces, la empresa concesionaria debió realizar una serie de mejoras y ampliaciones a la obra inicialmente entregada, debido a que ésta presentaba numerosas falencias en distintos puntos de la ruta, las cuales fueron señaladas por la ciudadanía a la autoridad competente.

Tras su puesta en marcha definitiva en 2019, las reacciones a la nueva autopista no fueron del todo favorables: la apertura de la carretera estuvo marcada por críticas a su diseño y a falencias en su construcción, además del alto costo del peaje para vehículos menores (que quedó fijado en \$2.500, valor que meses más tarde subió a \$2.550 y luego a \$2.590).

Los primeros en manifestar su disconformidad fueron los vecinos de la comunidad de Las Ánimas, quienes expresaron su descontento por el paso peatonal destinado para los usuarios del sector, pues el sendero que debían recorrer para atravesar la Ruta era demasiado extenso. Su insistencia les valió conseguir que se construyera una pasarela adicional que les acorta el trayecto.

Ciertamente, la nueva autopista presentaba una serie de detalles que hacían imposible considerar la obra como finalizada, especialmente en relación a la falta de infraestructura de seguridad vial en la carretera o a las deficiencias en algunas de sus terminaciones, lo que fue duramente reprochado por los vecinos de las localidades aledañas a la vía. En concreto, el proyecto inicial incluía, además de la autopista en sí misma, una serie de obras complementarias, como la construcción de aceras, ciclovías, paisajismo e iluminación, las cuales a 2019 aún no se encontraban terminadas. Además, los vecinos alegaron por la falta de pasarelas, por paraderos alejados y pasos peatonales bajo nivel que se inundaron con las lluvias.

Estas dos situaciones –falencias en la construcción y, sobre todo, el alto costo del peaje– motivaron que se generaran protestas y movilizaciones para exigir una solución. El mayor incidente se registró en diciembre de 2019, cuando dos casetas de cobro de peaje fueron incendiadas en Ovalle debido a que la concesionaria fue la única de la región que no congeló el alza de tarifas que entraría en vigencia desde el 1 de enero de 2020, y con ello, el valor del peaje superó los \$3.000. Todo esto, en medio de la agitación nacional que cundía desde el estallido social, previo a la pandemia.

Un importante rol en cuanto a las mejoras realizadas lo ejerció el movimiento “Dignidad para el Limarí”, y en particular su vocero, Fernando Elorza, quien es además el presidente de la junta de vecinos de Pejerreyes y ha sido un actor clave en los acuerdos alcanzados entre los vecinos y el gobierno que dieron como resultado la agilización de la construcción de las obras complementarias.

Acogiendo las demandas de los vecinos canalizadas a través de “Dignidad para el Limarí”, en 2020 se realizó una serie de trabajos de mejoramiento de la autopista, entre los que destacó la reparación de los resaltos ubicados en la calle de servicio del sector de Estación Recoleta, una localidad rural de poco más de 500 habitantes ubicada 15 km al norte de Ovalle para la cual la Ruta 43 se convirtió en su avenida principal. Además, se agregaron otras obras que no estaban contempladas originalmente, como el acceso a la ruta que va hacia Río

Hurtado, cruces vehiculares en las localidades de Romeralcillo, Higuieritas, Pejerreyes, Aguas Buenas y en la plaza de pesaje del sector El Peñón, así como el enlace en El Peñón (que conecta hacia la comuna de Andacollo), un retorno a nivel en el sector de Aguas Buenas y una calle local en la localidad de Santa Filomena.



El enlace El Peñón, una mejora conseguida gracias a la participación ciudadana.

Las últimas de dichas mejoras fueron terminadas recientemente, satisfaciendo así las demandas ciudadanas.

