

Universidad Austral de Chile  
Facultad de Filosofía y Humanidades  
Instituto de Ciencias Sociales  
Escuela de Antropología

**“LA ACCIÓN POLÍTICA DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS  
PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE INFRAESTRUCTURA VIAL, EN  
EL ACTUAL CONTEXTO NEOLIBERAL CHILENO. TENSION  
CULTURAL EN EL CASO DE LA COMUNIDAD DE PUERTO  
NUEVO, COMUNA DE LA UNIÓN, X REGIÓN DE LOS LAGOS”**

Tesis para optar al título de Antropólogo y  
el grado de Lic. en Antropología Social.

**PROFESOR PATROCINANTE:** Alejandro Saavedra P.  
Instituto de Ciencias Sociales

**MARIO BRAVO GALLARDO**

**“LA ACCIÓN POLÍTICA DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE INFRAESTRUCTURA VIAL, EN EL ACTUAL CONTEXTO NEOLIBERAL CHILENO. TENSION CULTURAL EN EL CASO DE LA COMUNIDAD DE PUERTO NUEVO, COMUNA DE LA UNIÓN, X REGIÓN DE LOS LAGOS”**

## INDICE

	Página
<b>Introducción</b>	6
<b>CAPÍTULO I</b>	11
“De la Intención de Tesis”	
1.- Antecedentes del Problema a Tratar	12
2.- Objetivos de la Investigación	15
2.1 General	15
2.2 Específicos	15
3.- Metodología	16
4.- De la Operacionalización de Conceptos	17
<b>CAPÍTULO II</b>	21
“De la <i>Nueva</i> Política Económica Chilena”	
1.- ¿Ajustes Estructurales o Terrorismo del Capital?	23
2.- Características de la Política Económica Neoliberal	28
3.- De la Irrupción Neoliberal en Chile	29
4.- El Rol del Estado	35
5.- Del Soporte Jurídico Para la Acción Estatal	39
6.- El proceso de privatizaciones antes de 1989	42
6.1 De los Objetivos	44
6.2 Etapas de la Privatización	46
6.3 De los Métodos Aplicados	50
7.- El Traspaso de la Dictadura Neoliberal a la Democracia Neoliberal	52
<b>CAPÍTULO III</b>	56
“Del Fondo y Forma en la Acción Política del Ministerio de Obras Públicas”	
1.- Del Fondo	58
1.1.- El Trabajo del MOP en los Nuevos Tiempos Democráticos	58
1.2.- En Búsqueda del Marco Conceptual del MOP	62

a)	Del Desarrollo Local	63
b)	De la Participación Ciudadana	64
2.-	De la Forma	67
2.1.-	La Privatización de las Carreteras	67
a)	La Nueva Orgánica Institucional	68
b)	Ordenamiento Jurídico que Sostiene su Acción	76
c)	El Programa General de Concesiones	79
d)	De la Sociedad Pública/Privada	84
e)	Del Financiamiento	86
f)	Etapas de una Concesión	89
 CAPÍTULO IV		 94
“De la Intervención Social del MOP en Puerto Nuevo”		
1.-	Descripción del Proyecto de Construcción del Atraveso	96
2.-	De la Etnografía en el Sector	98
3.-	Objeto de Estudio	103
4.-	Objetivos de la Investigación	104
4.1	General	104
4.2	Específicos	104
5.-	Hipótesis	105
6.-	Atributos de la investigación	105
7.-	Metodología y Tipo de Estudio	106
8.-	Parámetros Muestrales	107
9.-	Técnicas de Recolección de los Datos	108
10.-	Descripción de las consecuencias establecidas en las dinámicas socioculturales de Puerto Nuevo	110
 CAPÍTULO V		 119
”Hacia un Análisis de la Acción Política del MOP en Puerto Nuevo”		
1.-	Hacia una Respuesta de la Tensión Cultural en Puerto Nuevo	120
 A Modo de Conclusión		 132
Bibliografía		137

- I) Encuesta tipo Utilizada Para La recolección de los Datos
- II) Plano Extensión Camino Puerto Nuevo--Ruta 5 Sur
- III) Plano Puntos Geográficos De “Frontera Investigativa”
- IV) Mapa X Región de Los Lagos
- V) Mapa Provincia de Valdivia

# INTRODUCCIÓN

“Antes, cuando era más joven y menos desconfiado aunque estaba convencido de mi teoría, me resistía a verificarla y hasta a enunciarla, porque esos prejuicios sentimentales que son la demagogia de las emociones me impedían atravesar las defensas levantadas por la secta, tanto más impenetrables como más sutiles e invisibles, hechas por consignas aprendidas en la escuela y los periódicos, respetadas por el gobierno y la policía, propagadas por las instituciones de beneficencia, las señoras y los maestros. Defensas que impiden llegar hasta esos tenebrosos suburbios donde los lugares comunes empiezan a ralearse más y más, en los que empieza a sospechar la verdad”

**Ernesto Sábato**

Desde el principio sabía que el embarcarme en este proyecto era algo un poco ambicioso. Encontrar las causas que provocaron que el Ministerio de Obras Públicas<sup>1</sup>, en el actual Modelo Neoliberal impuesto en Chile, al construir y poner en funcionamiento el Atravesio La Unión—Puerto Nuevo produjera consecuencias negativas para las dinámicas socioculturales cotidianas de sus habitantes y, desde ahí, tratar de establecer un marco analítico global del modo como el MOP lleva adelante su acción política de implementar la infraestructura vial del país, sin duda era tarea compleja. Es más, entre más investigaba y cometía el ejercicio de la revisión bibliográfica, más complicado se tornaba todo esto. Impulsar la tarea de realizar una verdadera anatomía política de la intervención social del MOP, me podría llevar o al rotundo fracaso o a satisfacer una vieja deuda intelectual. A pesar de todo, mi terquedad me obligaba a seguir adelante con el proyecto. Bueno, mi terquedad y mi aburrimiento de que hasta el día de hoy, la acción antropológica sólo se dirija al estudio de micro culturas específicas en su género, cuestión que no es malo en sí mismo, sino que se torna así por la ineptitud gremial de no lograr conectar en forma concreta todas estas realidades socioculturales.

Basta de escudarse en estudios descriptivos o propositivos que sólo conduzcan a un final informe escrito. Es hora o de ponernos de acuerdo para aunar todos los estudios de caso o de comenzar a realizar análisis de la realidad macro, compleja y entramada tal y como se presenta hoy en día. La Antropología como disciplina, no puede dejar que el tiempo continúe deshojándola en términos metodológicos y teóricos. Fuera de las aulas o de las oficinas, en estos precisos momentos, están sucediendo cosas que quizás no son parte de

---

<sup>1</sup> En adelante MOP.



su jurisdicción intelectual, pero de igual forma perjudican a personas y colectivos, componentes históricos de nuestra actividad investigativa.

Es en este contexto donde se inserta la investigación de Tesis que se presenta a continuación. Pretende encontrar una respuesta concreta y fundamentada de por qué el modo actual que emplea el Ministerio de Obras Públicas, provocó quiebre y tensión ciudadana en su misión de proporcionar la infraestructura vial de la X región, particularmente en la construcción del Atraveso La Unión—Puerto Nuevo. Aunque no quedándose sólo en eso, aventurándose en establecer un marco analítico global de lo que sucede en el país, consiguiendo como consecuencia, determinar la lógica subyacente que fija su acción política.

Pero a partir de esto se podría preguntar ¿Para qué construirlo? ¿Qué función social perseguiría?, en definitiva, ¿Para qué abordar tarea tan ambiciosa?. Bueno, simplemente porque esta operación estatal, interviene el contexto socioterritorial de localidades que de un día para otro se ven enfrentados y afectados por un proyecto llevado a cabo mediante el Modo a analizar, situación que, lamentablemente, está trayendo consecuencias negativas y/o problemas emergentes para sus dinámicas cotidianas. Y esto no lo digo por capricho intelectual, sino que sólo reproduzco lo que vemos todos los días por los medios de comunicación. Para esto, basta con recordar lo sucedido con el proyecto By Pass Temuco, donde comunidades indígenas del sector se vieron seriamente perjudicadas culturalmente, desde el mismo momento de iniciadas las enajenaciones de terreno para su construcción. O el caso del actual proyecto de la Carretera de la costa en la Décima Región, al cual si no se le modifican algunos de sus elementos, podría acarrear graves problemas para la estabilidad y la mantención cultural de las comunidades lafkenche del sector. Es por

estos y otros ejemplos que se debe abordar la tarea de construir un marco analítico, para llegar al núcleo mismo de la maquinaria estatal, y no continuar con la práctica de criticar y reclamar contra las metodologías y los programas que se emplean para desarrollar la labor ministerial. En síntesis, el detectar posibles problemas desde el inicio de la intervención social del MOP, es decir, desde los planteamientos iniciales que definen los procedimientos, metodologías o programas que se emplean, sería de mayor trascendencia a la hora de prevenir posibles consecuencias negativas para la ciudadanía en general, y para las comunidades vinculadas en particular.

Entonces se presenta a continuación, una suerte de anatomía política de la acción política del MOP, para establecer una primera aproximación de las causas que provocaron que las dinámicas socioculturales cotidianas de los habitantes de Puerto Nuevo, se vieran perjudicadas al enfrentarse a una nueva infraestructura vial construida a partir de este modo a analizar: El Atravieso La Unión—Puerto Nuevo. En el capítulo I se exponen los marcos metodológicos y conceptuales que guiaron esta investigación de Tesis. En el II, se describe en su totalidad el Modelo Económico Neoliberal y su irrupción al interior de las dinámicas gubernamentales y sociales de Chile. A continuación, en el capítulo III se entra de lleno en el análisis del modo que emplea el MOP a la hora de intervenir e implementar la infraestructura vial del país. En el IV se exponen todos los pormenores de lo que sucedió de Puerto Nuevo cuando se pone en funcionamiento el Atravieso. Finalmente, en el capítulo V se evalúa toda la intervención social del MOP en el sector, y a partir de este ejercicio, se busca explicar por qué del quiebre y la tensión cultural que se produjo en las dinámicas de los habitantes de Puerto Nuevo.

# CAPÍTULO I

## “DE LA INTENCIÓN DE TESIS”

## 1.- Antecedentes del Problema a Tratar

A fines del año 2003 el Instituto de Geociencias de la Universidad Austral de Chile, requería los servicios de un antropólogo para diversificar los puntos de vista frente a una problemática que se preparaba a investigar (proyecto DID N° S-2002-13). Esta decía relación con que el MOP había planificado, construido y puesto en funcionamiento una nueva infraestructura vial en la Ruta 5 sur, a la altura de la ciudad de La Unión (provincia de Valdivia), entre el peaje “Troncal La Unión” y el cruce de “Los Tambores” (ver mapa en anexo, apartado II). Este Instituto perseguía determinar en el sector diversos cambios relacionados con los flujos de conexión vial entre las distintas localidades de la comuna. Desde la Antropología se buscaba describir los cambios que producía esta nueva infraestructura vial en las dinámicas socioculturales cotidianas de los individuos que habitaban el sector. Como este comprendía una gran cantidad de localidades rurales, a pedido de los mismos habitantes, se decidió por enfocar el estudio en la *entidad rural*<sup>2</sup> Puerto Nuevo. Entonces para cumplir con lo propuesto en el trabajo transdisciplinario, se prosiguió a establecer marcos metodológicos y teóricos comunes para todas las perspectivas<sup>3</sup> de investigación, aunque obviamente respetando la distintividad de cada una. Luego de seguidas visitas a terreno junto a las otras dos investigadoras, se definió individualmente el objeto de estudio, las técnicas de recolección de los datos, las hipótesis y en general todo el diseño metodológico, para investigar y determinar las consecuencias que traía para las dinámicas socioculturales cotidianas de los habitantes de Puerto Nuevo la presencia de esta nueva intervención estatal.

---

<sup>2</sup> (Dirección de Vialidad, 1999)

<sup>3</sup> Que contaban también con la geografía y la sociología.

La infraestructura vial centro del conflicto es un atravesado o paso sobre nivel que conecta a la localidad con su capital comunal La Unión. A partir del seguimiento de esta intervención estatal, se pudieron determinar una serie de consecuencias negativas para los habitantes de esta entidad rural, las cuales perjudicaban seriamente el normal desarrollo de sus dinámicas cotidianas. En las últimas etapas de la investigación, el problema tratado se enfrentó con una serie de recomendaciones para superarlo, recomendaciones tales que sólo podrían mejorar la situación concreta y particular de los habitantes de esta localidad. Esta situación de particularización del trabajo antropológico deviene, desde mi perspectiva, en dos vertientes: Por un lado, las recomendaciones y conclusiones dadas, junto a los planteamientos teóricos y metodológicos que se desarrollan para la solución del problema concreto, se quedan estáticas dentro del informe final que se construye para relatar la investigación particular realizada. Sus resultados ingresan a conformar las estadísticas que luego sirven para expresarlas en congresos y encuentros de intelectuales, que a su vez también ponen a la mesa otras estadísticas negativas producto de la acción del Estado o de alguna empresa transnacional. Por otro lado, estas recomendaciones finales se podrían extender a otros conflictos que presenten características similares, es decir, donde se enfrente una intervención del MOP contra los intereses propios de los habitantes de una localidad determinada, ejercicio que puede entregar respuestas y entender en forma global por qué se producen conflictos y consecuencias negativas para las personas que habitan un lugar cuando el MOP (y otros organismos estatales) se deciden a intervenir en nombre del desarrollo del país.

El problema que se intentó abordar en esta investigación de Tesis, surge de la opción de adherirse a la segunda vertiente en que puede devenir la particularización del

trabajo antropológico. Es decir, desde la simple descripción y las recomendaciones y soluciones que resultaron de este estudio de caso, poder establecer una respuesta concreta y fundamentada de por qué en Puerto Nuevo se produjeron consecuencias negativas para las dinámicas socioculturales cotidianas de sus habitantes, para que, luego desde ahí, generar marcos analíticos y teóricos globales que se puedan aplicar a otros casos similares y así tratar de encontrar por fin maneras de intervención estatal que prevengan sobre sus posibles problemas y no que los generen. Prevenir antes que lamentar. Esta perspectiva se acerca un poco a lo que posturas cualitativas de investigación denominan “*inducción analítica*” o método para construir teorías a partir de los datos cualitativos que requiere un considerable número de casos (Taylor y Bogdan, 1987:106). La posibilidad de construir teorías a partir de una gran cantidad de datos cualitativos, se obtiene mediante la aplicación del *muestreo teórico* o “*Procedimiento mediante el cual los investigadores seleccionan conscientemente casos adicionales a estudiar de acuerdo con el potencial para el desarrollo de nuevas intelecciones o para el refinamiento y la expansión de las ya adquiridas*” (Glaser y Strauss en Taylor y Bogdan, 1987: 34).

En resumen, son tres los elementos que se constituyen como base para definir el problema a investigar en la presente Tesis: Las consecuencias negativas que afectaron a las dinámicas socioculturales cotidianas de los habitantes de Puerto Nuevo; la intención de sobrepasar la mera descripción académica y, por último, la posibilidad que entrega la inducción analítica para establecer marcos analíticos y teóricos globales.

## **2.- Objetivos de la Investigación**

Los objetivos planteados para el trabajo de investigación fueron los siguientes:

### **2.1 General**

Establecer una primera aproximación sobre la causa(s) que provoca(n) que ante la intervención social del Ministerio de Obras Públicas, para la construcción del Atravesio La Unión—Puerto Nuevo (Rutas T-74 y T-75), se produzcan consecuencias negativas para las dinámicas socioculturales cotidianas de los habitantes de Puerto Nuevo, en el marco del actual Modelo Neoliberal chileno.

### **2.2 Específicos**

- a).- Describir la irrupción del Modelo Neoliberal en el modo de gobernar que ha tenido el Estado chileno.
- b).- Describir las modificaciones que ha sufrido la acción y funcionamiento del Ministerio de Obras Públicas a causa de las transformaciones políticas/económicas del Estado chileno.
- c).- Describir las características que presenta actualmente la acción política del Ministerio de Obras Públicas para la implementación de la infraestructura vial del país, dentro del marco neoliberal imperante en Chile.
- d).- Describir en detalle el proceso de intervención social del Ministerio de Obras Públicas para la construcción y puesta en funcionamiento (entre las Rutas T-74 y T-75) del Atravesio o Paso sobre nivel que une La Unión con Puerto Nuevo.

e).- Evaluar la construcción y puesta en funcionamiento del Atravesio La Unión—Puerto Nuevo a partir de los quiebres culturales que produjo en las dinámicas socioculturales cotidianas de los habitantes de Puerto Nuevo.

f).- Establecer, a partir del esclarecimiento de las causas que provocaron consecuencias negativas para las dinámicas socioculturales cotidianas de los habitantes de Puerto Nuevo, un marco analítico global sobre el modo actual que guía la acción política del Ministerio de Obras Públicas en la implementación de la infraestructura vial del país.

### **3.- Metodología**

Para la consecución del objetivo de encontrar la(s) causa(s) y/o el por qué del quiebre y la tensión cultural que se produjo en la localidad de Puerto Nuevo debido a la intervención social del MOP, se propone como metodología lo que en círculos académicos sociológicos se denomina “**Diagnóstico Social**”. A través de cuatro etapas bien definidas (descripción, evaluación, explicación y líneas de acción) busca examinar el estado o la condición presente de alguna “realidad social” determinada para modificar todo o algún elemento que la constituye. Entonces, para llegar a establecer explicaciones con respecto al problema que aquí se enfrenta, antes se deberá construir una **descripción** total del proceso que vaya de lo general a lo particular. Es decir, y tomando en cuenta el título de esta Tesis<sup>4</sup>, este ejercicio va describiendo como primera parte el Modelo Neoliberal presente en Chile, enfocando a continuación el modo de funcionamiento que presenta el MOP en la

---

<sup>4</sup> El cual presenta tres elementos: El Modelo Neoliberal, el funcionamiento del MOP en general y, por último, los resultados de la investigación que se llevó a cabo en Puerto Nuevo para determinar las consecuencias de la puesta en funcionamiento del Atravesio La Unión—Puerto Nuevo.



actualidad, para terminar con los pormenores de la investigación que se llevó a cabo en la localidad y que finalmente determinó una serie de consecuencias negativas para las dinámicas socioculturales de los habitantes de Puerto Nuevo. Cuando se logre elaborar un completo “mapa” descriptivo de la situación, se prosigue con la **evaluación** de todo lo sucedido a partir de un *modelo evaluativo* que para los fines de esta Tesis se construye de los planteamientos de la Antropología del Desarrollo. En consecuencia, al momento de comparar el estado que presentan ahora las dinámicas socioculturales cotidianas en Puerto Nuevo con este modelo evaluativo, se podrá **explicar** y establecer una primera aproximación sobre la(s) causa(s) que provocó el quiebre y la tensión cultural para los habitantes de esta entidad rural. Finalmente, y siendo uno de los objetivos específicos de la Tesis, se definen una serie de procedimientos, propuestas o **líneas de acción** a seguir para, por un lado, tratar de revertir las consecuencias negativas que sufren las dinámicas socioculturales de los habitantes de Puerto Nuevo y, por otro, establecer un marco analítico global sobre el modo actual que guía la acción política del Ministerio de Obras Públicas en la implementación de la infraestructura vial del país.