Pero no todo fue reclamos: en la localidad de Los Olivos, una comunidad de quince familias que vivían en un campamento debió ser íntegramente reubicada debido al trazado de la ruta, por lo que fueron trasladadas a un conjunto habitacional de viviendas básicas que se instaló en un terreno aledaño

a la vía, lo que les significó una ostensible mejora en cuanto a su calidad de vida. Dicha comunidad ha sido una de las más beneficiadas por la construcción de la ruta (puesto que anteriormente no contaban ni con servicios básicos, como agua potable ni electricidad) y hasta la fecha mantiene un estrecho contacto con los trabajadores sociales de su respectivo municipio. La disminución de las tasas de accidentes y de mortalidad en la ruta (superiores al 30% y al 60%, respectivamente) está entre las más altas de las que se tenga registro en el país desde la implementación del Sistema de Concesiones, lo cual da cuenta de lo necesaria que era la ejecución de esta obra. El oneroso título de la “Ruta de la muerte” ya parece estar quedando en el pasado. También han disminuido los accidentes que involucran a peatones, puesto que ya no existen pasos peatonales adyacentes a la autopista en ningún tramo, estando todos debidamente delimitados, señalizados y protegidos. En la actualidad, ya se instaló pasarelas o pasos peatonales a desnivel en todos los puntos en que la ciudadanía lo requirió, por lo que ya casi no se registran atropellos.

En cuanto a la accidentabilidad, hasta 2017, 1 de cada 5 accidentes que ocurrían en la Ruta 43 tenía lugar en la cuesta de Las Cardas. En la actualidad, esa cifra es de sólo 1 de cada 25.

El bypass de Pan de Azúcar ha permitido reducir al mínimo el transporte de carga por su sector urbano, lo cual descongestionó el acceso a Coquimbo y solucionó el otro gran foco de accidentes que presentaba la ruta antigua.

El aumento de la cantidad de calzadas de la ruta ha permitido que ahora pueda circular una mayor cantidad de vehículos simultáneamente, a una mayor velocidad, lo que en la práctica se ha traducido en una reducción de los tiempos de desplazamiento desde Ovalle a Coquimbo o La Serena –y viceversa– de alrededor de 20 a 30 minutos por viaje.

A pesar de que han transcurrido sólo tres años desde que comenzó a funcionar la nueva ruta, y de lo numerosa que era la cantidad de falencias y malas terminaciones que apenas fue puesta en marcha suscitaron las protestas y movilización de las comunidades vecinas, hoy en día casi todas las demandas ciudadanas con respecto a la autopista han sido satisfechas, lo cual da cuenta de que la concesionaria está reinvertiendo una parte de sus ganancias en la ampliación y mejora de la infraestructura. Esto se ha debido a la presión social que ejercieron las comunidades de ambas provincias (Elqui y Limarí), las que, actuando coordinadamente, consiguieron que el gobierno le exigiera a la concesionaria que cumpliera las demandas prontamente. El escenario de la pandemia parece haber facilitado que las obras se ejecutaran muy rápidamente.

Con el objetivo de dialogar sobre los requerimientos y expectativas de las personas para recoger el conocimiento y experiencia que ellos poseen del territorio y entorno para concordar soluciones técnicas factibles y adecuadas a las necesidades de la población, el MOP creó el mecanismo de participación ciudadana, que es una modalidad formal y específica en que las personas

participan de la gestión de obras. Sin embargo, en el caso de la Ruta 43 la participación ciudadana surgió como una respuesta espontánea entre la comunidad, cuyos representantes, entendiendo el potencial de la acción colectiva, intervinieron a través de canales formales para captar la atención del gobierno, y no porque éste último haya generado alguna instancia de consulta o comunicación con la ciudadanía con respecto al diseño ni al impacto que tendría la nueva autopista, lo que significa que el mecanismo de participación ciudadana concebido por el MOP es, al menos en la práctica, inexistente.

Aun así, hoy por hoy las comunidades de Elqui y Limarí están más que satisfechas con la solución vial que representa la nueva ruta. Además, las comunidades continúan organizadas, por lo que se podría decir que las falencias que inicialmente presentaba la obra tuvieron como un efecto inesperado el empoderamiento de las comunidades de las provincias de Elqui y Limarí.

La nueva autopista ha tenido un positivo impacto en la vida de las comunidades aledañas a ella, en particular en lo concerniente a seguridad y conectividad, y si bien algunos comerciantes se han visto afectados debido a que ya no pueden acceder libremente a ofrecer sus productos a un costado de la ruta, también han sido beneficiados por el hecho de que ahora disponen de una mucho mejor accesibilidad a sus localidades de residencia, lo cual atrae más visitantes.