#### **4.- De la Operacionalización de Conceptos**

Desde el principio se han puesto a la mesa dos conceptos que son claves en la investigación: *Acción Política* y *Dinámicas Socioculturales*. Al ser conceptos compuestos, es decir, que se forman por dos palabras cada uno, encontrar una línea teórica que las defina conceptualmente y que responda a la necesidad de construir marco teórico es casi imposible. Quizás al buscar definir otros conceptos compuestos como *etnocentrismo* o

*neoliberalismo* la tarea se vuelque algo más fácil, dado que tienen una data de bastante más tiempo. Además, tanto el uno como el otro son “víctimas” de heterogéneos sujetos que constantemente los estudian y aplican en sus investigaciones, por lo que se ha logrado mantener una base conceptual común para todos ellos. Entonces, a pesar de la dificultad anteriormente descrita y de la carencia de base conceptual común, a continuación se definen los conceptos utilizados en la investigación.

Cuando se habla de *Dinámicas Socioculturales*, se hace referencia a las relaciones y/o actividades sociales, económicas, políticas, religiosas y de otra índole colectiva que se dan permanentemente entre los individuos que viven en un área territorial determinada<sup>5</sup>, relaciones que dependen estrictamente del contexto ambiental y territorial que sostienen sus prácticas culturales cotidianas. Además, desde su adaptación al contexto, las relaciones y/o actividades de y entre los habitantes se establecen a partir de pautas de comportamientos que son conocidas por todos y todas. Ello es posible dado que comparten socialmente un conjunto de significados, “*Esto es, como un sistema simbólico que tiene la capacidad de instalar en los individuos disposiciones anímicas perdurables* (Geertz 1997[1973] en Cortés, C., 2004: 17)”. Por tanto, cualquier modificación al contexto ambiental o territorial, irremediamente provoca traumas en las dinámicas socioculturales que se dan entre individuos en ese contexto determinado. Asimismo, como no existe una homogeneidad en las actividades que cada individuo o grupo realiza, los cambios que se producen en sus

---

<sup>5</sup> Cuando se habla de “área territorial determinada”, se puede hacer referencia a una entidad rural, a una comuna, provincia, región, país, etc. Todo depende del límite político/administrativo que se establezca para el análisis

dinámicas colectivas o relaciones sociales afectan a su vez, heterogéneas dinámicas individuales o familiares o “microgrupales”<sup>6</sup>.

Para terminar con la idea trazada, a pesar que nace a partir de estudios de otra disciplina<sup>7</sup>, actualmente en círculos intelectuales o de investigadores sociales, se habla de un concepto nuevo: *Resiliencia* o “Capacidad para proteger la propia integridad bajo presión, y para construir un conductismo vital positivo pese a circunstancias difíciles (Salazar, 1999:118)”. Entonces, si nos adherimos a esta nueva postura, el quiebre que se produce en algunas comunidades al momento de sufrir una intervención estatal no es tan grave, ya que los mismos individuos tienen la capacidad de sobreponerse a sus consecuencias negativas. Esta definición desprende una visión un tanto cómplice con la acción irresponsable del Estado en todo ámbito de su intervención. Por el contrario, la postura teórica que sustenta esta investigación, postula que toda intervención exterior sobre cualquier elemento de una dinámica sociocultural determinada, necesariamente debe originarse y planificarse en el interior del colectivo, para luego volver al organismo interventor, y desde ahí recién comenzar a modificar la realidad social.

Ahora, el concepto *Acción Política* tiene diversas acepciones o mejor dicho situaciones donde se le puede usar. Una acción política puede ser la elección de Centro de Alumnos en un liceo o escuela cualquiera. O también puede ser la elección del secretario general de la ONU. En otro sentido, tanto la organización familiar para superar el hecho de la cesantía de unos de los padres como la organización gubernamental para superar alguna

---

<sup>6</sup> Esto quiere decir sobre la existencia de grupos de personas que se dedican a una actividad determinada que sobrepasa lo familiar o lo íntimo, pero que no compromete a la totalidad de la comunidad.

<sup>7</sup> Nace de la Sicopatología, en estudios de hijos de padres alcohólicos (Cortés, C. 2004)

crisis que afecta al país, igual pueden ser consideradas como tal. El hecho que en Chile la Constitución Política de 1980, actualmente usada por los gobiernos de la Concertación, le entregue sólo a la acción partidista el título de acción política, confunde a veces a la hora de definir actos cotidianos y no institucionales que efectúan grupos de personas. A pesar de esto y siguiendo los designios de la Constitución, en esta perspectiva teórica se utilizará dicho concepto para denotar la acción estatal, pública y ministerial referente a proporcionar la infraestructura vial del país.

## CAPÍTULO II

“DE LA *NUEVA* POLÍTICA ECONÓMICA CHILENA”

“El monopolio del Poder implica, pues,  
El monopolio de la palabra, que a su vez  
obligaba al silencio al llamado *hombre común*”

**Eduardo Galeano**

Si nos planteamos la labor de hacer una revisión bibliográfica con respecto al concepto general de Neoliberalismo, observaremos que la gran cantidad de material que existe con respecto a ello da cuenta de un tema (en todas sus vertientes) candente para cualquier individuo. Teorías, paradigmas, propuestas, discursos a favor y en contra, plantean que es una realidad histórica muy presente ayer y hoy, pero especialmente lo estará mañana. Por consiguiente, es necesario hacer una revisión en el presente para poder establecer los problemas que traería en el futuro, dado su gran capacidad de influencia en todo ámbito, tanto público como privado, tanto social como cognitivo e individual, tanto nacional como posnacional: “El Estado Neoliberal, como lacayo de la globalización, es un Estado Posnacional” (Salazar, 1999: 104)

## **1.- ¿Ajustes Estructurales o Terrorismo del Capital?**

La gran característica que exhibe la integración económica presente hoy día en el mundo, es la singular presteza del Capital para poder trasladarse de un mercado a otro en busca de mayor rentabilidad y libertad para la inversión. Las consecuencias sociales negativas que produce esta operación financiera es lo que tiene enfrascado en grandes discusiones a detractores y partidarios del modelo económico imperante. Algunos como los de la organización social ATTAC<sup>8</sup> ya han postulado mecanismos que frenen la colocación de divisas sin regulaciones estatales al interior de los países, especialmente en aquellos más débiles y dependientes. Este mecanismo se denomina TASA TOBIN y básicamente se trata de aplicar un impuesto a la especulación financiera cuyos fondos sean destinados al ámbito

---

<sup>8</sup> Organización que nace en Francia con una expansión vertiginosa por el resto del mundo.

social. Por otro lado, analistas como Aldo Ferrer vaticinan que en la actualidad estamos en presencia de un nuevo “orden natural” en el mundo, guiado racionalmente por la economía por sobre la política o la cultura. A través de su planteamiento sostiene que “la economía mundial actual respondería a fuerzas inexorables que están fuera del control de los sistemas políticos y de los estados nacionales.” (en Chonchol, 1999: 31). Unos y otros ofrecen sobrados discursos que avalan sus proposiciones, pero ciertamente las estadísticas desfavorecen a los que todavía siguen confiados en los postulados neoliberales. Quizás este modelo sea condescendiente con algunos (los que acumulan todo el capital y se llevan gran parte del ingreso nacional), empero, alrededor del mundo son millones las personas que se ven perjudicadas directa o indirectamente por sus políticas.

Esta *internacionalización de las inversiones* (Ibíd.) fue posible, como ya es bien sabido, gracias a los grandes progresos en las telecomunicaciones y de las tecnologías en general. Esos avances permiten que los capitales invertidos y las empresas formadas para administrarlo, puedan ser manejados desde cualquier parte del mundo. Algunos podrían decir que los avances tecnológicos del pasado tuvieron mayor repercusión para las dinámicas de los individuos de la época, pero históricamente no alcanzaron la magnitud global que los que caracterizan a los de hoy. Magnitud tal que puede provocar crisis y recesiones en ciertos países a causa de las consecuencias que produce la baja del dólar para otros. Un ejemplo de esto son las vilipendiadas empresas transnacionales: Las 37 mil empresas transnacionales, con más de 200 mil filiales por todo el mundo controlan casi el 75% de todo el comercio mundial de mercancías, productos manufacturados y servicios (Ibíd.:38), es decir, provocan y controlan la terciarización de la economía. Es por todo esto que se habla en círculos políticos, académicos, sociales, intelectuales, medios de



comunicación y otros, de globalización, mundialización, homogeneización, integración, etc., por la gran capacidad de formar redes mundiales de comunicación entre los individuos. Aunque la gran pregunta sería ¿Capacidad posible para todos los individuos?.

A pesar de que establecer hitos para fijar los procesos históricos sea un ejercicio necesario para poder aprehenderlos, estos siempre responden y son producto de las consecuencias que estimulan otros procesos históricos, no de fechas definidas arbitrariamente. Por ende, cuando se busca establecer el momento o la causa exacta que propició, para sus impulsores, el éxito del modelo libremercadista, se debe tener en cuenta que el logro de dicha tarea depende exclusivamente desde donde se ponga énfasis al realizar el examen, en lo económico, en lo político, en lo tecnológico o en lo social. Siempre teniendo en mente que luego del ejercicio de análisis que se lleva a cabo, se debe necesariamente hacer un ejercicio de síntesis para contextualizar los elementos en un todo y poder entender el proceso histórico en su plenitud.

Si revisamos en términos de proceso este fenómeno actual del libre mercado global, se podrían encontrar sus raíces tanto en el siglo XIX en la Europa Industrial de pensamiento liberal, como en el siglo XVIII con la Revolución Francesa y el establecimiento de la libertad de comercio y de industria (Albert, M. en Chonchol, 1999: 68). Hay algunos más radicales que llegan a plantear que lo que se da hoy en día con la globalización, no es más que la *culminación comunicacional* de las “caravanas intercontinentales que a paso de caballo, los mercaderes pos-medievales llevaban por todas partes. Pasando todas las fronteras” (Salazar, G., 1999: 174). Sin embargo, para fines de esta investigación, el hito fundacional que se considera “oficial” en la entrada de los preceptos teóricos del modelo económico neoliberal al interior de la mayoría de los países, fue la aplicación de lo que en

círculos económicos se le denomina “Ajuste Estructural”, política económica empleada en la década de los ‘80, por sí exitosa para su implantación, por organismos financieros internacionales que ofrecían préstamos monetarios para que los países, especialmente de América Latina, pudiesen superar la seria crisis del año 1982, sólo que a cambio debían aceptar sin ninguna condición las políticas neoliberales para el manejo de sus economías. Ante este hecho se presentan dos precedentes históricos. Primero, ya durante los años ‘70, ante la crisis de déficit de la balanza de pagos de los países, las instituciones financieras exigían condiciones antes de facilitarles algún crédito: Retirar los controles sobre los movimientos de capital, privatizar las empresas del Estado, favorecer la inversión privada extranjera retirándoles los controles existentes y reducir al mínimo la intervención estatal no sólo en la administración de la economía sino también en la dotación de los servicios sociales. Entonces, luego de facilitar los créditos correspondientes, estas instituciones (Estados Unidos) subieron las tasas de interés provocando la denominada *crisis de endeudamiento* de la mayoría de los países, por lo cual estos ante otra crisis el año ‘82, no pusieron ningún impedimento para aceptar las condiciones que se les imponían. Segundo, Estados Unidos y el Reino Unido, al igual que otros países industrializados, ante los desequilibrios en su balanza comercial en los años ‘80, en busca del equilibrio, permitieron la colocación de capital externo de los países que tenían excedentes en sus balanzas, como Japón y Alemania. Para lo cual impulsaron una serie de reformas radicales tendientes a reducir la intervención del estado en la economía, privatizar las empresas públicas, liberalizar los precios, eliminar los reglamentos en torno a los servicios básicos, controlar la inflación y abrir sus economías. Ejemplos tales que se convirtieron en referentes para el resto de los países, especialmente al momento de la aplicación de las políticas de ajuste.

Ahora, para seguir estableciendo hitos fundacionales de la penetración y auge de los presupuestos teóricos del modelo Neoliberal en el mundo, Chonchol define 5 factores fundamentales que se desencadenan a fines de los '70 y principios de los '80 (Chonchol, 1999).

1.- La respuesta conservadora del Thatcherismo y de Ronald Reagan ante la crisis del Estado de bienestar. Cuyas ideas de política económica se implantaron en todo el ámbito internacional y financiero.

2.- El reemplazo de las teorías neoliberales por la teoría de la industrialización por sustitución de importaciones que propagaba la CEPAL.

3.- La caída de las utopías colectivistas y de la planificación centralizada a fines de los '80

4.- La gran crisis de 1982. La que provocó serias limitaciones fiscales y falta de nuevos capitales. Hecho que reventó por un lado en una crisis financiera al interior de los países, que luego para poder salvarse de ella, debieron aceptar las políticas de ajuste que el FMI les implantaba como condición de préstamos. (Privatización, reducción de gastos fiscales y de subsidios diversos, etc.)

5.-La aparición de nuevas élites tecnocracias en América Latina como los Chicago Boys.

Hay dos cosas que se deben dejar en claro antes de seguir, y que serán profundizadas más adelante. Para el caso chileno, tanto las orientaciones privatizadoras de las empresas estatales, como la internación de las élites tecnocráticas son dos hechos que se presentan mucho antes de lo que estos factores definen en tiempo histórico. Como se verá más adelante, las primeras privatizaciones en Chile comienzan el año 1974; y la entrada de los llamados Chicago Boys se produce a mediados del siglo XX.

## **2.- Características de la Política Económica Neoliberal**

No obstante la gran cantidad de publicaciones, libros y documentos que discuten sobre el tema y que postulan diversas causas sobre los éxitos y fracasos de las políticas del modelo neoliberal, la mayoría de los investigadores concuerdan en identificar una serie de características o presupuestos teóricos que presenta al ser aplicado como pensamiento económico al interior de los países. En síntesis estas serían las siguientes:

- 1.-) Para superar los problemas económicos y sociales de los países, se debe estimular con fuerza y maximizar el crecimiento del producto nacional bruto (PNB), esencial desde el punto de vista del desarrollo de la economía.
- 2.-) Una variable que más debería contribuir también al logro de un alto ritmo de crecimiento económico, es una eficiente asignación de recursos.
- 3.-) Un dinámico y libre mercado, potenciado fuertemente por la actividad del sector privado, es el mejor medio para lograr una eficiente asignación de los recursos. El gobierno no tiene a este respecto sino que un rol subsidiario.
- 4.-) La asignación de recursos depende fundamentalmente de las oportunidades en los mercados externos, lo que implica que una apertura del país con el objeto de especializarse debe tener en cuenta sus ventajas comparativas.
- 5.-) El Estado debe proceder a privatizar todos los medios de producción, las empresas y los servicios públicos, dado que por naturaleza es ineficiente en su manejo.
- 6.-) Hay que abrir al máximo las fronteras para las mercancías, los capitales y los flujos financieros del exterior. Todo ello conducirá a que las empresas que subsistan sean

competitivas y de alta productividad, y las empresas ineficientes y costosas desaparecerán o se reconvertirán. Esto dado que las empresas públicas son más ineficientes que las privadas.

7.-) La atracción del capital extranjero es fundamental dada la insuficiencia del ahorro y del capital nacional.

8.-) También es esencial, para activar la economía, incrementar las tasas de ganancia que son necesarias para incentivar la inversión privada. Esto requiere flexibilizar y suprimir las rigideces de origen político e institucional que distorsionan la eficaz asignación de los recursos. Estas rigideces son: el excesivo poder de los sindicatos, las legislaciones proteccionistas, la intervención gubernamental, los costos excesivos de los programas sociales.

9.-) Rol extraordinariamente limitado que se tiene para el Estado. Este es, en general, considerado una carga y hay que liberar a la sociedad de su peso aplastante, sobre todo en materia de impuestos y de reglamentaciones.

10.-) La libertad económica es la base y el requisito para la libertad política.

### **3.- De la Irrupción Neoliberal en Chile**

Tres hechos fundamentales y fundacionales marcaron la entrada de la lógica Neoliberal al país, cambiando en definitiva para siempre la historia chilena. El primero de todos es el que más se olvida en los discursos y publicaciones con respecto al tema: La firma del “convenio académico” entre la Pontificia Universidad Católica de Chile y la Universidad de Chicago, el año 1956. Acuerdo que pactaba un emprendedor intercambio de ideas entre los economistas de ambas casas de estudio. El segundo, la violenta y brusca

ascensión al gobierno por parte de la Junta Militar de 1973, comandada fácticamente por Augusto Pinochet Ugarte, acto que derroca casi 43 años de gobierno democrático y social: El Estado Nacional-desarrollista. Tercero, y como “guinda a la torta”, la llegada y desarrollo de lo se que denomina *Transición a la Democracia* desde 1990 en adelante<sup>9</sup>, acción política que legitima institucionalmente la implantación del modelo en el país.

En pleno auge en Chile de las políticas de los gobiernos del Estado nacional-desarrollista, y luego de la pérdida de credibilidad del discurso de libre mercado a causa de la crisis de 1930<sup>10</sup>, Estados Unidos se encontraba envuelto alrededor del mundo en una campaña de promoción de sus políticas en general contra el comunismo soviético. Unos de los “productos” que promocionaba era obviamente el manejo de las políticas económicas. El año 1956 se firma un acuerdo académico entre la Universidad Católica de Chile y la Universidad de Chicago: “El Proyecto Chile”, el cual pretendía formar un articulado intercambio intelectual entre los economistas universitarios, claro está que nunca fue así, ya que dicho convenio sólo era un pretexto para que verticalmente Tom Davis y Cia. transmitiera los principios básicos del mercado, engendrando al interior del país un nicho neoliberal con adeptos (los famosos *Chicago Boys*) amaestrados. Desde la perspectiva del autor de esta investigación, es de suma importancia este evento para ubicar históricamente la entrada del Neoliberalismo a Chile. El golpe militar de 1973, sólo es producto y consecuencia de la intención política de instalar dicho modelo económico por parte de los tecnócratas aleccionados por Davis. Es esto lo que hace comprender la “ayuda” de Estados

---

<sup>9</sup> Y seguirá en proceso de transición...

<sup>10</sup> Discurso que avalaba “la integración hacia fuera” a fines del siglo XIX y principios del XX.

Unidos para derrocar al gobierno socialista de Allende (además de la derrota mundial del *cáncer marxista*).

Dando un salto en la cronología histórica chilena, llegamos al insostenible gobierno de Salvador Allende Gossens a mediados de 1973. Este año marca el “desembarco” militar de las ideas sembradas a mediados de siglo. Marca la imposición definitiva y sin obstáculos de la economía capitalista neoliberal en la arena nacional. A punta de cañones, violaciones a los derechos humanos y definición de un marco jurídico que validaba todo acto “institucional” (Constitución de 1980), Augusto Pinochet y la Junta de Gobierno (comandados técnicamente por los *Chicago Boys*) borrarían definitivamente todo atisbo de socialismo que alguna vez hubiese existido en Chile, beneficiando totalmente antes que a la ciudadanía, que le pedía mediante maíz su “pronunciamiento”, al Capital nacional y extranjero, aunque este último con más ganancias que el primero.

Ya desde el año 1974 se comienza a dar rodaje a las nuevas políticas pensadas: la creencia que la privatización y la supresión de la intervención estatal conducirían rápidamente a mercados integrados, flexibles, bien informados y capaces de generar un desarrollo espontáneo; la idea de que los procesos de ajustes eran estabilizadores y rápidos; la competencia, aunque entre desiguales, produciría un mayor bienestar para la mayoría (Flaño, N.; et. al. 1986: 4), por lo tanto, para cumplirlas, el gobierno se propuso aplicar ciertas medidas que modificarían radicalmente el pasado manejo económico del país. Estas se enfocan en tres ámbitos: i) Liberalización del sistema de precios, de los mercados y del sector financiero; ii) La apertura comercial y financiera al exterior; y iii) La reducción del rol del Estado y la privatización. En consecuencia, se fortalece el sector financiero, *convirtiéndose en el centro de decisión dominante de la economía chilena* (Ibid.)

Este reemplazo e imposición del nuevo modelo económico es llevado a cabo mediante dos actores principales, los militares con su “monopolio del poder de fuego”, y por los economistas y élites intelectuales formados en los preceptos neoliberales: los Chicago Boys. Unos aportaron la fuerza y otros las instrucciones técnicas para implantarlo. Dicha imposición llevada a cabo contra el Estado Nacional-desarrollista, provoca el término temporal (o definitivo quién sabe) de 43 años de vigencia del modelo de “Desarrollo hacia adentro”, caracterizado por la política de la industrialización por sustitución de importaciones. A pesar de que se postula que este modelo es un “nuevo” modo de manejar la economía, sólo es la “modernización del mismo viejo y tradicional modelo mercantil de *“Desarrollo hacia fuera”* (Salazar, 1999: 102), es decir, le devuelve el protagonismo al capital y la inversión extranjera, privilegiando el mercado exterior y el sector primario/exportador. Este dato es sugestivo, ya que hecha por tierra todos los planteamientos que hablan de una “nueva” política económica chilena aplicada desde 1973.

La estrategia usada por los “técnicos neoliberales” se concretó en dos grandes políticas impuestas. La primera, se define como la devolución y/o privatización y mercantilización de los servicios fortalecidos por el antiguo régimen desarrollista. Dada la imposibilidad que tuvo en todo su apogeo el Estado Nacional-desarrollista de incrementar la formación y/o acumulación de capital, la estrategia del nuevo modelo se lo propuso no en términos de la activación tecnológica de los procesos productivos, sino que más bien, a través de la entrega de capital fiscal a la empresa privada. Es decir, especulación financiera por sobre la autonomía productiva. provocando en términos prácticos una *redistribución de mecanismos acumulativos* (Salazar, 1999), privilegiando a grupos nacionales y el regreso



del capital extranjero. Por lo tanto, la lógica subyacente a la estrategia impuesta por estos técnicos, no tenía un fin social ni civil, sino que más bien, un fin netamente económico.

La segunda política llevada a cabo, y que encarna a la anterior descrita, fue la llamada “modernización” (privatización) del Sistema de Previsión Social (pensiones, salud). Este proceso fue el más significativo y característico, junto a lo que pasó con la educación, del gobierno ejercido por Pinochet y Cia<sup>11</sup>. Las Cotizaciones y tributaciones, impuestos mediante ningún trámite legislativo regular, se convirtieron en el principal motor de los nuevos mecanismos de acumulación de capital. Ahora se utilizan los fondos captados por la administración privada (ISAPRES y AFPs), para financiar las inversiones a corto y largo plazo que realizan los consorcios dueños de estas entidades financieras, acción que no tiene restricción estatal de ningún tipo, por lo que deja el futuro de todos los chilenos y las chilenas en manos de las variaciones del mercado de capitales. Las siguientes estadísticas dan cuenta de esto: “En 1974, el Estado contribuía con el 61% del gasto en salud pública; los cotizantes, 19%. En 1989, el Estado bajó su aporte a 17%, mientras los cotizantes subían al 81%. Los patronos, por su lado, reducían su aporte de 19% en 1974 a sólo 1,6% (por demás voluntario) en 1989” (Ibíd.: 112)

Por último, terminando la descripción del tridente que impulsa la entrada de la lógica Neoliberal al país, tenemos la legitimación institucional de lo impuesto por el gobierno dictatorial de Pinochet, es decir, la llegada al poder en 1990 de la Concertación de partidos por la democracia. Si bien el actual gobierno, interpretado hasta la fecha por tres presidentes, no presenta el tinte totalizador y dictatorial en términos de la represión masiva que su antecesor, ha disminuido la tasa de inflación en forma regular y constante desde

27,3% en 1990 a poco más de 6% en 1999; provocó un gran dinamismo y aumento de las exportaciones, alcanzando en 1995 16 mil millones de dólares (Chonchol, 1999); disminuyó la proporción de población en situación de pobreza. De un 44,6% del total en 1987 al 40,1% en 1990 y al 28,5% en 1994. Para 1998 sólo afecta al 22% de la población. (Ibíd.); y estabilizó y disminuyó la deuda externa. A pesar de todo esto, el uso de la constitución de 1980 para sostener su programa de gobierno y la ampliación de la búsqueda de mercados externos y de inversión extranjera (demostrado en los innumerables tratados de libre comercio firmados en el último tiempo), sólo da cuenta de que el actual gobierno no es más que la “*potenciación del rodaje; o sea: maximización de la “eficacia operativa” del instrumento instalado...*” (Salazar, 1999: 109), por lo que la llamada modernización del Estado no es más que un nuevo instrumento para la acumulación del capital. El único vuelco que lleva adelante es la reducción del alto costo social que trajo durante dos décadas la implantación del modelo Neoliberal en el país (Por eso de la aplicación de programas como Chile Barrio y otros), y además, de la mejora de índices<sup>12</sup> que demuestren al exterior, especialmente a organismos financieros como el Banco Mundial y el FMI, una estabilidad respecto del riesgo país y la gobernabilidad. Aunque esto no es nada nuevo, ya que sólo es un “barniz” para cubrir lo mismo, ya que estas instituciones neoliberales exigen a los países la mantención de indicadores, a través de la ejecución de políticas del mismo carácter, para que continúen siendo reconocidos como países en vías de desarrollo dentro de un marco neoliberal.

---

<sup>11</sup> Más adelante se profundiza sobre el tema.

<sup>12</sup> Índices bajos herencia de la dictadura y que ponían en riesgo la entrada a la cima llamada *Desarrollo*.

Esta etapa de la política chilena es muy importante para los fines de esta investigación, ya que es durante el desarrollo de este gobierno concertacionista donde el MOP toma mayor protagonismo para el Estado. Este gobierno al potenciar el modelo exportador como impulsor del crecimiento económico, necesita forzosamente dotar al país de una excelente red caminera que una todos los puntos de explotación de recursos con sus destinos. Para esto ha dividido entre caminos con alta rentabilidad y caminos con baja rentabilidad. Para los segundos, se puntualiza a la Dirección de Vialidad como encargada de su construcción y mantenimiento. Para los primeros, se aplica la lógica Neoliberal, anteriormente descrita, dada su importancia para el sostenimiento del modelo: se privatizan, se ofrecen al mercado (licitación), y se dejan en manos privadas su construcción y explotación económica (concesión).

#### **4.- El Rol del Estado**

Sobre el particular existen tantas opiniones como analistas que las declaran. El Estado y su rol como ejecutor de las políticas públicas para el desarrollo del país, ostenta un lugar preponderante a la hora de indagar sobre los procesos políticos que ha atravesado Chile en las últimas décadas. Sin embargo, sobre todo al analizar su acción en la imposición de la lógica Neoliberal al interior del país, dichas opiniones se vuelven más radicales. A continuación se define la postura teórica que sustenta el punto de vista del autor.

Luego de la depresión y crisis mundial de 1930, en Chile, el Estado vuelve a tener un lugar decisivo en la economía y en la promoción del desarrollo, siendo protagónico en

las políticas de ahorro e inversión. El Estado Nacional-desarrollista a lo largo de casi 43 años, fue fundamental y actor activo en la postura del país en industrializarse mediante la sustitución de importaciones, el llamado “desarrollo hacia adentro”. Además, al final de su período, dominaba la mayoría de las empresas públicas del país, llegando a controlar las 660 mayores, aportando el 39% del PNB (Flaño, D, et, al., 1992). Pero, a pesar de tener al mando el manejo económico, el cerrado mercado exterior, producto de la gran división que existía en el mundo a causa de la guerra fría, y su incapacidad para formar y acumular capital, lo que no permitía una asignación de recursos eficiente para el crecimiento económico, se vio sobrepasado por una seria crisis política que provocó finalmente su quiebre institucional. Esta situación echó por tierra la fuerte esperanza de manejar autónomamente la suerte del país y de sus habitantes, lo que marca el fin del *Estado Social-benefactor*.

Luego de la crisis y quiebre institucional del antiguo régimen político, y “ayudado” para lograr su final definitivo, aparece en la arena política chilena el llamado Estado Neoliberal, acto llevado a cabo mediante el alzamiento militar al mando del general Augusto Pinochet, que se toma el poder en 1973. El análisis de este proceso de reemplazo político, es el que se constituye como sustento principal para las discusiones y planteamientos teóricos sobre el Rol del Estado. Para la época anterior, existe un consenso con respecto al protagonismo del antiguo Rol, pero con respecto a la nueva contingencia, existen disidencias entre definirlo como un Estado Subsidiario (Ibíd.) y definirlo como un Estado en vías de extinción (Marcos en Ramonet, 2001). En uno u otro caso, este nuevo Rol del Estado, es pasivo y secundario con respecto al manejo de la economía y ejecución de las políticas públicas que corresponde al mercado llevarlas a cabo como actor principal.

En uno u otro caso, el Estado no tiene nada que ver con la aplicación del modelo neoliberal en el país, ni con la salvaguardia institucional para su completo desarrollo. Algunos plantean que la dependencia que tienen los gobiernos de los países en desarrollo con el mercado internacional es casi insostenible. Sus políticas se ven cada vez más definidas y custodiadas por las reglas que les imponen los dueños del capital extranjero: “Los operadores del mercado escudriñan constantemente las políticas de los gobiernos, especialmente aquellas que pudieran afectar las tasas de retorno del Capital... Los grandes inversionistas institucionales como los fondos de pensiones y las compañías de seguros, así como las tesorerías de empresas, se mantienen en alerta constante para reducir los riesgos al mínimo y maximizar las ganancias” (Chonchol, J. 1999:46), es decir, Los Estados-Naciones han tenido que adaptarse a las fuerzas económicas internacionales y en muchos casos han tenido que subordinarse a ellas. (Ibíd.). Este planteamiento quizás visto así manifiesta mucha fuerza, pero, desde la perspectiva del autor de esta Tesis, se olvidan que el modelo económico neoliberal fue impuesto por la fuerza el año 1973, entonces este nuevo Rol no es ni subsidiario en el principio ni esta en vías de extinción actualmente. El Estado neoliberal impuesto no se adaptó en un comienzo a las fuerzas económicas del exterior, sino que más bien, permitió el ingreso libre de estas al interior del país, impulsando impunemente la implantación del modelo vigente en gran parte del mundo occidental. Fue la Dictadura militar a través del uso, mal uso y abuso de la fuerza armada, junto a las élites intelectuales, quienes acondicionaron activamente la estructura económica, productiva y jurídica del país, para que se implantara el nuevo modelo ofrecido por los Estados Unidos y aliados.

Ahora, analizando el Rol del Estado en la llamada transición a la democracia, tampoco se debe entender como la extinción de éste en términos institucionales. Quizás sí en la actualidad las fuerzas del mercado tengan mayor independencia con respecto del gobierno de turno. El cambio de Rol va más bien, desde el ajuste de las estructuras para la implantación del modelo, hacia un “dejar hacer” de las fuerzas autónomas del Capital y el Mercado, impulsando este *dejar hacer* por una parte, mediante el discurso legitimador de la democracia y la ley, y por otra, mediante la activa represión interna para impedir el levantamiento de la masa ciudadana contra las acciones de estos. Por lo que se plantea, es que la propuesta teórica que sostiene esta investigación se adhiere a lo que decía un intelectual de izquierda en tiempos de dictadura: “El Estado, en vez de reducirse, adquiere una figura omnipotente que ocupa todos los resquicios de la sociedad: Por la vía de la omisión interviene para liberar el mercado hasta puntos ético y socialmente insostenibles; por la vía policial, el Estado actúa desnudamente para ahogar los intentos de la sociedad de organizarse contra los estragos del mercado libre. [...] Los neoliberales ocupan el poder del Estado para moldear desde allí la sociedad al mejor estilo. Le asignan a sus recetas un carácter “científico”, sacándolas así del dominio de la discusión y decisión públicas. El resultado es una tiranía recubierta apenas por el ropaje retórico de la libertad.”<sup>13</sup>

En consecuencia, visto tanto desde la “dictadura neoliberal” como de la “democracia neoliberal”, el Estado en Chile nunca ha perdido vigencia con respecto al Rol activo que tiene en permitir la instalación y permanencia del modelo al interior del país.

---

<sup>13</sup> (Tironi, E., 1984:45-46).

## 5.- Del Soporte Jurídico Para la Acción Estatal

Sin poner en algún momento en duda los cambios radicales que traería para el país la aplicación del modelo Neoliberal, el gobierno de Pinochet y sus colaboradores, provocan otra sacudida iniciando la década de los '80: elaboran y promulgan, mediante dudosa votación popular, una nueva Constitución Política. Claro está que este nuevo ordenamiento jurídico, buscaba por sobre todo, cimentar y dar legitimación a la serie de medidas que se aplicaron para facilitar la implantación de dicho modelo. Por eso es que si se intenta leer el texto, se observa que a lo largo de toda su exposición destaca una visión un tanto “alarmista” en todo lo referente a la seguridad interior del país. A través de una serie de capítulos se establecen artículos e incisos que otorgan mayor poder político a la clase dirigente, en desmedro del poder político que se le resta a la ciudadanía en general. Es más, se le prohíbe legalmente todo ejercicio político que alguna vez hubiese manifestado. Ahora su acción e injerencia en cuestiones contingentes para el país, sólo tiene espacio mediante la participación indirecta a través del sufragio, cediéndole a la clase política dirigente el monopolio de dicho ejercicio. Por lo tanto, ante cualquier acción ciudadana que vaya en contra de las dinámicas del modelo económico en general y de la acción gubernamental en particular, la figura de la *inconstitucionalidad* y la *seguridad interior del Estado* funcionan como una especie de “escudo” para proteger y mantener inalterable cualquier aplicación de políticas en pro del modelo neoliberal impuesto en Chile. Esto lo corrobora el siguiente artículo: Art. 7, “Ninguna persona o grupo de personas pueden atribuirse, ni aún a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les haya conferido en virtud de la constitución o las leyes.”

Antes de continuar, es preciso dar cuenta del precedente que tiene en tanto formato y sustancia la nueva Constitución Política. Ante la crisis institucional que se provocó el año 1930 por la caída del modelo de “integración hacia afuera” en Chile, era necesario reformular el estatuto legal que regía hasta ese instante. Estatuto que se caracterizaba por haber sido impuesto autoritariamente y que generó grandes fortunas especulativas (Salazar, 1999). Este cuerpo legal de 1833, fue reemplazado por un ordenamiento jurídico definido por un comité formado solamente por políticos y no por representantes de la asamblea constituyente, instituida para hacer frente a la crisis. Este comité redactó dicho estatuto sin la más mínima consideración ciudadana, favoreciendo en gran margen a la clase política y empresarial de esos años. Dicho cuerpo legal fue la Constitución Política de 1925 y sus principales características son: “El objetivo del Estado no era la producción, sino la representación política a través de partidos y no de gremios. Ni era establecer autoridades colegiadas sino un régimen presidencial, de manera que todas las autoridades provinciales dependieran del ejecutivo. El Estado no se organizaba sobre bases federales, regionales y comunales, sino unitaria y centralmente. El congreso no debía ser funcional o gremial, sino político, con un senado con capacidad obstruccionista (sesgo oligárquico) y una cámara de diputados con poder fiscalizador sobre el ejecutivo (sesgo parlamentarista). La educación quedaba sujeta al principio del Estado docente, pero sin aceptar la libertad de cátedra ni la hegemonía del magisterio. Además, la ciudadanía no se definía por participación directa en instancias colegiadas y comunales, sino por participación indirecta (electoral), que permitía a la clase política civil situarse en posición de comando y apadrinamiento de los movimientos sociales.” (Ibíd.: 46)



Ahora bien, y reanudando con el tema, la promulgación de la Constitución Política de 1980 no es casualidad<sup>14</sup>. Por un lado, si recordamos las condiciones de estabilidad que les exigen los organismos financieros a los países, nos podemos dar cuenta que el gobierno de turno necesitaba una extrema seguridad para funcionar al interior y así ser reconocido como un país neoliberal en vías de desarrollo en el exterior. Por lo que, mediante esta estabilidad auto proclamada, cualquier política que necesitaba ser aplicada dentro de las reformas económicas, contaba con el apoyo de la banca internacional y de la legitimidad que ampara la ley. De otro modo, esta autolegitimación proclamada legalmente, le despoja el soberano derecho que tiene la ciudadanía con respecto a determinarse por sí mismo el país y el futuro que mejor estimen conveniente, por lo que a partir de la promulgación de dicho texto, y en el contexto del libre mercado y la profunda privatización de los servicios públicos, cualquier acción o intervención social que realice la inversión extranjera, cuenta desde el principio con impunidad y libre camino para recuperar el capital invertido, es decir, libertad absoluta para la acumulación capitalista sin importar las consecuencias de su acción. Entonces, desde ahora (1980) en adelante, la ciudadanía ya no se encamina tras las acciones de sus autoridades políticas, ni menos de sus consensos populares, sino que más bien, tras un sistema institucional virtuoso y autónomo en sí mismo, que necesita del sector privado para subsistir. “...La legitimidad ya no aparece como derecho y poder natural de la ciudadanía, sino como instrumento escamoteado por la “razón de Estado”...para hacer durar, en suma, la durabilidad” (Ibíd.:16)

---

<sup>14</sup> Es clave entender que las “prótesis desarrollistas” (Salazar, 1999) creadas en el período anterior, pierden su vigencia y sólo están presentes en el papel en este nuevo cuerpo legal, acto de por sí previsto.