CONCLUSIONES

El objetivo primordial del Sistema de Concesiones implementado por el MOP es mejorar la condición de vida de todos los habitantes del país facilitando su conectividad física por medio de rutas de alta calidad. Este sistema se ha convertido en un ejemplo destacado a nivel mundial, permitiendo hasta 2020 tener obras materializadas por USD\$ MM 18.378 (Dirección General de Concesiones, 2021).

En términos generales, es indiscutible que el Sistema de Concesiones viales chileno ha sido exitoso, más aun teniendo en cuenta que, apenas estrenado, debió soportar y reponerse a los embates del cataclismo ocurrido el 27 de febrero de 2010 (27F), el cual, destacablemente, no ocasionó tantos daños en las rutas como hubiera sido esperable, y, además, éstos fueron prontamente reparados, lo que da cuenta de la eficiencia de los actores involucrados.

La renovación de la infraestructura vial del país, a través de autopistas urbanas y rutas interurbanas, es la mejor muestra del logro alcanzado por el Sistema de Concesiones. La Ruta 5, como eje estructurante del territorio nacional, con 1.700 km de doble calzada entre Vallenar y Pargua, y las vías transversales de alto estándar que articulan actualmente el desarrollo social y productivo del país, a través de La Ruta 78 Santiago San Antonio; la Ruta 68 Santiago-Valparaíso-Viña del Mar; el Acceso Norte a Concepción, entre otras, son ejemplos de la integración proyectada.

El mejoramiento de la Ruta D-43 ha tenido una serie de impactos positivos para las provincias del Elqui y Limarí. Esto, debido a que la nueva infraestructura ha permitido acceder a un sistema de conectividad vial que potencia de manera eficiente la integración regional, y ha traído consigo una notoria disminución en los tiempos en viaje y el aumento de la seguridad para los usuarios de la ruta. La autopista en sí, y la eficiencia en la gestión por parte de la concesionaria, han permitido un considerable mejoramiento tanto a la calidad del servicio, a la seguridad de los usuarios y a la integración de los vecinos, lo cual queda de manifiesto en el hecho de que haya perdido el nombre de la “Ruta de la muerte”.

Los únicos perjudicados por la puesta en marcha de la nueva autopista, han sido los comerciantes de productos locales que antaño se ubicaban a venderlos a un costado de la vía. No obstante, esto representa un costo ínfimo en comparación a los múltiples beneficios que ha traído la nueva ruta, y, aunque dichos comerciantes han debido arreglárselas para vender su mercancía lejos de la carretera, en ningún caso se les ha privado de su fuente de trabajo, puesto que se trata de vendedores ambulantes e informales que pueden reubicarse fácilmente.

Sin embargo, las reacciones de los vecinos y las mejoras que la sociedad concesionaria se vio obligada a realizar a poco tiempo de inaugurada la autopista, dejan en evidencia que el mecanismo de participación ciudadana diseñado por el MOP no está siendo aplicado de acuerdo a lo establecido por el

Estado de Chile y por el propio ministerio. De hecho, casi toda la participación ciudadana en la ejecución de la obra tuvo lugar después de que ésta se pusiera en marcha. Es decir que, aun siendo una de las obras más anheladas por la ciudadanía, la Ruta 43 fue licitada y concesionada cuando al Estado le pareció pertinente, y no cuando la ciudadanía lo pidió.

En conclusión, **el MOP aún está al debe en cuanto a articular verdaderos mecanismos de participación ciudadana** que permitan diseñar las obras complementarias de acuerdo a las necesidades de las comunidades. Debido a esto, la mayoría de los problemas que deben enfrentar las concesionarias una vez puestas en marcha las obras tienen relación con la disconformidad de los usuarios y los vecinos de las rutas, puesto que en la práctica no se percibe que las concesionarias los tengan en cuenta sino hasta que éstos se manifiestan, por lo que resulta lógico que el MOP debe reformular su sistema de participación ciudadana en conjunto con las concesionarias, para que éstas puedan entender bien las necesidades reales de las personas a quienes afecta la construcción y explotación de una obra vial, así como hacer partícipe a la comunidad innovando en comunicaciones y plataformas virtuales, para que a su vez la ciudadanía pueda informarse y entender tanto sus derechos y deberes en la materia.