## 6.- El Proceso de las Privatizaciones antes de 1989

La idea que tenían en mente los economistas de la dictadura militar, para impulsar el modelo Neoliberal en Chile, era fuerte. Literalmente de vida o muerte. La política de privatizar, reprivatizar y traspasar bienes públicos al sector privado, se constituyó en la piedra angular de su proyecto de gobierno. Incluso Chile llegó a ser el primer país en América Latina en llevar a cabo un profundo ajuste estructural en su economía (Hachette, D. et al 1992), basada ciertamente en este modelo privatizador. La idea rondaba tan fuerte, que no les importó apoyar a los bancos en 1983, cuando para evitar la quiebra de 22 bancos privados, el Banco Central compró la cartera vencida por la suma de 5.700 millones de dólares de la época.

Como habíamos dicho anteriormente, los técnicos neoliberales usaron dos estrategias para llevar a cabo su objetivo: primero, devolvieron las empresas expropiadas y “nacionalizadas” por el gobierno de Salvador Allende<sup>15</sup>, y privatizaron los servicios consolidados por el antiguo Estado Nacional-desarrollista<sup>16</sup>, traspasando estos desde una acumulación negativa (el Estado) a otra de acumulación positiva (el Mercado), provocando una *redistribución de mecanismos acumulativos* (Salazar, 1999). Para lo cual, cercenaron el fondo fiscal trasladándolo hacia la empresa privada, dejando totalmente de lado, la activación tecnológica de los procesos productivos del país. Esto se demuestra en el hecho que entre 1975 y 1989, se privatizaron 160 corporaciones, 16 bancos y más de 3.600 plantas mineras, agroindustriales y fundos. Pero qué significa esta redistribución de

---

<sup>15</sup> El proceso se inició con el pago de indemnizaciones a las transnacionales del cobre expropiadas por la administración de Allende.

<sup>16</sup> Este traspaso incluso afectó a empresas creadas por la CORFO en 1939.

mecanismos acumulativos. Se trata de que el Estado ya no es el único organismo capaz ni mecanismo eficiente de acumular el capital, ahora, en búsqueda de lograr un alto ritmo de crecimiento económico, se fortalece el libre mercado por ser un “eficiente” mecanismo para la asignación de recursos, base para lograr dicho propósito. Entonces, se permite la presencia de tantos agentes financieros como ofertas de inversión puedan ofrecerse, ante cualquier proyecto económicamente rentable.

La segunda política se bifurca en dos vertientes, la primera de un tinte más bien jurídico. Luego del proceso de devolución de las empresas nacionalizadas, se aplicó una profunda reforma al Estatuto de Inversión Extranjera, con lo cual se autorizaba el ingreso de capitales externos a cualquier sector económico del país, en igualdad de condiciones con los inversionistas locales (Flaño, N. et. al.). Dicha acción concibió la autorización para que el mercado de capitales pudiese acceder al endeudamiento directo, efectuar colocaciones internas en moneda extranjera, conceder avales y fianzas en el exterior (Ibíd.:9). La segunda vertiente se refiere al profundo proceso de privatización que sufrió tanto el Sistema de Previsión Social, como las grandes empresas estatales tradicionales. Como se dijo anteriormente, las cotizaciones y tributaciones se convirtieron en el eje de la acumulación de capital al interior del país. Esto, junto a la gran oferta de acciones de empresas estatales impulsadas por el sector público, provocó que en Chile se fortalecieran grandes grupos y consorcios económicos, nacionales y extranjeros, convirtiéndose estos en el motor principal de la economía de mercado impuesta y desarrollada por el gobierno de Pinochet y cía. A continuación se describen los objetivos que perseguía, sin tomar en cuenta el componente político subyacente, las etapas y los tipos de empresas privatizadas, y por último, los

métodos utilizados para llevar a cabo la gran operación política-económica impuesta por los pensadores y políticos neoliberales.

## **6.1 De los Objetivos**

Dentro de los objetivos que se trazaban para llevar adelante el proceso de privatización, se cuentan ideológicos, políticos y económicos. Pero, al igual que con otras políticas impulsadas por cualquier gobierno, la definición de estos, depende estrictamente del punto de vista político con que se le juzgue. Por lo tanto, a continuación, se describen tal y como eran planteados por los economistas liberales de esa época, tratando de dejar de lado todo análisis que parta de un juicio de valor preestablecido.

Es un hecho concreto que a fines del gobierno del presidente Allende, el país sufría serios desequilibrios macroeconómicos, los cuales afectaban de manera real las condiciones sociales de la población, incluso la inflación por esos años se elevó a casi el 1000% (Hachette, D. et al. 1992). Entonces, con el justificativo de superar dicha crisis económica y de estabilizar la tasa de crecimiento, y luego del golpe de Estado, el régimen militar se propone la tarea de fortalecer el sector privado y el libre mercado como medios suficientes para lograrlo<sup>17</sup>. Por ende, aplica un profundo proceso de reformas institucionales e ideológicas. Una de las políticas estatales que más se le da auge en este nuevo enfoque institucional, es la de las privatizaciones de servicios y empresas administradas por el sector público. Su objetivo original (primera etapa entre los años 1974 y 1982) era financiar el déficit del sector público, descentralizando y distribuyendo el poder económico del país (Ibíd.), bajo una economía de mercado. Este déficit podría ser eliminado tanto mediante el

---

<sup>17</sup> En apartados anteriores se describió más detalladamente los objetivos que tenía Pinochet.

incremento de las tarifas de los servicios públicos, obligando a las empresas estatales a autofinanciarse, como del ingreso proveniente de las privatizaciones. Además, se le implantaron diversas medidas como la obligación de distribuir un porcentaje de sus utilidades al Estado, y la prohibición de adquirir nuevas deudas o proyectos de inversión. Por otro lado, a partir de la privatización de empresas públicas, se buscaba mejorar la eficiencia económica del país, lo que traería como consecuencia una maximización de las utilidades, contribuyendo a la mejora en la asignación de recursos, clave para incrementar el PGB.

Los objetivos perseguidos para la segunda etapa de privatizaciones (1985-1989), incluyeron la normalización de las instituciones financieras y productivas del “área rara”<sup>18</sup>; la generación de recursos para el pago de la deuda pública y para la inversión necesaria en los servicios públicos e infraestructuras económicas generales; el mejoramiento de las empresas estatales; el incremento de la disponibilidad de instrumentos de inversión, especialmente para los Fondos de Pensiones, y para fortalecer el mercado de capitales en general; y, la distribución de la propiedad ofreciendo condiciones favorables de compra (Ibíd.). Otro de los objetivos programado en esta etapa, fue el fortalecimiento del mercado de capitales. Esto se llevó adelante a través de la venta de pequeños paquetes de acciones, permitiendo una mayor diversificación de las carteras de inversionistas<sup>19</sup>.

En resumen, el deseo de descentralizar el poder económico por una parte, y el establecimiento formal de una economía de mercado que rigiera en adelante al país, por

---

<sup>18</sup> Este es el nombre que se le da a aquellas empresas del sector privado que eran manejadas por el sector público, luego de la intervención del Estado por su alto grado de endeudamiento.

<sup>19</sup> Esto se profundiza más en el momento de reformar la ley de mercado de capitales para promover la inversión de los Fondos de Pensiones en el financiamiento de la infraestructura vial.

otra, se definen como los principales objetivos del proceso privatizador en Chile. Ahora, el querer superar el déficit fiscal y la eficiencia de las empresas públicas, en la primera etapa, y el fortalecimiento del mercado de capitales y el traspaso de empresas tradicionales a la administración privada, en la segunda, constituyen a grandes rasgos los objetivos específicos perseguidos para cada una de las etapas del proceso de privatización impulsado en Chile.

## **6.2 Etapas de las Privatizaciones**

El proceso de privatización se perfilaba en dos etapas, una para el establecimiento de la nueva institucionalidad, y la otra, para consolidarla. La primera se dio entre los años 1974 y 1982, mientras que la segunda entre 1985 y 1989. Igualmente, ambas etapas se dividieron a su vez en dos rondas consecutivas de acuerdo a los métodos y las empresas predispuestas para la privatización.

*La primera ronda de la primera etapa*, el año 1974, esencialmente consistió en la normalización de las condiciones que presentaban las empresas expropiadas en el gobierno de Allende. La CORFO instauró un organismo que se ocuparía de realizar los estudios, de administrarlas y de dirigir el proceso de devolución de la propiedad a los dueños anteriores. Durante esta ronda se devolvieron gratuitamente 325 empresas intervenidas, con la condición de no presentar demandas contra el Estado. Además, se les otorgaron diversos créditos para recuperar las posibles pérdidas de capital producto de la antigua administración. *En la segunda ronda de esta primera etapa*, entre los años 1975 y 1982, se traspasó al sector privado la propiedad de 207 empresas, entre instituciones financieras, industrias, compañías y corporaciones que habían sido adquiridas por el sector público

durante el transcurso de los años. Sólo se mantuvieron en manos públicas aquellas empresas creadas por Ley y otras subsidiadas por CORFO. En todo el desarrollo de esta etapa de privatización, se redujo de 596 a 48 el número de empresas públicas (Ibíd.). Todos los Bancos, con excepción del Banco del Estado, fueron traspasados al sector privado.

Los principales sectores donde se aplicó en profundidad este modelo fueron en el **agrícola**, donde se revirtió casi en su totalidad el proceso de reforma agraria impulsado en los años anteriores. Se devolvieron por una parte los terrenos expropiados por la Corporación de Reforma Agraria (28% de los terrenos), dividieron en parcelas un 52%, y subastaron el resto a privados interesados en obtener su propiedad. El sector **social** fue otro que sufrió en carne propia la aplicación de este modelo, transformando incluso las prácticas culturales de la población chilena. Estas modificaciones fueron llamadas por parte del Estado “modernizaciones” de los servicios. Dentro de este sector encontramos tres sistemas intervenidos:

Fondos de Pensiones: Hasta esa fecha, este sistema era financiado a base de un mecanismo de “reparto”, administrado por organismos dependientes del Estado. El cambio aplicado fue pasar desde este modelo a uno de “capitalización” individual, donde los fondos individuales son ahora administrados por las Administradoras privadas con fines de lucro. El nuevo sistema, que garantiza una pensión mínima para todos los ciudadanos, se caracteriza por tres principios: solidaridad, beneficios basados en la acumulación individual de capital y administración privada (Ibíd.: 83). Fruto de la libertad que se les concedió para actuar en el mercado, las AFPs lograron mayor importancia y autonomía para la administración de los fondos individuales. Estas compiten por el derecho de hacerlo, sobre la base de comisiones y calidad de servicio entregado.

*Servicios de Salud:* Este sistema fue por largo tiempo administrado estatalmente, a través de un servicio nacional de salud, pero al momento de producirse el golpe de Estado, este esquema “oficial” fue reformado en algunos de sus aspectos. Una de las transformaciones consistió en la descentralización del sistema, permitiendo “a los empleados elegir entre pagar la parte de sus cotizaciones de previsión social, correspondientes a los servicios de salud, al sistema oficial o a alguna Institución de Salud Previsional (ISAPRE).”(Ibíd.:87). Las consecuencias que trae esta reforma se podrían entender así: Como estas instituciones funcionan ofreciendo planes de salud a los cotizantes, en la medida que esta tasa se mantenga relativamente alta (las cotizaciones), pueden operar como un poder financiero con alta capacidad de inversión, convirtiéndose en un sostén dinamizador de la nueva economía de mercado impuesta por el gobierno de Pinochet.

*Programas de Vivienda:* Antes de la irrupción militar del año ‘73, el Estado era quien financiaba y suministraba la mayoría de las viviendas para las familias con ingresos bajos y medios. Ahora, con las reformas, y de igual manera que con otros servicios, se disminuyó el rol activo del Estado, otorgándole al beneficiario la libertad de comprar en el mercado su vivienda, financiándola a través de un subsidio habitacional recibido mediante un sistema de puntaje (por ahorro y realidad social).

Esta primera etapa de privatizaciones se vio abruptamente concluida a causa de una fuerte recesión y crisis financiera sufrida por la economía chilena en 1982. A consecuencia de ello, algunas empresas privatizadas en este período, volvieron a manos del sector público. El gobierno intervino 16 instituciones financieras, recuperó el control de alrededor de 50 industrias, compañías de seguro, AFPs, etc. (Ibíd.). Incluso, como habíamos visto



anteriormente, el Banco Central compró la cartera vencida para evitar la quiebra de 22 bancos privados.

*La primera ronda de la segunda etapa de privatizaciones*, se inicia el '85 con la reprivatización de las empresas intervenidas durante la crisis. Principalmente empresas productivas del área de la minería, industria y comercio. Ahora la privatización conjugaba la participación de conglomerados nacionales con inversionistas extranjeros. Los casos emblemáticos fueron COPEC, adquirida por el grupo Angelini y vendida en su 50% a un conglomerado de Nueva Zelandia; CCU, adquirida por el conglomerado nacional Luksic y la empresa alemana Paulaner. Por otro lado, también fueron reprivatizados el Banco de Chile y el Banco de Santiago, y las AFPs Santa María y Provida, grandes instituciones financieras que participaban del mercado nacional. *La segunda ronda de la segunda etapa de privatizaciones*, es quizás la más polémica de todas. Durante los años '85 y '89 se privatizaron la mayoría de las empresas estatales de servicios públicos, muy importantes para el funcionamiento interno del país. Esto se llevó a cabo mediante una variedad de métodos, donde por ejemplo, las acciones de ENDESA (mayor empresa generadora de electricidad) fueron ofrecidas y vendidas a todos los funcionarios públicos en general. Aunque solamente podían adquirir entre 5 y 10% del total. Otras empresas privatizadas, mediante diferentes métodos, fueron SOQUIMICH, LAN CHILE, CHILMETRO, CTC y CAP.

### **6.3 De los Métodos Aplicados**

Una característica importante que influyó todo el proceso de privatización, fue el hecho que una parte importante de la venta de las empresas se efectuó en períodos de recesión interna y tasas de interés muy elevadas en el mercado interno. Esto trajo como consecuencia, que escasos grupos o personas tuvieron la posibilidad de acceder a su compra, causa explícita de la profunda concentración de la propiedad y de la consolidación de grupos económicos (Flaño, N. et. al, 1986).

Durante las dos rondas de la primera etapa del proceso privatizador, se utilizaron fundamentalmente tres métodos para llevarla a cabo: Liquidación, Licitación Pública y la Venta Directa. El primero dice relación con el cierre de empresas y subastación de sus bienes. Esto debido a que según criterios del régimen de Pinochet, los gastos operacionales serían más altos que los ingresos que podrían generar a pesar de ostentar una administración eficiente. El segundo, regulado por el decreto n° 1068 (Hachette, D. et al. 1992), tenía por objetivo maximizar el precio de venta de los bienes del sector público. Su procedimiento consistía en que el sector público ofrecía paquetes controladores de alguna compañía que se privatizaría, detallando expresamente las condiciones de la licitación. Habitualmente se pagaba en efectivo o en cuotas, reservándose el vendedor el derecho de rechazar o negociar las ofertas. También se respetó como regla general, que al final sólo dos licitantes “peleaban” por presentar la mejor oferta. A pesar que al principio sólo se permitía la compra de hasta 1,5% del capital de cualquier institución financiera, poco a poco se fue modificado, ya que la propiedad de las instituciones financieras se comenzó a concentrar bastante, pasando a pequeños grupos casi la totalidad de los conglomerados.

Este hecho se podría entender a través del siguiente ejemplo: El sector público ofrecía una institución financiera a la venta. Una persona o grupo pequeño de personas compraba esas acciones con un inicial pequeño pago, financiando la diferencia ya sea con crédito directo ofrecido por el sector público (como parte del mismo proceso de enajenación), o utilizando crédito concedido por la institución financiera enajenada a uno de sus holdings. En cualquiera de los dos casos, se garantizaba el crédito, al menos en parte, por las acciones adquiridas. Luego, incentivados por las ganancias de capital logradas, por el rápido ascenso de los precios de las acciones en la Bolsa de Valores, el mismo grupo participaba, quizás a través de un holding, en la licitación de otras compañías que estaban siendo privatizadas por el Sector Público (Ibíd.). El tercer y último método utilizado, fue la Venta Directa. Se aplicó usualmente a empresas más pequeñas, en las que el costo de organizar un proceso de licitación era muy alto en comparación al precio de venta esperado. Además, se utilizó en los casos que se presentaba un solo licitante o para vender activos de empresas en liquidación.

En la segunda etapa de privatizaciones, al modificarse en cierta manera los objetivos buscados, de igual manera se utilizaron una variedad de métodos, incluso en una misma enajenación. Para la primera ronda, y luego de la crisis económica sufrida entre los años '82 y '83, las empresas que se habían privatizado anteriormente tuvieron que retornar a la administración pública, las llamadas empresas raras, por lo que en el contexto de esta ronda se volvieron a licitar como en el pasado, pero con la diferencia de que no se concedieron créditos para su compra, permitiendo a su vez la participación de consorcios extranjeros, dada su mayor solvencia económica en contraste con los inversionistas nacionales. Este es el caso de COPEC y CCU. En el caso de las grandes instituciones financieras de estas

llamadas *empresas raras*, se utilizó el método de “capitalismo popular” (Ibíd.), donde se esperaba que al menos inicialmente el control de ellas estuviese distribuido directa o indirectamente entre un número grande de personas. Esto fue el caso de las instituciones financieras y de los Fondos de Pensiones. Para la segunda ronda, se utilizaron diversos métodos<sup>20</sup>. El “capitalismo laboral”, donde las acciones de las empresas estatales eran vendidas directamente a los trabajadores de la empresa enajenada o a funcionarios públicos en general. El “capitalismo institucional” dice relación a la venta de acciones de empresas estatales a inversionistas institucionales y a los Fondos de Pensiones administrados por el sector privado. El “capitalismo tradicional”, el cual se concentró en licitar desde pequeños a medianos paquetes de acciones de empresas estatales en la Bolsa de Valores. Por último, se utilizó también el anteriormente explicado “capitalismo popular”.

## **7.- El Traspaso de la Dictadura Neoliberal a la Democracia Neoliberal**

No cabe ninguna duda que con el golpe de Estado del año ‘73, se produce un quiebre radical entre dos maneras de gobernar el país. Una con la mira puesta en el socialismo, y la otra en el capitalismo. La ilegal<sup>21</sup> llegada al poder por parte de Pinochet, no sólo marcó la caída abrupta del presidente Allende, sino que también, establece una nueva institucionalidad del Estado chileno. Este nuevo “formato” definía, a su vez, nuevas conceptualizaciones con respecto a planificar la acción política para el desarrollo y crecimiento económico. Marcos que requerían irremediablemente, la modificación o simplemente la amputación de los ordenamientos jurídicos que sostenían el antiguo modo

---

<sup>20</sup> (Hachette, D. 1992: 94-95)

<sup>21</sup> Ilegal en términos constitucionales.

de “hacer país”. Bueno, y así se hizo. Las políticas públicas aplicadas en este período y descritas anteriormente, revocaron totalmente lo pretendido hasta ese momento, modificando fuertemente las dinámicas cotidianas de la población en general. La implantación de la economía de mercado acercó a Chile a nuevos socios internacionales, definiendo con ello, nuevas relaciones políticas con países que se encontraban en ese momento a la vanguardia del mundo. Esta decisión simplemente no tenía vuelta atrás. Las relaciones íntimas que se establecieron tanto con instituciones financieras globales, léase FMI y Banco Mundial, como con países de marcada tendencia Neoliberal, léase Estados Unidos e Inglaterra, marcaron en definitiva el camino por donde se encauzaría el futuro del país, por lo que, no importando qué facción política pretendiera hacerse cargo de sus riendas en el futuro, los fines y objetivos ya estaban cimentados y escritos en la constitución política. De esto se preocupó muy bien Pinochet antes de devolver el poder.

Entonces, cuando en el año 1990 toma nuevamente posesión del país un gobierno civil, elegido electoralmente, su plan de trabajo estaba desde un principio definido y limitado por los preceptos políticos, económicos, jurídicos y sociales impuestos por la dictadura militar. Sólo les quedó como única vía, por una parte, contrarrestar el alto costo social que significó la implantación del modelo neoliberal, y por otra, seguir insistiendo con lo ya construido en el antiguo régimen. Por esto es que se habla del traspaso desde la **dictadura neoliberal a la democracia neoliberal**, porque no existe un verdadero quiebre como sí lo hubo en 1973<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Aunque ya no se emplea la violación a los derechos humanos como política de Estado.

La Concertación de partidos por la democracia, facción política que se instala en el sillón presidencial, en la figura de sus tres presidentes, define desde un principio el modelo exportador como vía para lograr el crecimiento económico, estrategia que conduciría al país alcanzar y superar el margen del subdesarrollo. La decisión tomada se encontró con un mercado internacional provechosamente abierto, por lo que, sólo debía preocuparse de fortalecer los pilares que sostendrían el proyecto político propuesto. Uno de los pilares fundamentales en este sentido, era el cumplimiento de ciertos indicadores que les exigían las instituciones financieras para ser considerado país en vías de desarrollo. Por esto de los variados programas sociales que se impulsaron desde el principio.

Uno de estos indicadores exigido es la estabilidad en tanto **governabilidad**, pero para que el gobierno de turno se jacte de Poder de gobernabilidad sobre la sociedad civil, necesita de cuotas de legitimidad entregadas por la masa ciudadana electoral, “La eficacia significa...el grado en que el sistema satisface las funciones básicas de gobierno tales como las considera la mayoría de la población...” (Seymour Martin Lipset en Salazar, 1999:15). Ahora, es en este punto donde se entiende el cambio cosmético que se realizó el año 1989. Ya que el operar del gobierno actual de la Concertación, se define netamente por el ordenamiento jurídico impuesto por la dictadura de Pinochet, la Constitución de 1980, y con esto se producen dos hechos fundamentales para entender su lógica de funcionamiento: Por un lado, la ciudadanía deja de ostentar la soberanía real por lo que no participa activamente en las decisiones de política gubernamental (sólo participa en la época electoral), entonces se produce una “auto-legitimación” del accionar del Gobierno en general y de sus Ministerios en particular (de la orgánica institucional). Es decir, cualquier acción política de los encargados de “hacer país”, se legitima a partir de “discursos tardíos

de legitimación”<sup>23</sup> que muestra una supuesta estabilidad. Por lo que cualquier decisión o intervención llevada a cabo por un organismo estatal, sostenida en los principios neoliberales, no puede tener ninguna resistencia ciudadana ya que la ley lo ampara. Pero esto acarrea un problema para la sociedad civil, dado que como la mayor ganancia es el imperativo principal de este modelo económico, sus verdaderas necesidades son opacadas por las que el Mercado, especialmente el exterior, les define de antemano.

---

<sup>23</sup> (Salazar, 1999)

## CAPÍTULO III

### “DEL FONDO Y FORMA EN LA ACCIÓN POLÍTICA DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS”



“La naturaleza de las instituciones está dada por su creación (nascimento) en determinadas épocas y en determinadas modalidades. Cuando la época y la modalidad revisten determinadas características, así y no diferentes son las instituciones que se crean”

**VICO**

## **1.- Del Fondo**

### **1.1 El Trabajo del MOP en los Nuevos Tiempos Democráticos**

El antiguo DOP o el Departamento de Obras Públicas que funcionaba a mediados del siglo pasado, también sufrió las inclemencias de tener que modificarse para subsistir dentro de un mundo que ya se perfilaba complejo. Actualmente este organismo estatal encargado de dotar de “obra física gruesa” al país, se compone de dos carteras al mando de un Biministro: la de *Obras Públicas*, que tiene como misión (nominal, así comprobaremos más adelante) planificar, proyectar, y construir obras de infraestructura pública, así como la conservación, explotación y administración de las mismas. Además, le corresponde ejercer la administración del recurso agua a nivel nacional, en relación a su distribución, conocimiento, asignación, uso, conservación y preservación; y la de *Transporte y Telecomunicaciones*, encargado de proponer las políticas nacionales en estas materias, de acuerdo con las directrices del Gobierno, y ejercer la dirección y control de su puesta en práctica. Asimismo, tiene como misión supervisar las empresas públicas y privadas que operen medios de transportes y comunicaciones del país. De igual forma, tiene que coordinar y promover el desarrollo de estas actividades y controlar el cumplimiento de las leyes, normas y reglamentos pertinentes<sup>24</sup>.

A fines del gobierno dictatorial llevado a cabo por Augusto Pinochet, se presentaba, según estadísticas, un déficit referente a las obras de infraestructura en general. Siendo la infraestructura vial la más perjudicada de todas. Esto se debió a que este antiguo gobierno, sólo invirtió un 30% de lo necesario para lograr una adecuada red de caminos que articulara

---

<sup>24</sup> En [www.MOP.cl](http://www.MOP.cl)

todos los polos urbanos e interurbanos del país. El estado de la red vial chilena presentaba las siguientes características a fines de los años '80 y principios de los '90:

<b>En Kms.</b>	<b>BUENO</b>	<b>MALO</b>	<b>REGULAR</b>	<b>TOTAL</b>
HORMIGÓN	1.611	1.726	498	3.835
ASFALTO	5.157	2.157	1.802	9.116
RIPIO	4.191	22.244	5.803	32.238
TIERRA	1.027	15.405	17.802	34.234
<b>TOTAL</b>	11.986	41.532	25.905	79.423
	(15%)	(52%)	(33%)	(100%)

FUENTE: Ministerio de Obras Públicas, 1996

Esta carencia y mal estado que presentaban las infraestructuras de conexión vial, producía a su vez, grandes pérdidas en cuanto a la competitividad del sector productivo. Se estimaba que se perdía alrededor de US\$ 1.710 millones en este concepto (C.Ch.C. en MOP, 1996), y alrededor de US\$ 490 millones anuales por concepto de demora en caminos, mayores gastos de fletes y desgaste prematuro de los vehículos (CEPAL en MOP, 1996). En el siguiente cuadro se detallan estas estadísticas:

Perdidas anuales de competitividad por carencias de infraestructura vial

<b>CONCEPTO</b>	<b>US\$ MILLONES</b>
Congestión en Santiago	475
Daños a la fruta en caminos	120
Demoras en carreteras y desgaste de vehículos	510
Daños físicos por accidentes	140
Efectos sobre la salud	240
Enfermedades gastrointestinales	120
Demoras en los puertos	105
<b>TOTAL</b>	1710

FUENTE: Cámara Chilena de la Construcción (C.Ch.C), 1997

Pero la situación pobrísima que presentaba la infraestructura vial y el decaído sector productivo, se encontró con una “nueva” política que comenzaba a desarrollar la coalición de partidos que tomaba posesión del gobierno. Esta Coalición, en pos de mejorar el gran costo social que trajo la implantación del modelo Neoliberal por parte de Pinochet, y de potenciar dicho sector, con miras de implementar un modelo exportador que sostendría su futuro “modo de hacer país”, se propuso el logro de cuatro metas específicas<sup>25</sup>:

- a) Educación
- b) Salud
- c) Inserción internacional
- d) Infraestructura

Esta última meta pactada, juega un rol importante en esta nueva etapa del uso de la lógica Neoliberal en el modo de ejercer el gobierno que se aplica en Chile. Es más, según el MOP (1996: 17), “esta puede potenciar o ser un gran obstáculo para el desarrollo nacional. Todo depende de lo que se haga o deje de hacer”. Por lo tanto, para potenciar este fundamental eje para el futuro proyecto de país, se le encargó al Ministerio de Obras Públicas trabajar en tres frentes (Ibíd.):

---

<sup>25</sup> Si nos situamos en la actualidad, podemos concluir que la definición en esos años de estos cuatro conceptos, se debió a que eran considerados claves para lograr el desarrollo y crecimiento económico esperado (y necesitado). Es más, si recordamos el capítulo anterior, la presencia de la lógica Neoliberal implicaba que el logro del crecimiento económico dependía totalmente de que el mercado asignara los recursos al interior del país, así se incrementaría el ingreso per cápita, trayendo como consecuencia, la disminución de población que se encontraba por debajo de la línea de la pobreza. Entonces, logrando este objetivo, los organismos internacionales “neoliberales” definirían al país como uno en vías de desarrollo, lo que reafirmaría la presencia de este modelo económico para el logro del crecimiento esperado: Dinámica circular y autopermanente. Si no cree en este planteamiento, observe la profunda privatización y crisis que presenta la Educación y la Salud (con reforma y todo) en el presente.

- I. Infraestructura para el desarrollo productivo; enmarcado en tres objetivos principales: consolidar un sistema de autopistas y carreteras de doble calzada que conecten al país de norte a sur; modernizar el sistema aeroportuario, aumentando la capacidad de los terminales estatales e **incentivando la inversión del sector privado**; construcción de grandes obras de regadío que aumenten significativamente la actual superficie de cultivo y la productividad de los suelos.
- II. Infraestructura para la integración internacional; la idea era generar una infraestructura que vinculara al país con el resto del mundo, en especial a las grandes potencias, que incentivara y respondiera a las relaciones internacionales, los lazos comerciales, el turismo y el intercambio cultural. Este objetivo tenía como fin a su vez, generar una infraestructura vial que cumpliera con los rangos internacionales, para así poder firmar tratados de libre comercio con países que exigían cumplir con tales estándares (la búsqueda de mercados).
- III. Infraestructura para la integración social; se pretendía una infraestructura que respondiera a las necesidades básicas de los sectores más pobres y que contribuyera a **mejorar la calidad de vida de la población**.

En resumen, podemos advertir que desde aquí se empieza a perfilar la acción política del MOP en términos de las intervenciones sociales (porque recordemos que cualquier intervención al contexto territorial o ambiental, donde se ubican estas infraestructuras, afecta irrevocablemente a la comunidad que habita en dicho contexto).

Desde aquí se perfila este plan global de infraestructura impulsado por el Estado y ejecutado por este ministerio, permitiendo al gobierno de turno, poder instalarse con propiedad dentro de la senda modernizadora impuesta por los nuevos tiempos.

## **1.2 En Búsqueda del Marco Conceptual del MOP**

Todo Ministerio dependiente del Estado chileno, debe y tiene que responsablemente definirse un marco conceptual para la coyuntura de llevar adelante su labor gubernamental. Esto sucede, como por ejemplo, con el Ministerio de Educación o el Ministerio de Agricultura. Es de suma importancia que se precisen estos al momento del diseño de las políticas públicas, dado que todos los ciudadanos en general y los que sufragan en particular, tienen el derecho de (re)conocer las conceptualizaciones que se utilizan para intervenir la realidad del país, conceptualizaciones que dan cuenta tanto de un marco analítico, como de la *forma de mirar y entender* que tienen los gobernantes con respecto a las dinámicas nacionales. Esto es igual que un profesor universitario, él debe definir desde el principio un programa donde se estipulen los contenidos que estime conveniente transmitir a sus alumnos y, además, define una pauta de corrección para que al momento de tener que calificarlos en pruebas o exámenes, todos estén conscientes de lo que se debía escribir y/o hablar en el cuestionario.

Dada la imposibilidad de haber conseguido detectar y establecer el marco conceptual expreso que utiliza el MOP en su planificación, quizás por falta de voluntad política o porque en realidad no existe, a continuación se elabora mediante la interpretación de las acciones, los procedimientos y los planteamientos pronunciados por la acción política del Ministerio en sus intervenciones sociales anteriormente analizadas y descritas.

## a) **Del Desarrollo Local**

Este atributo es uno de los más estudiados en las esferas políticas, intelectuales y económicas. Evoca el lugar (más bien rural que urbano) donde se aplican la mayoría de los programas o proyectos gubernamentales y no gubernamentales, claro que con una intención de mejorarlo, apoyarlo o modificarlo, por ningún motivo de mantenerlo. Según Skewes<sup>26</sup>, el desarrollo es un proceso especialmente sensible puesto que a través suyo se procura transformar las vidas de comunidades locales de acuerdo a cánones externos, que en la actualidad obviamente, representan el pensamiento y la lógica neoliberal que se ha implantado en Chile. Por lo tanto, todas las concepciones que definen la acción política del MOP, se impulsan por la necesidad de cumplir con indicadores o variables que determinan finalmente el diseño de sus políticas y la manera de representarse los problemas, las alternativas o soluciones (Arce en Skewes, J. Op. Cit.). Sin embargo, este modo de plantearse el desarrollo tiene una data muy anterior. La CORFO definió a mediados del siglo XX, un perfil económico, estadístico y geográfico de la nación, la **Renta Nacional**, formada por un lado, por los factores productivos, y por otro, por los derechos de reparto. Es decir, la nación era desde este momento “lo que los factores productivos, bajo la tutela providencial del Estado, eran capaces de producir para el desarrollo de la población” (Salazar, G. 1999:159), entonces, el positivo o negativo desarrollo dependía totalmente de las variaciones estadísticas temporales registradas en las solemnes cuentas nacionales (Ibíd.).

---

<sup>26</sup> En [www.siveduc3.cl/ICSO313/document/Antropologíadeldesarrollo.doc](http://www.siveduc3.cl/ICSO313/document/Antropologíadeldesarrollo.doc)

Visto así el análisis, nos encontramos con dos concepciones del desarrollo: la de la viabilidad económica o la de la viabilidad de las comunidades. Ambas visiones representan los polos con que se asume el tema del desarrollo (Skewes, J.C. Op Cit.). Una visión macro y una visión micro, pero aquí nos ocupamos de la primera para entender la conceptualización que hace el MOP en sus proyectos de infraestructura vial, postura macro que, según el PNUD, está deformada por una visión demasiado economicista de la realidad social (en Chonchol, J. 1999).

### **b) De la Participación Ciudadana**

Dice relación con el mayor acto de expresión democrática, la opinión y/o voto de los ciudadanos sobre las (posibles) intervenciones estatales que afectarían su medio socioambiental. Este acto de expresión puede ser llevado a cabo a través de cualquier canal que permita un espacio para la voz ciudadana en temas gubernamentales.

Desde principio del Programa General de Concesiones, la idea fundante y central que delimitaría su estructura era la solución de los problemas de la ciudadanía, en términos de las infraestructuras viales, instaurando los canales necesarios para que la misma ciudadanía participara y así evitar cualquier dificultad (MOP, 1996). De este modo, “desde su formulación los proyectos contemplan la interacción directa con representantes regionales y locales de la comunidad, a fin de incorporar sugerencias y responder dudas. Así, muchas obras cambian su diseño inicial al conocer e incorporar las necesidades concretas de la población directamente involucrada (Ibíd.:58).

Para cumplir con lo proyectado, las respectivas unidades ejecutivas formularon diversos esquemas de trabajo para incorporar la participación ciudadana en la planificación



de los proyectos. Según el MOP (Op. Cit.), antes de ejecutarlo el proyecto debía pasar por tres etapas:

a) Fase Conceptual. La primera comunicación con la comunidad se hace al iniciarse los estudios, que son los que definen lo que debería ser el proyecto, dónde y cómo se deben emplazar enlaces desnivelados, pasarelas peatonales, paraderos de buses, etc. Esto es estudiado en terreno con las autoridades locales, a partir de encuestas que detectan sus apreciaciones. Las observaciones y sugerencias son sometidas a análisis por la unidad ejecutiva y considerados en las etapas posteriores del proyecto de ingeniería.

b) Fase de Diagnósticos Operativos. Una vez incorporadas las propuestas de la primera etapa, se comenzarán a diseñar los anteproyectos de los tramos a concesionar. Posteriormente se repiten las reuniones técnicas y encuestas para estudiar las observaciones de la fase inicial. Acto seguido, se realizan nuevas reuniones técnicas y encuestas para considerar otras observaciones e incorporarlas en la fase siguiente.

c) Fase de Anteproyecto. Se entregan otras observaciones y sugerencias, y se realizan nuevas reuniones y consultas tras cuyo estudio se desarrolla los proyectos definitivos de cada tramo.