Las obras de infraestructura concesionada se sitúan hoy en un marco socio-ambiental diferente al que existía cuando se iniciaron las concesiones, exigiendo el desarrollo de nuevos estándares territoriales, ambientales y

ciudadanos. En efecto, una mirada sesgada para dichas obras es considerar el territorio solo en sus aspectos normativos, población afectada directamente (conectividad, expropiaciones, relocalizaciones) y servicio para los distintos usuarios que hacen uso de ellas, postergando a un segundo plano el sentir ciudadano y el impacto que provocan en el territorio.

Las características de la infraestructura y sus efectos en el territorio requieren una planificación adecuada utilizando un sistema de planificación estratégica integrada. Esta vincula las necesidades productivas sectoriales y territoriales con una visión de largo plazo, y permite determinar oportunamente las inversiones en el sector infraestructura, asegurando una oferta de instalaciones y servicios compatibles en el largo plazo con las demandas que plantea el proceso de desarrollo del país. Adicionalmente, debido a la diversidad del tipo de infraestructuras que ejecuta el MOP, se requiere conocer la planificación interna del Ministerio, la de otros sectores públicos y la del sector privado.

El Modelo de Gestión Participativa releva la territorialidad de las iniciativas que desarrolla el MOP, es decir, plantea el territorio como objeto de intervención y es por ello que las acciones que se desarrollen en un territorio específico deben realizarse de manera coordinada, buscando asignar y potenciar el uso de los recursos de inversión y favorecer la articulación entre los niveles

territoriales nacional, regional y local y entre los actores públicos y privados que allí se desenvuelven.

Para garantizar la pluralidad y diversidad necesaria para el diálogo, deliberación y participación ciudadana efectiva, es necesaria la inclusión y coordinación de todos los actores que forman parte del territorio donde se emplaza la obra pública concesionada.

Es de particular relevancia, la introducción de una metodología transversal de participación ciudadana al interior de la Dirección General de Concesiones (DGC), que permita desarrollar de forma oportuna un trabajo sistemático, coordinado y colaborativo, entre todos los actores vinculados en la definición de un proyecto de obra pública concesionada, de manera que el sector público, el sector privado y la sociedad civil, conozcan los procedimientos y metodologías de participación a aplicar en los diversos proyectos.

A este efecto se propone una serie de consideraciones a tener en cuenta para favorecer la PAC en todas sus etapas.

Previas a la PAC:

- Tener presentes los principios rectores del Estado de Chile.
- Tener a la vista los principios de la participación ciudadana.
- Tener presentes y accionar los factores críticos de éxito identificados.

- Utilizar variadas fuentes de antecedentes para asegurar un buen diagnóstico previo (estadísticas específicas, análisis económicos y turísticos que podrían verse afectados, reportes SIAC, etc.).
- Anticipación estratégica: diseñar la PAC, sobre la base del conocimiento del territorio (población afectada, actores claves, realidades socioculturales, etc.), definir fórmulas para abordar los problemas planteados por la comunidad y/o minimizar las externalidades negativas.
- Realización del mapa de actores: coordinación previa con actores clave para favorecer un trabajo mancomunado.
- Participar en mesas de trabajo específicas que contribuyan a la coordinación con la ciudadanía.
- Programar reuniones por tipo de actores para evitar conflictos previsibles.
- Adecuar la metodología al proyecto de acuerdo a las realidades diferentes.
- Definir el Plan PAC: objetivos, convocatoria, actividades, cronograma, responsables, costos estimados, etc.
- Preparar los formatos a utilizar, acorde con el Plan PAC que se defina.

Durante la PAC:

- Informar sobre aspectos relevantes del proyecto (objetivos, ubicación, presupuesto, plazos, etc.).
- Implementar dinámicas grupales para crear un clima favorable.

- Promover la escucha en trabajos grupales y respetar las opiniones allí vertidas.
- Recoger requerimientos de los/as participantes.
- Promover acuerdos y compromisos.
- Cumplir los compromisos adquiridos anteriormente.
- Entender y valorar las dinámicas sociales y los roles de género existentes.
- Registrar asistencia y actualizar catastro y mapa de actores.
- Utilizar los formatos de registro que correspondan durante cada actividad (asistencia, trabajos grupales, cartas de acuerdo, hoja de evaluación, etc.).