Todo proyecto debe irremediamente que pasar por estas tres etapas. Cuando se planteaba que las unidades ejecutivas son las encargadas de diseñar los mecanismos para la participación ciudadana, podríamos dar el ejemplo de la Unidad de Territorio. Este organismo debe, según el MOP (Ibíd. Op. Cit.), desarrollar un plan regional a partir de la génesis de cada proyecto. Para ello, en el diseño se incorpora la opinión de las autoridades regionales, léase intendentes, gobernadores, comités de infraestructura y ordenamiento, **y de la comunidad**, representada por alcaldes, concejales, directores de obras y asesores

urbanísticos. En efecto, lo dicho es así. La comunidad tiene participación, pero sólo indirecta, ya que tal y como regula la constitución política, son los que ejercen la labor política los que tienen injerencia real en la planificación. En cambio, la de la comunidad sólo queda planteada y aceptada en el papel.

En el año 2000, a propósito de la “Política Nacional de Participación Ciudadana” impulsada por el presidente de la República, a través del instructivo nacional del 7 de diciembre del mismo año, para elaborar la Ley de Bases de Participación Ciudadana, se crea la Secretaría Ejecutiva de Medio Ambiente y Territorio, organismo que nace con el objetivo de diseñar y publicar el “*Manual de Participación Ciudadana en Proyectos de Infraestructura*”. Este documento contiene metodologías participativas aplicables a proyectos y programas del Ministerio de Obras Públicas en sus diferentes etapas de desarrollo; herramientas participativas para mayor eficacia de los espacios de participación; aportes prácticos para la facilitación de espacios participativos y recomendaciones para la resolución de conflictos entre otras materias.

Por otro lado, la SEMAT surge como organismo para la “generación de políticas y lineamientos, así como el fortalecimiento institucional para la incorporación efectiva de los temas ambientales, territoriales y de participación ciudadana, en la planificación y gestión de programas y proyectos que ejecuta este ministerio” (SEMAT, 2000:2). Además, a parte de considerar la importancia que tiene tomar en cuenta estos temas, declara reconocer explícitamente que “su accionar debe ser compatible no sólo con el entorno natural, sino que también con una adecuada respuesta a las inquietudes y necesidades de las comunidades afectadas e interesadas” (Ibíd.).

El manual publicado por este organismo ministerial, manifiesta en todo su tratamiento, una serie de mecanismos y canales de participación que tiene la ciudadanía en temas de infraestructura vial. Procura entregar “metodologías participativas aplicables a proyectos y programas del Ministerio de Obras Públicas en sus diferentes etapas de desarrollo; herramientas participativas para mayor eficacia de los espacios de participación; aportes prácticos para la facilitación de espacios participativos; y recomendaciones para la resolución de conflictos; entre otras materias...Un decidido aporte al mejoramiento continuo de nuestros procesos de diseño y ejecución de proyectos de infraestructura...y la satisfacción de las necesidades de los beneficiarios y afectados por dichos proyectos” (Ibíd.:6).

## **2.- De la Forma**

### **2.1 La Privatización de las Carreteras**

Como bien el MOP estimaba que el presupuesto necesario para mejorar el problema de la infraestructura vial, alrededor de US\$ 1.800 millones, superaba ampliamente el presupuesto fiscal, por lo tanto, había que implementar una estrategia que supliera la carencia tomando en cuenta este dato, entonces optó por la posibilidad de acercar la inversión privada a estos bienes públicos (al igual que sucedió con el Sistema de Previsión Social): **El Sistema de Concesiones**. Para llevar adelante esto necesitó realizar un completa reingeniería en su modo de acción política que desarrollaba, debiendo reformar y crear organismos, modificar el ordenamiento jurídico que lo sustentaba legalmente, establecer

nuevas dinámicas y jurisdicciones en su orgánica institucional, etc., originando con ello, una nueva institucionalidad al interior del Estado de Chile.

**a) La “Nueva” Orgánica Institucional<sup>27</sup>**

Para poder estar *ah doc* con los nuevos tiempos y así cumplir con los mandatos del gobierno central, en términos de la modernización del Estado, el MOP tuvo que replantearse toda su acción política anterior. La puesta en marcha de este nuevo **Sistema de Concesiones** y la asociación con el sector privado, exigía de parte suya, una verdadera cirugía para proyectarse como una institución sólida y confiable, es decir, rentable. Las altas sumas de dinero que se necesitaban para suplir la carencia de infraestructura vial, sugería obligatoriamente fundar y exteriorizar una institucionalidad estable y gobernable tanto para los capitales privados (extranjeros) que se preparaban a invertir, como para la confianza de la ciudadanía en general.

Ya visto la fusión entre las carteras de Obras Públicas y de Transporte y Telecomunicaciones, a continuación, y en un sentido jerárquico, se construye la orgánica institucional que caracteriza actualmente a este Ministerio de gobierno.

1.) Subsecretaría de Obras Públicas

Su misión es proveer apoyo tanto a la gestión del Ministerio de Obras Públicas, encargándose de su administración interna, como a las distintas direcciones que lo constituyen. El subsecretario, colaborador inmediato del Ministro y máxima autoridad de la Subsecretaría, coordina la acción de los órganos y servicios públicos del sector, actúa como ministro de fe, ejerce la administración interna del Ministerio y ocupa el cargo de

---

<sup>27</sup> Estas definiciones fueron extraídas de [www.dgop.cl](http://www.dgop.cl) y de [www.moptt.cl](http://www.moptt.cl).

Secretario General del órgano. Además, tiene atribuciones (generales y específicas) en los ámbitos de Administración, Recursos Humanos y Asesoría Técnica.

2.) Direcciones

En concreto, el Ministerio ejerce su acción política principalmente a través de dos direcciones: la Dirección General de Obras Públicas y la Dirección General de Aguas. A su vez también colaboran otras como la Dirección de Vialidad, Arquitectura, Obras Hidráulicas, Obras Portuarias, Aeropuertos y unidades no ejecutoras como la Dirección de Planeamiento, Fiscalía, Dirección de Contabilidad y Finanzas. Por su parte, y actuando desde sus respectivas áreas, el Instituto Nacional de Hidráulica y la Superintendencia de Servicios Sanitarios, se relacionan con el gobierno a través de esta Secretaría de Estado.

3.) Dirección General de Obras Públicas.

Coordina, dirige y controla la gestión de las direcciones operativas anteriormente descritas, potenciando los procesos transversales de: Gestión Ambiental, Territorial y Participación Ciudadana (ATP); Registro de Contratistas y Consultores; Prevención de Riesgos y Salud Ocupacional; Innovación Tecnológica; Control de Gestión y Ética Pública, asegurando estándares de calidad que brinden satisfacción a contratistas, consultores y usuarios en general de las Obras Públicas.

Norma y verifica la calidad de los procesos de gestión en infraestructura pública, para la entrega de servicios eficientes y eficaces destinados al desarrollo económico y social de las personas. Preocupándose de la transparencia de estos, de estimular la innovación, la participación responsable de la ciudadanía, el cuidado del medio ambiente y el desarrollo constante de la alianza pública/privada.

Su labor se centra en el dictado de políticas y normas, de medir su grado de cumplimiento y auditar la adecuada aplicación de las mismas. El dictado de estas se enmarca en los lineamientos establecidos por las autoridades de gobierno y del MOP. De acuerdo a lo anterior, se declara que la labor operativa está radicada en las Direcciones Nacionales y fundamentalmente, cada vez más en el tiempo, en las regiones bajo la responsabilidad de los Seremis.

Por otro lado, la Dirección General de Obras Públicas intervendrá en los procesos que llevan a la ejecución de los proyectos, sólo por excepción y en forma temporal, mientras dure la anomalía que le dio origen. En este sentido, la ampliación de obras que autorice, se entiende como una anomalía en los procesos y por tanto debiera tender a ser minimizada.

La DGOP declara que su rol dentro del Ministerio es representar los objetivos de los múltiples clientes que tiene el MOP, ya sea el Estado que aporta los fondos, exigiendo un uso eficiente y efectivo de los mismos en función de sus prioridades; la autoridad regional que también ha aportado fondos; la empresa que ha invertido en obras de infraestructura y que espera un retorno de su inversión; el cliente que usa las obras pagando un peaje, un derecho de embarque o por agua que se le suministra para riego o para generar electricidad; y el usuario común, que aporta sus recursos al Estado mediante sus impuestos y exige un buen uso de los mismos.

#### 4.) Coordinación General de Concesiones<sup>28</sup>.

Esta es una de las entidades más importante que el MOP debió dar origen con el objetivo de cumplir con todas las nuevas responsabilidades. Su instauración, que data del año 1995, se enmarca dentro del nuevo Programa General de Concesiones que se puso en marcha para ejecutar el nuevo Sistema de Concesiones. Su objetivo principal es generar obras de infraestructura para el desarrollo nacional, fortalecer la asociación público/privada capaz de construirlas y consolidar el papel del Estado en materia de concesiones, “palanca del desarrollo de Chile cuyo principal beneficiario es la comunidad” (Ibíd.).

Otras de sus principales funciones es la de proponer al Consejo de Concesiones, las políticas de concesiones del Ministerio; Proponer la aprobación o rechazo de proyectos de concesión propuestos por el sector privado; Preparar las condiciones técnicas (diseño, demanda, ingeniería, medio ambiente y negocio) y administrativas para concesionar los proyectos que el Consejo de Concesiones decida impulsar; Establecer los convenios de cooperación con otras reparticiones y otros países para aportar en los procesos de incorporación de capital privado al desarrollo de la infraestructura; Definir la política de inserción territorial de los proyectos concesionados.

Para el cumplimiento de su labor, esta entidad es apoyada a su vez por dos unidades, la Unidad de Estudios y la Unidad Territorial. Y para ejecutar su acción, dirige y coordina el trabajo con dos divisiones, la División de Proyectos y la División de Operaciones. La primera de ellas tiene a su cargo las unidades ejecutivas encargadas de analizar, desarrollar y ejecutar cada uno de los proyectos a concesionar, es decir, supervisa, planifica y coordina

---

<sup>28</sup> Este organismo tiene ciertas características parecidas a la Unidad de Normalización, creada durante la dictadura con el fin de dirigir todo el proceso de privatizaciones que se llevó a cabo en este período.

los estudios de ingeniería, evaluación y preparación de proyectos, administración y gestión de recursos. Además, prepara los antecedentes necesarios para la licitación de estos, tales como estudios de referencia, bases de precalificación, prospectos de negocio, bases administrativas, técnicas y económicas del concurso y circulares aclaratorias. Participando en todas las instancias del proceso de concesión.

5.) Coordinación General de Construcción de Obras Concesionadas

Con el Programa de Concesiones en pleno rodaje, y como una forma de vigilar más de cerca la ejecución de los proyectos concesionados, el año 1997 MOP crea este organismo. Su objetivo principal, es por una parte, mantener el control del proceso de inversión privada en obras públicas y, por otra, asegurar el correcto cumplimiento de los contratos de concesión en su fase de construcción. Para este fin, su acción se dirige en el seguimiento legal, administrativo y técnico de los contratos; aprobar las exigencias técnicas definitivas; planificar los planes de construcción; coordinar los procesos de expropiaciones de las obras; exigir el cumplimiento de los estándares constructivos; convenir con los concesionarios las ampliaciones o disminuciones de obras, hasta el límite que autorice el Consejo de Concesiones; dirimir en primera instancia los conflictos derivados de la construcción de los proyectos concesionados.

6.) Secretaría Ejecutiva de Medio Ambiente y Territorio (SEMAT)

Este organismo también fue creado dentro de las políticas impulsadas por el MOPTT, en su esfuerzo por definir la nueva orgánica institucional. Fue instaurada en el año 2001 como una unidad asesora de la Dirección General de Obras Públicas. Se le encomendó como misión principal, contribuir a “incorporar los criterios ambientales y territoriales a la gestión de proyectos, regulaciones y procedimientos” del Ministerio,



enfocándose en el “diseño de mejores políticas y criterios de aceptación y elegibilidad de proyectos acogidos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental” (Ibíd.). El fin que se planteaba al incorporar las variables ambientales y territoriales en los anteproyectos, era evitar los incrementos en los costos por compensaciones que traía la insatisfacción de la comunidad, los usuarios y/o autoridades, a causa de la demora en la ejecución de algún proyecto concesionado. Además, también proponía incorporar la variable participación ciudadana, oportuna e informada (Ibíd.) en la generación de proyectos de infraestructura.

De otra forma, se perfilaba como una instancia técnica de asesoramiento a las autoridades. Ya que tanto a nivel nacional como regional, las autoridades políticas del MOP participan de diversas instancias de formulación o de evaluación en los dominios político-ambiental, por lo que es necesario proveerlas de los antecedentes y criterios técnicos que permitan que su participación sea informada y consistente con las definiciones de una política ambiental del MOP.

Por último, asesora al Ministro, Subsecretario y a la Dirección General de Obras Públicas en la administración de las políticas ambientales ministeriales en el ámbito de las obras de infraestructura, garantizando a su vez, el cumplimiento de dichas políticas por parte de las Direcciones y Servicios dependientes del Ministerio. Para cumplir con lo propuesto, debe necesariamente incorporar a lo largo del proceso de producción de obras de infraestructura, metodologías, procedimientos y sistemas destinados a proveer a los responsables de su ejecución de las herramientas necesarias que permitan la obtención de los resultados deseados. De allí que, desde el punto de vista orgánico, esta Secretaría debe

estar situada en un punto neurálgico que le permita actuar transversalmente sobre los procesos de producción de infraestructura pública.

7.) Fiscalía

La tarea precisada para este organismo del MOP, es otorgar soporte y seguridad jurídica eficiente para construir la infraestructura necesaria para el país.

De acuerdo al artículo N° 10 del Decreto con Fuerza de Ley N° 850 de 1997, la Fiscalía del Ministerio de Obras Públicas, tiene las siguientes atribuciones y deberes:

- I. Fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias
- II. Sustanciar las investigaciones o sumarios administrativos que le encomienden el Ministro, y los demás funcionarios directivos del Ministerio.
- III. Tramitar las expropiaciones y adquisiciones de inmuebles, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 105 de esta ley y en el DL N° 2.186, de 1978.
- IV. Asesorar, informar y pronunciarse sobre los asuntos legales que le encomiende el Ministro y le soliciten los funcionarios directivos indicados en el artículo 63°.
- V. Proporcionar los antecedentes y colaborar con el Consejo de Defensa del Estado en los juicios relacionados con el Ministerio o la Dirección General de Obras Públicas y en los casos contemplados en el artículo 113°.
- VI. Redactar los contratos, escrituras públicas y demás documentos legales en que intervengan el Ministerio o la Dirección General de Obras Públicas.
- VII. Llevar el Registro y Archivo de las transcripciones de los decretos o resoluciones de los Contratos de Obras Públicas, sus modificaciones y liquidaciones protocolizadas conforme al artículo 89.

## 8.) SECRETARÍAS REGIONALES MINISTERIALES

Con la intención de llevar a cabo la descentralización del Estado, y así afianzar el trabajo regional, estas entidades coordinan y fiscalizan los servicios dependientes del Ministerio de Obras Públicas en cada región, e informan al Ministro sobre el cumplimiento de las disposiciones técnicas, legales, reglamentarias, contables y administrativas de los planes y programas de obras nacionales, interregionales y regionales.

Participa en la elaboración de los planes de desarrollo regional, aprobando los programas regionales de conservación, de mantención y de explotación de los servicios operativos regionales dependientes del Ministerio. Ejecuta las políticas regionales y coordina la labor de los servicios de su sector de acuerdo con las instrucciones del Intendente Regional y con las normas técnicas del Ministerio. Proponiéndole el programa anual de trabajo del sector en la región, y lo mantiene informado sobre su futuro cumplimiento.

El Secretario Regional Ministerial de Obras Públicas, junto a los demás SEREMIS, integra el Gobierno regional que encabeza el Intendente, a quien asesoran y con quién deciden los programas de desarrollo regional. Por esta razón es que debe preparar el anteproyecto de presupuesto y balance anual del sector, para ser remitido a la Secretaría Regional de Planificación y Cooperación.

## 9.) Las Unidades de Gestión Ambiental y Territorial Regional (UGAT)

Como una manera de fortalecer aún más el trabajo local, se crea esta entidad en las trece Secretarías Regionales Ministeriales de Obras Públicas, con la misión de impulsar, gestionar y supervisar la incorporación de las variables Ambientales, Territoriales y de Participación Ciudadana (ATP), desde la perspectiva regional, en conformidad a las

políticas, normas y estándares establecidos por la Secretaría de Medio Ambiente y Territorio (SEMATEM) para los proyectos de infraestructura. Paralelamente, asesora al SEREMI de Obras Públicas en sus funciones como autoridad ambiental regional ante la COREMA. Esta entidad se conforma el año 2001, como proyecto piloto, en las regiones II, V y RM, dando paso posteriormente a todas las regiones del país. Administrativamente, están a cargo de un profesional y se vincula con las Direcciones Regionales del MOP, a través de los coordinadores nominados como representantes de los temas ATP.

## **b) Ordenamiento jurídico que sostiene su acción**

Si bien las intenciones por poner en marcha un nuevo proyecto político, necesitan de la buena voluntad de todos los actores que participarán de él, en un Estado de Derecho como Chile, obliga apegarse irremediamente a la Ley para poder llevarlo a cabo, tanto desde lo institucional como de lo no-institucional. Por lo tanto, cuando el gobierno de la Concertación se plantea la tarea de fortalecer la infraestructura vial para implementar un sistema que colabore con el modelo exportador, requirió además de los cambios en la orgánica institucional, de la desregulación, la modificación o la creación de nuevos marcos normativos para legitimar y legalizar las medidas que el MOP llevaría adelante para tal efecto.

La promulgación en el año 1991 de la Ley de Concesiones de Obras Públicas, más la reforma a la Ley de Mercados de Capitales y la promulgación de la Ley de Financiamiento de Infraestructura, permitieron poder implantar con firmeza el Programa General de Concesiones que llevaría adelante el proyecto de acercar la inversión privada al financiamiento de la infraestructura vial. Estos tres marcos normativos son los principales

“agentes” legales que sostienen toda la acción política del MOP, aunque sin dejar de lado el hecho que toda normativa legal impulsada en el país, depende total y jerárquicamente de Leyes más importantes que se encuentran sobre ellas. En este aspecto, la Constitución Política es la madre de todas las leyes que regulan y definen las características del acontecer nacional.