Después de la PAC:

- Hacer seguimiento a compromisos adquiridos con la comunidad.
- Evaluar la experiencia PAC.
- Durante el proceso de desarrollo de un proyecto, realizar análisis agregados (sumar las buenas experiencias a los elementos de base).
- Entre una PAC y la siguiente, actualizar la información de base y de los procesos, para prever cambios de contextos, externos, condiciones humanas y/o geográficas, por ejemplo.
- Incorporar periódicamente la información de las PAC realizadas al SIGESPAC.
- Sistematizar las experiencias PAC.

Además, un mapa de actores permitiría identificar a quienes participan activamente en un territorio con tal de conocer la relación que existe entre los distintos actores, sus respectivas relaciones y su posición frente al proyecto. La utilización de esta herramienta ayuda a representar las relaciones sociales y las dinámicas existentes entre los diversos actores buscando conocer las tendencias de posiciones con respecto a la iniciativa.

La movilización coordinada de los **actores sociales** en la IV Región con respecto a la Ruta 43 –en particular el movimiento “Dignidad para el Limarí”– deja como lección la importancia de:

- Involucrar a los actores que, por sus particularidades, deben conectarse para lograr avances significativos y en algunas ocasiones legitimar los procesos.
- Informar a los actores que tienen potencial para aportar al proceso red de contactos, poder de convocatoria, aunque no muestren interés por el proyecto.
- Reportar a los actores que están sensibilizados con el tema pero que carecen de poder para impulsar la propuesta, cuya retroalimentación o *feedback* pueda enriquecer el trabajo.
- Monitorear a los actores que manifiestan rechazo al proceso, lo que significa simplemente estar atentos/as a sus acciones y posibles cambios.

La Administración del Estado debe observar los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia, coordinación, impulsión de oficio del procedimiento, impugnabilidad de los actos administrativos, control, probidad, transparencia y publicidad administrativas y participación ciudadana en la gestión pública, y garantizará la debida autonomía de los grupos intermedios de la sociedad para cumplir sus propios fines específicos, respetando el derecho de las personas para realizar cualquier actividad económica en conformidad con la Constitución Política y las leyes.

El concepto de “área de influencia” es una definición muy importante a tener en cuenta para definir con precisión todos los actores a ser incorporados en las gestiones participativas de cada iniciativa, pero es necesario sumar otros ámbitos a ser incorporados en la definición de área de influencia de la iniciativa, teniendo en cuenta los efectos positivos y negativos sobre el sistema socioeconómico, el sistema demográfico, el sistema productivo, el sistema sociocultural y organizacional, los asentamientos humanos y la vocación productiva de la zona, entre otros.

El estudio o diagnóstico territorial, es fundamental para definir el área de influencia por la ubicación de las personas se verán afectadas positiva o negativamente, directamente o indirectamente, por la intervención en un territorio, porque la iniciativa altere el territorio con implicancias en ámbitos turísticos, comerciales, deportivos, empresariales, artesanales y/o vecinales,

entre otros. De este modo, definir el área de influencia de una iniciativa antes de desarrollar el proceso de participación ciudadana permite tener una visión del conjunto de la población que se relacionará con la intervención y como ésta podría influir en sus vidas cotidianas.

La identificación participativa de los actores y sus intereses vinculados a una iniciativa MOP, debe ser un proceso colectivo y transparente, que sirva para levantar información relevante de temas clave (intereses, perspectivas, posiciones respecto del proyecto, preferencias y disposición), que permitirán ilustrar al equipo a cargo de la gestión participativa, respecto de cómo implementar el proceso de participación y de diálogo.

Además, el MOP no puede pasar por alto las características propias de cada zona, las que determinan el enfoque más adecuado para cada aspecto. En lo concerniente a obras viales, es indispensable asumir tres enfoques durante todas las etapas de ejecución de los proyectos: enfoque territorial, enfoque de pueblos originarios y enfoque de discapacidad.