La Ley de Concesiones de Obras Públicas básicamente reglamenta sobre los modos de participación de la inversión privada en los proyectos licitados, los principios básicos que definen el Sistema de Concesión y el Programa General de Concesiones, el rol fiscalizador del Ministerio y del Estado, la relación contractual entre el sector público y el privado, los contratos de concesión, etc. Este último punto se regula por el DFL MOP n° 164, modificado por las Leyes 19.252 y 19.460, que en términos concretos busca “flexibilizar las restricciones a los montos de inversión, y busca facilitar la colocación de recursos mediante la libre competencia del mercado” (MOP, 1996:83). Sus modificaciones apuntan en tres variables: Aclaración que las relaciones entre el concesionario y sus financistas serán reguladas por el derecho privado, sin perjuicio del establecimiento de algunas restricciones relacionadas; el procedimiento a seguir por extinción de la concesión por el incumplimiento del concesionario; y, el régimen de garantías que proporciona el contrato de concesión, creando una prenda especial de concesión (Ibíd.).

En términos políticos, el Ministerio de Hacienda el año 2000, también modificó algunas regulaciones para facilitar la libre competencia del mercado en el financiamiento de los proyectos de infraestructura. Eliminando el requisito de permanencia de un año para la inversión extranjera y rebajó de un 35% a un 4% el impuesto a los intereses de deuda denominada en UF o en pesos colocada en el extranjero.

A continuación, se enumeran los distintos marcos normativos que regulan en todas sus vertientes la privatización de las carreteras e infraestructura vial en el país:

- 1.-) Ley N° 18.575, de 1986. Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.
- 2.-) Ley N° 18.834, de 1989. Estatuto Administrativo.
- 3.-) Ley N° 15.840, de 1964. Orgánica del MOP. Cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por DFL. MOP. N° 850 de 1997.
- 4.-) DL N° 2.186, de 1978, sobre expropiaciones.
- 5.-) D.S. MOP. N° 15 de 1992. Reglamento para Contratos de Obras Públicas.
- 6.-) D.S. MOP. N° 48, de 1994. Reglamento para Trabajos de Consultoría del MOP.
- 7.-) D.S. MOP. N° 37, de 1984. Normas sobre delegación de firmas en el MOP
- 8.-) D.S. MOP. N° 200, DE 1967. Relativo a delegación de funciones y atribuciones de la D.G.O.P. y de sus servicios dependientes.
- 9.-) D.S. MOP. N° 404, de 1998. Reglamento de Montos de contratos en relación a las autoridades que les corresponde autorizar un determinado contrato.
- 10.-) Resolución N° 520, de 1996, de la Contraloría General de la República. Fija texto refundido de la Resolución N° 55, de 1992 sobre exención del Trámite de Toma de Razón.
- 11.-) Decreto Supremo N° 352 de diciembre de 1991, Establece la estructura organizacional de la Fiscalía del MOP.
- 12.-) DFL N° 138 de junio de 1991, Fija planta y requisitos generales y específicos de ingreso y promoción del personal de la Fiscalía del Ministerio de Obras Públicas.

### c) **El Programa General de Concesiones**

Bajo un contexto de presencia del modelo Neoliberal en Chile, impuesto por el gobierno anterior, el Estado se propone seguir y perfeccionar aún más este modelo. En este sentido, una de las políticas más importante y clave para los gobiernos de la Concertación, es la implantación del *Modelo Exportador* como pilar del crecimiento económico. Para lo cual, todos sus Ministerios se lanzan a la tarea de definir políticas en pro de este objetivo. El MOP por su parte, se propone llevar a cabo una política de mejoramiento de las Carreteras, mediante el Sistema de Concesiones, entonces elaboró una estrategia para articularse con el sector privado. Esta se denominó, Programa General de Concesiones de Infraestructura Pública. Según el MOP (1996) este persigue tres objetivos fundamentales:

1. Captación de recursos privados para ayudar a financiar el desarrollo de las obras públicas futuras.
2. Externalización de la construcción y la explotación de las obras de infraestructura pública, buscando niveles de servicios óptimos por los cuales los usuarios estén dispuestos a pagar.
3. Liberar y redestinar recursos públicos

La historia de este programa comienza en el año 1991, con el gobierno del Presidente Patricio Aylwin. Su concepción original buscaba por un lado, establecer marcos para abordar un plan de inversiones en infraestructura vial, un plan de mejoramiento de estándares y aumentar la extensión de la doble calzada de la red troncal o Ruta 5 y, por otro, “como una iniciativa directamente ligada a los problemas de la ciudadanía y sus

soluciones. [donde]...toda dificultad sería resuelta con la participación de la gente” (MOP, 1996: 58).

Para hacerlo operativo se necesitó, como se dijo anteriormente, modificar y establecer una nueva institucionalidad ministerial, entonces se crearon nuevos organismos dependiente de su jurisdicción. Una de ellas, quizás la más importante, fue la Coordinación General de Concesiones, entidad instituida como “puente” entre el sector público, en este caso el MOP, y el sector privado, permitiéndole a estos financiar obras económicamente rentables, para luego recuperar su inversión a través del cobro de una tarifa por su uso. Otro modo de hacerlo operativo tenía que ver con la expropiación de terrenos por parte del Fisco. En un principio tenía corte individualizado, es decir, se aplicaban procedimientos particulares para cada caso. Pero una vez que se creó la Coordinación de Concesiones y tomando en cuenta el incremento de los terrenos a expropiar, se sistematizaron los procedimientos para crear e instituir una única metodología de llevar a cabo el proceso.

Dependiendo del carácter de los proyectos, el programa se divide en cuatro ámbitos: Carreteras urbanas, Carreteras interurbanas, aeroportuaria y multisectoriales (Ibíd.). Dentro de las dos primeras, su propósito era dotar al país de una red de carreteras con un estándar similar al existente en los países desarrollados, que brinde rapidez y seguridad al transporte y proporcione a sus usuarios los servicios propios de una vía por cuyo uso se deberá pagar tarifa. Son rutas de alto estándar que unen los principales polos urbanos del país y que permiten un mejor acceso a los puertos y aeropuertos, para así facilitar la acción del modelo planteado por el Estado.

Por otro lado, en el momento de que el licitante se adjudique algún tramo en concesión, este debe cumplir expresamente lo que le había establecido las bases de



licitación al momento de proponer su oferta. Estas medidas se pueden resumir y agrupar en dos:

- a) ***Seguridad General***, donde el concesionario es responsable de operar el camino en condiciones normales de servicio, de modo de evitar accidentes. De esta forma, se responsabiliza de toda acción legal que los usuarios puedan establecer en su contra por alguna negligencia cometida. Además, será responsable de establecer las medidas de control y seguridad en el tramo concesionado, sujeto a todas las disposiciones legales vigentes, medidas complementarias a la labor de Carabineros de Chile.
- b) ***Seguridad Específica***, cuyas medidas deben responder a aspectos determinados de la construcción de la obra. Como por ejemplo, el estándar del camino, el cual debe cumplir con tener doble calzada a través de todo el tramo, cruces desnivelados en todos aquellos puntos de alto tránsito, calles de servicio en zonas de alto tránsito local y mejoramiento de puentes y calzadas. En términos de la señalización, debe cumplir con presentarla tanto de día como de noche. Asimismo, debe habilitar pasarelas peatonales en aquellos puntos de alto tráfico humano y ofrecer un sistema de vigilancia que detecte posibles accidentes, tomando las medidas oportunas para superarlos.

A partir de la segunda etapa del programa, desde el año 1996, la Coordinación de Concesiones comienza a darle más hincapié a la política ambiental establecida por el MOP (Ley 19.300 de Bases Generales de Medio Ambiente). Para esto conforma el GECA o grupo especializado de consultores ambientales, integrado por 25 empresas y consorcios nacionales y extranjeros, con el objetivo de licitar la realización de los estudios de impacto

ambiental de los proyectos, es decir, también se propone privatizar los estudios que desde el principio eran de su competencia. Estos estudios integran también otras variables de impacto, como el componente físico, biótico, socioeconómico y legal del contexto donde se llevará a cabo la construcción de algún proyecto. Estas medidas impulsadas por la política medio ambiental de la CGC, “opera con estándares ambientales exigentes, con el objeto de proteger los recursos ambientales y a la población (Ibíd.:35)”. Desde ahí hacia adelante, en las bases de licitación y en el contrato de concesión, se incluyen las medidas exigidas con el fin de que el licitante incluya en su oferta económica los costos por este componente. Estas medidas se incluyen junto a un estudio de impacto ambiental referencial que el adjudicatario puede o no aceptar, aunque no puede iniciar las faenas de construcción sin haber recibido la “Resolución de calificación ambiental positiva” por parte de la Coordinación General de Concesiones.

Para elegir la zona donde se procederá a formular la construcción de una obra, y en el contexto de estos estudios, se establecen diversas etapas. Lo primero que se hace es definir mediante datos obtenidos por la aplicación de una encuesta, los flujos y las matrices de origen-destino de las zonas que se quieren intervenir, tomando en cuenta el período, el tipo de vehículo y propósito del viaje. Definiendo con ello la cantidad de viajes que se realizan en el lugar. A continuación, mediante el *modelo de asignación*, se asignan los flujos mezclando también los mínimos costos, el tiempo, el combustible y la tarifa posible. Por último se realiza una “predicción de la demanda futura” (Ibíd.), a través de determinados criterios, dependiendo del tipo de vehículo. Por ejemplo, para los camiones, a partir de las matrices de transporte de carga entre zonas por tipo de producto, se hace la predicción del nivel de crecimiento de viajes en base al crecimiento de las actividades

económicas y al déficit y el superávit por zona. En tanto para los automóviles, la predicción se efectúa sobre la base del desarrollo económico del país, siendo consistente con los datos históricos de flujo.

Antes de dar paso al análisis de la Ruta 5 propiamente tal, existe un aspecto importante que se debe señalar. En los estudios que se realizan para definir las características de un proyecto a licitar, participa también una especie de diagnóstico que se denomina *Evaluación Social*, “el cual permite establecer los beneficios netos para la sociedad por la ejecución de un proyecto. Se representan como el diferencial de costos entre la situación base (representa la alternativa de no ejecutar el proyecto) y la situación con proyecto. Se cuantifican los beneficios por: ahorro de combustible y costos de operación; disminución de tiempos de viaje y de accidente; y por ahorros en los costos de conservación. La evaluación de los flujos de beneficios, respecto de la inversión en el horizonte del proyecto, permite obtener los indicadores económicos de rentabilidad social. (Ibíd.: 37)”.

La Panamericana recibe el mayor volumen de tráfico entre La Serena y Puerto Montt, tramo de 1500 km. de extensión. Convirtiéndose en el sector más importante, dado que allí se ubican las principales actividades productivas orientadas a la exportación. En el año que empezó el programa, se esperaba invertir una cantidad de US\$ 2.084 millones para su mejoramiento, dispuesto en ocho tramos. Esto lo planteaba el MOP (1996) con el fin de evitar los posibles monopolios y lograr tasas de peaje uniformes a lo largo de toda la Ruta.

Se planteaba (Ibíd.) en ese tiempo que todos los tramos de la Ruta 5 tendrían las siguientes características:

- a) Doble calzada de dos pistas cada una.

- b) Enlaces desnivelados con una separación promedio de 8 a 10 kilómetros, para permitir el ingreso y egreso de cada ciudad y localidad a lo largo de sus 1.500 km.
- c) Atravesos o puentes sobre la ruta para caminos transversales.
- d) Calles de servicio que permitan un funcionamiento expedito del territorio inmediato a la ruta.
- e) Pasarelas peatonales para el tránsito oriente-poniente de la población.
- f) Pasos de ganado y maquinaria agrícola.
- g) Paradero de buses
- h) Zonas de servicio con material y personal necesario para la atención rápida de accidentes y emergencias.
- i) Señalización acorde con este nuevo estándar.

**d) De la Sociedad Pública/Privada**

Desde que se pusiera en marcha el Programa General de Concesiones el año 1991, el sector privado no siempre ha tenido presencia en todo el proceso del Sistema de Concesiones. Es sus primeras etapas, su participación sólo se circunscribía en el financiamiento de iniciativas y proyectos impulsados por el sector público. Pero luego, con el fin de hacer más atractivo económicamente el proceso, y así asegurar la participación de los privados, se estableció incorporar la gestión y explotación de las obras en concesión. Es por esto que en las primeras licitaciones se combinaban proyectos que sólo permitían su construcción, mientras que otros agregaban su gestión y explotación. Además, en un principio, se exigía que los licitantes fueran sólo inversionistas y no constructores, pero con

el transcurrir del tiempo empezaron a presentarse empresas, especialmente extranjeras, que cumplían el doble rol.

La nueva institucionalidad buscada por el MOP, a través del Programa de Concesiones, necesitó de la promulgación de la Ley de Concesiones de Obras públicas el año 1991, para asegurar la participación del sector privado en la generación, construcción, gestión y explotación de obras de infraestructura vial, bajo el concepto de *Gestión de Negocio Privado* (MOP, 1996). Las reformas (1993 y 1996) que ha sufrido dicha Ley, confirman y estimulan aún más la asociatividad público/privado, haciendo posible la incorporación al Programa de Concesiones de iniciativas de origen privado, y ya no tan sólo de origen público.

Finalmente, para resumir, se debe dejar en claro que el acercamiento que ha buscado la Coordinación General de Concesiones con el sector privado, se desarrolló en cuatro vertientes principales: *Institucional*, donde junto con la Cámara Chilena de la Construcción se diseñaron y elaboraron todo el ordenamiento jurídico que tendría que apoyar legalmente el proyecto planteado. *De los proyectos*, el MOP presenta el prediseño, luego lo discute con las empresas precalificadas, para posteriormente precisar sus bases técnicas definitivas para licitarlo. *Del financiamiento*, aquí junto con el sector financiero (bancos, administradoras de fondos de pensiones y compañías de seguros), se establecieron los instrumentos necesarios para financiar los proyectos a concesionar. Especialmente los de largo plazo, ya que estos son idóneos para la inversión de las AFPs y compañías de seguros de vida. *De la solución de conflictos*, donde se creó un mecanismo para llegar a acuerdos en el caso que se presente algún conflicto entre las partes contractuales. Este mecanismo funciona por la

mediación de un tridente: algún personero del MOP, un representante de la Concesionaria y un tercero elegido en mutuo acuerdo.

### **e) Del Financiamiento**

En esta parte del proceso de la acción política que realiza el MOP, es donde más se expresa la presencia e influencia de la lógica Neoliberal en su modo de llevarla a cabo. Es aquí donde el mercado de capitales toma mayor protagonismo en relación a la especulación financiera, reemplazando el Rol activo del Estado con respecto a la infraestructura vial, por la gestión y el financiamiento privado a labores desarrolladas tradicionalmente por este. Con el objetivo de mejorar las carreteras que necesitaba el modelo exportador impulsado, se modificaron las leyes competentes para otorgar mayor espacio y cobertura al mercado financiero, estimulando aún más la inversión privada, ofreciendo mayores rentabilidades y ganancias de capital. Esto es clave para confirmar y entender el proceso de privatización que se promueve para la acción política del MOP.

Como una forma de definir un modelo “nacional” de financiamiento del programa, que conjugue la asociación público/privado, se unificaron criterios y experiencias internacionales con la realidad del mercado financiero chileno, con lo cual, finalmente, se llegó a definir lo que se denomina el sistema BOT, “que son las siglas en inglés de Construir, Operar y Transferir” (Ibíd.:79).

El tomar como referencia este sistema de financiamiento, a su vez plantea un nuevo modo de ver y conceptualizar la infraestructura vial por parte del MOP, modo que le entrega un carisma de negocio a las concesiones, pero no un negocio de construcción, sino que más bien, un negocio netamente financiero (Ibíd.). Por consiguiente, normas,

ordenamiento jurídico, diseño, bases de licitación, etc. son planificadas y erigidas a partir de esta perspectiva política.

Definiendo las concesiones desde este punto de vista, estas se caracterizan por cuatro elementos (MOP, 1996: 78):

- 1) Los activos físicos involucrados –las obras- no son prendables. Es decir, no se pueden comprar y ser trasladados de su ubicación original, como se puede hacer con la mayoría de los productos que se adquieren.
- 2) Los plazos del negocio son relativamente largos –del orden de 20 años- más que los financiamientos tradicionales.
- 3) Participan del proceso muchos agentes que, necesariamente, deben estar de acuerdo en la forma como se financian los proyectos.
- 4) Se requiere que el Mercado de capitales tenga una profundidad que permita el financiamiento de largo plazo, lo que no es fácil encontrarlo en las economías sudamericanas.

En un principio, se precisó que los bancos financiarían la etapa de construcción de la obra, mientras que los Fondos institucionales de largo plazo, su fase de operación. Pero dada la realidad de que ni la banca nacional ni los agentes financieros tenían experiencia en este tipo de negocios, se crearon las condiciones para estimular la participación de consorcios extranjeros. Hecho facilitado por la reforma que en el pasado aplicó el régimen militar, sobre el Estatuto de la Inversión Extranjera.

Otro hito fundamental para el logro de los objetivos, fue la reforma a la ley de Mercado de capitales, aprobada el año 1994. Con esto se flexibilizaron las normas para que

los Fondos de Pensiones y las Compañías de Seguros pudiesen participar de manera más directa en el financiamiento de los proyectos de infraestructura vial. Esto, sumado a las ya promulgadas Ley de Financiamiento de Infraestructura y la Ley de Concesiones, permitieron establecer una libertad financiera mayor para poder llevar adelante los objetivos propuestos al momento de ejecutar el sistema de concesiones. Esta libertad financiera abrió vías de inversión a las instituciones que necesitaban colocar sus divisas en el mercado, ya que implicaba “posibilidades de rentabilidad atractivas...[alcanzando]...una diversificación de las carteras, elemento vital para lograr una distribución de los riesgos de las inversiones” (Ibíd.).