El enfoque territorial permite que un programa o política pública considere las diferencias que existen entre las poblaciones que residen en una determinada zona respecto de su realidad socio-cultural, sus expectativas y circunstancias económicas, las que impiden su acceso al programa en igualdad de oportunidades.

El enfoque de pueblos originarios consiste en que los programas y políticas públicas profundicen la dimensión vinculada a la heterogeneidad de la población indígena, la que resulta en una mayor efectividad de los derechos indígenas en lo concerniente a tierras y recursos naturales, idioma, origen étnico, patrimonio cultural, autonomía y participación. Los pueblos indígenas poseen idiomas, culturas y diversos sistemas de conocimiento que coexisten en distintos lugares del territorio nacional y por ello resulta importante aprender de ellos y valorarlos. En ese sentido, la Guía MOP 2016 “Pueblos indígenas, consulta y territorio” (disponible en www.mop.cl/asuntosindigenas.cl) constituye un significativo aporte al conocimiento que se tiene de los pueblos indígenas en sus aspectos territoriales, sociales, culturales y normativos.

El enfoque de discapacidad permite obtener la plena inclusión social de los discapacitados, asegurando el disfrute de sus derechos y eliminando cualquier forma de discriminación fundada en las necesidades especiales y diferentes en los programas sociales.

Cuando las comunidades están integradas, no hay grandes diferencias entre los intereses y necesidades del cumplimiento de condiciones de calidad (seguridad, comodidad, accesibilidad, amigabilidad con el medio ambiente, etc.). Algunos pilares básicos para fortalecer la integración social son:

- El marco legal.

- La visibilización de la diversidad a través de los medios de comunicación masivos.
- Agrupaciones u organizaciones activas que pongan sus temas en la palestra.
- ONGs dedicadas a generar sensibilización y compromisos específicos.
- Integración de las comunidades a la cadena de valor de la comunidad empresarial.
- Políticas de responsabilidad social empresarial.

La realidad cultural nacional aún requiere que las iniciativas de participación ciudadana que lidere el MOP, asociadas a proyectos de infraestructura que puedan afectar a la comunidad, incorporen a los grupos reconocidos por el Estado, como grupos vulnerables que requieren ser debida y dignamente integrados a la sociedad. Para avanzar en esta dirección, los procesos de **participación ciudadana** que desarrolle el MOP deberían considerar:

- Tener presente que la inclusión es un imperativo ético.
- Ver a las personas como sujetos de derecho.
- Velar por un trato respetuoso e igualitario.
- Utilizar un lenguaje integrador y tratar con naturalidad a todas las personas presentes, especialmente a aquellas que tengan capacidades diferentes.
- Que se ofrezcan servicios de infraestructura accesibles, para que las personas puedan optar a las mismas oportunidades que el resto.

La aplicación consciente y comprometida de estas prácticas contribuiría a mejorar los procesos de participación ciudadana del Ministerio de Obras Públicas, de manera que ésta sea proactiva y tenga lugar en todas las etapas de ejecución de las obras, como ha sido originalmente concebido.

BIBLIOGRAFÍA

- <http://www.concesiones.cl>
- <https://www.mop.cl/participacion-ciudadana/Documents/Guia-para-la-gestion-de-Participacion-Ciudadana-MOP-2018.pdf><http://www.diarioeldia.cl/region/ano-su-inauguracion-ruta-d43-espera-por-sus-obras-complementarias>
- <https://www.diariolaregion.cl/ejecutan-nuevas-obras-de-conservacion-en-ruta-d-43-tramo-ovalle-coquimbo/>
- <http://www.diarioeldia.cl/region/ruta-entre-coquimbo-ovalle-estaria-terminada-primer-semester-2018>
- <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/region-de-coquimbo/queman-plaza-de-peaje-de-ovalle-en-manifestacion-por-alza-en-las-tarifas/2019-12-17/112456.html>
- <https://www.diarioeldia.cl/region/viaje-por-nueva-ruta-que-une-ovalle-con-coquimbo#>
- <https://www.conaset.cl/wp-content/uploads/2016/07/IV-region-2013.pdf>
- <http://www.concesiones.cl/proyectos/Documents/Ruta%20D43%20La%20Serena%20Ovalle/bases-licitacion-D43-ok.pdf>