Según el Ministerio de Obras Públicas (1996), las instituciones financieras pueden participar en el negocio de las concesiones a través de diversas áreas y/o modos institucionales (resumidas):

- a.- Estructurar o agenciar el negocio, indagando las posibilidades concretas, tanto en la búsqueda del financiamiento más adecuado para el cliente, como separando y asignando los riesgos a los agentes participantes.
- b.- Otorgar garantías de construcción y explotación.
- c.- Financiar el IVA en la etapa de construcción.
- d.- Otorgar créditos puentes para la etapa de construcción, hasta previa la obtención del financiamiento definitivo.
- e.- Asesorar, financiar y preparar documentación adecuada para empresas relacionadas con el sector. Por ejemplo: empresas de movimiento de tierra, empresas de transporte, empresas subcontratistas en señalización, iluminación, tecnologías, cemento, etc.



f.- Actuar como agente colocador de instrumentos derivados y como representante en Chile de *equity* extranjero.

Finalmente, con el mismo objetivo de diversificar los modos y los actores que participen del financiamiento de los proyectos de infraestructura, también se ha modificado la Ley General de Bancos, generando nuevos instrumentos financieros que apoyen con el fin planteado. Entre ellos tenemos, los instrumentos de deuda a largo plazo o bonos con o sin historia; el desarrollo de la industria de capital de riesgo o de fondos de inversión donde ya existen varios involucrados en infraestructura; y, las autorizaciones a la banca para participar más en esta área.

**f) Etapas de una concesión**

Obviamente que para dar paso a un nuevo modo de acción política, el Sistema de Concesiones, el MOP debió conceptualizar y definir de otra manera el concepto Infraestructura vial. El proyecto político que impulsaba el gobierno, el modelo exportador, requería de este Ministerio un enfoque que integrara la inversión privada para la mejora de los sistemas de conexión vial, base y sustento físico de este modelo, por lo cual, dentro del Programa General de Concesiones, se establecía una nueva conceptualización para estas estructuras. Desde ahora, los proyectos de infraestructura ejecutados a través de este programa, “representan una alternativa de inversión que se paga con el cobro de una tarifa por un período determinado” (Ibíd.:42). Fijando dos tipos de proyectos, los de *origen público*, con sentido social, atractivamente rentables en términos económicos; y los de *origen privado*, con viabilidad económica, socialmente rentables para el Estado.

Los proyectos para que sean viables, desde el punto de vista de la privatización, deben conjugar positivamente tanto la rentabilidad económica, los riesgos como los plazos (¿y el componente social dónde está?). Toman cuerpo con una inversión inicial, se ejecutan a partir de las condiciones técnicas impuestas por el programa, y se recuperan los gastos mediante el cobro de una tarifa o peaje durante el tiempo que dura la concesión, que son alrededor de 20 o 25 años promedio, dependiendo de la inversión, el flujo o demanda de la obra, haciendo variar la tarifa con el plazo. Por lo tanto, para que tengan posibilidad de ser ejecutados, los proyectos deben cumplir con cuatro condiciones específicas<sup>29</sup>:

- a) Deben ser socialmente rentables
- b) Deben ser privadamente rentables
- c) Deben contribuir a aumentar la productividad de la economía
- d) Deben permitir, técnica, social y económicamente, realizar cobros a los usuarios.

Se pueden definir tres macro etapas en el proceso de que el MOP da en concesión algún proyecto. La primera corresponde a los estudios técnicos del Ministerio para definir los aspectos a considerar y los parámetros a medir establecidos en las bases de licitación del proyecto. Segundo, se procede a licitar públicamente el proyecto, evaluando las ofertas técnicas, económicas y los detalles de las propuestas de los licitantes. Tercero, y último, el adjudicatario procede a construir y explotar la obra concesionada.

Antes de ser licitados, y puestos en el Mercado, los proyectos son sometidos a un estudio llevado a cabo por un equipo multidisciplinario pertenecientes al MOP, a Hacienda

---

<sup>29</sup> (MOP, 1996:42). En un contexto donde impera la lógica Neoliberal para los términos de gobernabilidad, las dos primeras condiciones son incompatibles una con la otra, ya que la necesidad privada de recuperar la inversión choca con la necesidad social (real) que tienen los individuos. Más se complica si estos últimos no participan realmente en la planificación y generación de los proyectos.

y otros (¿habrán Cientistas Sociales?). Este estudio permite la construcción de un anteproyecto que luego de ser perfeccionado, finaliza en la ejecución y puesta en funcionamiento de un proyecto final. El MOP (1996) reconoce cinco etapas antes de la licitación:

1. Estudio de Prefactibilidad. Se confecciona un anteproyecto técnico de ingeniería, para luego evaluarlo en términos sociales y de rentabilidad privada.
2. Estudio del Negocio. Se establecen los detalles de ingeniería importantes para el proyecto, el diseño de operación de la concesión, grado de compromiso ante los riesgos de los posibles inversionistas y aspectos económicos para su consecución.
3. Confección del Prospecto del Negocio. Se exponen a los interesados los antecedentes básicos que presenta el futuro proyecto, permitiendo a los posibles inversionistas evaluar su viabilidad y rentabilidad económica.
4. Proceso de Precalificación. Ahora se ofrece públicamente en licitación para la adjudicación en términos de concesión. El MOP selecciona a los participantes que cumplen con los requisitos exigidos por la ley. Los precalificados, tienen la posibilidad de analizar y discutir más en profundidad sobre los detalles principales que presenta el proyecto. De ingeniería, jurídicos, diseño, administrativos, económicos y financieros.
5. Confección de las Bases de Licitación. Luego de cumplida la etapa de precalificación de los licitantes, se definen los principales aspectos (descritos en la etapa anterior) que deberán tomar en cuenta estos a la hora de formular sus

propuestas. Lo que permitirá en definitiva, establecer un parámetro para elegir al inversionista que se adjudicará la concesión. Posibilitando a su vez, controlar y supervisar la futura construcción y puesta en funcionamiento del proyecto licitado. Los aspectos que se deben respetar en el momento de la propuesta, aunque son definidos para cada proyecto, son en general: Estructura de Tarifa; Subsidio del Estado al oferente; Plazo de concesión; Ingresos garantizados por el Estado; Pagos ofrecidos por el oferente al Estado por infraestructura existente; Grado de compromiso que asume el oferente durante la construcción de la obra; Calidad de la oferta técnica en sus aspectos de ingeniería básica y conceptual; Oferta del proponente de montos extraordinarios de pagos al Estado, o reducción de tarifas al usuario cuando la rentabilidad de patrimonio sobre activos exceda una tasa de rentabilidad contractualmente acordada; y Calificación de otros servicios adicionales, útiles y necesarios.

Posteriormente al cumplimiento de la etapa de preparación, precalificación y delimitación de los parámetros que se deben respetar para la concesión, se procede a licitar públicamente el proyecto mediante su publicación en el Diario Oficial, en los periódicos de circulación nacional y en las embajadas acreditadas en el país. En segundo término, se reciben y evalúan las propuestas y ofertas económicas de los licitantes que hayan aprobado anteriormente la evaluación técnica, adjudicando la concesión a aquel que haya presentado la oferta más conveniente respetando los aspectos que se delimitaron en las bases de licitación del proyecto. Finalmente el Estado dicta un Decreto Supremo (redactado por el MOP) adjudicando la concesión para la construcción, reparación, conservación y explotación de la obra al licitante ganador. Este decreto define tanto los derechos como los

deberes que deben cumplir las partes que pactan un contrato de concesión (Público/Privado), estipulando lo siguiente: Individualización del adjudicatario; Bases de licitación y las ofertas técnicas y económicas aceptadas; Individualización de la normativa que regula el contrato pactado; y Descripción del servicio que prestará el concesionario. Paralelamente a este dictamen estatal, el MOP aprueba y publica en el Diario Oficial dicho decreto de adjudicación, pero no se ratificará el contrato hasta que el adjudicatario haya constituido la sociedad concesionaria. Todo el proceso que va desde el estudio y confección de las bases de licitación del proyecto hasta que se licita oficialmente dura en promedio 16 meses. (Ibíd.)

Finalizando con el proceso de concesión de los proyectos, el adjudicatario debe suscribir ante notario, tanto el Decreto Supremo como la constitución de la sociedad concesionaria. Terminado dicho trámite, procede a construir la obra, para luego comenzar la fase de explotación del servicio, cobrando a los usuarios de este una tarifa que le permita recuperar (y superar) la inversión inicial. Proceso que se rige tanto por las bases de licitación, el Reglamento de Servicio de la Obra y el Manual de Conservación de la Obra.

## CAPÍTULO IV

# “DE LA INTERVENCIÓN SOCIAL DEL MOP EN PUERTO NUEVO”

“La creación del pensamiento humano  
debe resistir la prueba de la realidad brutal y desnuda.  
Si no puede, no vale nada.  
Posiblemente las únicas cosas de verdadero valor  
son las que continúan existiendo para el hombre  
en el momento en que corre inminente peligro de muerte.”

**Eugenio Tironi**

## 1.- Descripción del Proyecto de Construcción del Atravesio<sup>30</sup>

El Atravesio La Unión--Puerto Nuevo se ubica territorialmente<sup>31</sup> entre la Plaza de Peaje Troncal La Unión y el “Cruce los Tambores”, que da la entrada hacia las localidades de Río Bueno y La Unión. Ubicado más específicamente entre las rutas T-74 y T-75, este paso sobre nivel también une a la capital comunal La Unión, con otras comunidades del sector (desde oeste a este hasta llegar al Lago Ranco): Rofuco, Traiguén, Chan-Chan, Pilmaiquén, Los Leones, Los Chilcos, Cuinto, Maitenal y Panqueco.

El proyecto en sí es parte (**condiciones**) del tramo concesionado Temuco-Río Bueno<sup>32</sup>, el cual tiene una extensión de alrededor de 171 kilómetros. Este además es parte de los ocho tramos que se han concesionado a lo largo del país y que en total suman más de 1.509 kilómetros de extensión. La concesión de este tramo comprende la construcción, conservación y explotación de nuevas obras públicas entre los kilómetros 718,300 y 890,000 de la Ruta 5 Sur, involucrando a las comunas de Gorbea y Loncoche, en la IX Región de la Araucanía, y a las de Lanco, San José de la Mariquina, Máfil, Los Lagos, Paillaco, La Unión y Río Bueno, en la X Región de Los Lagos.

Aunque es cierto que los objetivos gubernamentales apuntan a la necesidad de fortalecer del modelo exportador mediante la construcción de mejores carreteras, los objetivos (**finés**) buscados para llevar adelante esta específica construcción, eran facilitar el transporte de carga local, interregional e internacional, así como el flujo vehicular en las provincias de Cautín y Valdivia y el traslado de automovilistas de larga distancia que viajen

---

<sup>30</sup> Aquí aludiremos exclusivamente al actor, los fines específicos, las condiciones o contextos, y los medios por medios de los cuales, fue posible la construcción y puesta en funcionamiento de dicho atravesio.

<sup>31</sup> Ver mapa en anexo, apartado II.

<sup>32</sup> Exclusiva responsabilidad del MOP y de la Dirección General de Obras Públicas. Ver en [www.dgop.cl](http://www.dgop.cl)



al sur o al norte del país. Además, se pretendía ofrecer una conexión expedita entre el centro y sur del país, uniendo centros productivos tanto con mercados locales, como con empalmes de puertos y pasos fronterizos hacia Argentina. Asimismo, se proyectaba fortalecer el rol agropecuario, pesquero e industrial de la IX y X regiones e impulsar nuevas inversiones turísticas en la Región de La Araucanía y en la Región de Los Lagos, específicamente en las cercanías de los lagos Puyehue, Rupanco y Llanquihue, al generar mejores condiciones de accesibilidad.

Los **medios** que hicieron posible que se logaran los objetivos planteados, fueron uno, en términos jurídicos, el decreto de adjudicación D.S MOP n° 758. del 14 de agosto de 1997. El otro medio importante es el financiamiento. Este se denomina monto de inversión de oferta técnica (MOP, 1996), y ascendía a US\$ 223.873.042, es decir, 6.792.983 UF. Otro medio que puede ser tomado en cuenta es la política planteada por el gobierno de la Concertación, en relación a licitar la construcción de carreteras con el objetivo de cumplir con los estándares internacionales que le permita ubicar al país, dentro del grupo de los que se encuentran *en vías de desarrollo*.

El **actor** específico que llevó adelante la construcción del Atravieso, y que por lo tanto tiene la concesión de todo el tramo, es la sociedad Ecovía S.A. Consorcio formado por la constructora española Ferrovial Ltda., la chilena Delta S.A. y CB Infraestructura. Se adjudicó el tramo el año 1997, asignándosele por el tiempo de 25 años. La construcción, ejecución y puesta en funcionamiento del Atravieso, fue llevada a cabo desde ese mismo año hasta el año 2003.

## 2.- De la Etnografía en el Sector.

La localidad de Puerto Nuevo se encuentra ubicada a orillas del Lago Ranco a 51 kilómetros de su capital comunal La Unión y es habitada por 467 personas<sup>33</sup>. Es parte de un circuito turístico de gran atracción que bordea todo el lago y que comprende además a San Pedro, Coique, Futrono, Huequecura, Llifén, Lago Maihue, Calcurrupe, El Arenal, Riñinahue y la ciudad de Lago Ranco. En el pasado, esta última era la localidad que tenía el protagonismo del turismo en los meses de enero y febrero, pero según opiniones de habitantes del sector, con la pavimentación del camino de 42 kilómetros que une la carretera 5 sur con Puerto Nuevo, las personas de los alrededores han cambiado de rumbo y acuden mucho más a este último lugar en desmedro de las demás localidades, como por ejemplo Coique, las cuales no tienen pavimentado el camino que conduce al Lago. Por otro lado, se caracteriza por tener una combinación rural / urbano, dado que dicha pavimentación del camino entre esta comunidad hasta el cruce con la ruta 5 sur le otorga un nivel mucho más urbano en comparación a otros sectores, además, cuenta con sistema de electricidad por toda la extensión del camino casi llegando a la orilla misma del lago.

Se pueden observar tres “tipos de habitantes”: **los “flotantes” o de verano** que se caracterizan por ser propietarios de grandes casas, pero que sólo residen en épocas de vacaciones y no viven permanentemente el problema investigado. **Los grandes propietarios de terrenos o propiedades** (en Puerto Nuevo no existen los latifundios), se definen por poseer grandes casas y autos de muy buena marca y modelo (precio de mercado), residen permanentemente en el sector y todos o la mayoría de ellos fueron parte

---

<sup>33</sup> Fuente: Precenso del año 2001, Ilustre Municipalidad de La Unión. Hay que dejar en claro que estas son las cifras de población más actualizadas que existen según autoridades de la Municipalidad de La Unión.

del grupo que se organizó el año 1992 para realizar los estudios que permitieran recopilar antecedentes y poder pavimentar el camino que une la carretera 5 sur con la localidad. Son los dueños de gran cantidad de cabezas de ganado y principales comerciantes de leche, trigo, papas, remolacha, etc. También, son habitantes que formaron junto a pobladores de otras localidades la “Directiva de proyecto asfalto La Unión—Puerto Nuevo”, por lo que son bien conocidos por los demás habitantes del sector. Por último están **los pobladores que habitan el caserío Puerto Nuevo Alto y los que viven en el Villorrio N° 1** (pequeños agricultores, obreros agrícolas y trabajadores independientes). De estos últimos, la gran mayoría vivían en las casas que en los fundos se destinan para los trabajadores, pero que se organizaron para recolectar fondos necesarios para obtener sus viviendas sociales y así tener su casa propia. Además, son participantes activos de la junta de vecinos de Puerto Nuevo.

En esta localidad también se observa la presencia de una Compañía de Bomberos; Retén de Carabineros; Escuela Rural (atiende niños desde el prekindergarten hasta octavo básico); Posta Médica “Safiria Solis”; Junta de Vecinos N°5; Piscicultura “Manatiales S.A.” que funciona desde el año 1995; Hotel “Puerto Nuevo”; en época de verano funciona un quiosco a orillas del lago, el cual ofrece diversos servicios como taca-taca, mesas para tomar bebidas y cervezas, lugares para estacionamiento; también existe el servicio de baños públicos (por el precio módico de \$100).

Se podría llegar a decir que Puerto Nuevo es la última localidad al llegar a orillas del Lago Ranco, pero sin embargo es parte constitutiva de un conjunto de entidades rurales que se ubican en toda la extensión del camino (42 Km) que une la carretera con dicho Lago, por lo que el vínculo que se establece entre las localidades es muy fuerte. Desde oeste a este

las localidades son las siguientes: Rofuco Alto (325 hab.), Rofuco Bajo (297 hab.); Traiguén (554 hab.); Chan-Chan (61 hab.); Pilmaiquén (214 hab.); Los Leones (sin información); Los Chilcos (376 hab.); Cuinco (505 hab.), Cuinco bajo (200 hab.); Maitenal (95 hab.); Panqueco (83 hab.)<sup>34</sup> (Ver mapa en anexo, apartado II). Por lo tanto, tomando en cuenta esta situación, la investigación llevada a cabo se puede extender a todas estas localidades que en menor o mayor grado también se vieron perjudicadas por el problema, es decir, 3177 personas tomando en cuenta a Puerto Nuevo.

El nexa que tiene esta localidad junto a las demás anteriormente nombradas, con la capital comunal La Unión es muy fuerte, ya que es en esta ciudad donde se recurre casi todo el tiempo para adquirir algún servicio. Con las nuevas infraestructuras viales que se construyeron y se pusieron en funcionamiento, el único modo de llegar a ella es por medio del cruce en el atravesado o paso sobre nivel que cruza la carretera, luego se debe recorrer un camino de ripio de 3 kilómetros aproximadamente, llegar al paso “San Javier” y continuar por 6 kilómetros pavimentados hasta llegar a la plaza de La Unión. Justo en la intersección entre el camino de salida de las localidades y la Ruta 5 sur, no existe salida de servicio como anteriormente lo había, dado que en el lado norte instalaron una torre de alta tensión que protege los cables de tendido eléctrico obstaculizando el paso, y por el lado sur, instalaron rejas que impiden el paso tanto de peatones como de medios de transporte.

Continuando con la orientación y descripción del contexto geográfico, en la carretera misma se ubican un poco más al norte la Plaza de Peaje Troncal La Unión, y un poco más al sur (3 kilómetros aprox.) la Rotonda y Plaza de Peaje “Los Tambores” que da

---

<sup>34</sup> En nota anterior se explicó la nula actualización de las cifras para este sector que presentó el Censo de población y vivienda realizado el 2002 (según autoridades de la Municipalidad de La Unión).

la entrada para las ciudades de Río Bueno y La Unión. Si se viene del sur o del norte con el objetivo de llegar a Puerto Nuevo, la única alternativa que existe para ello es dirigirse a esta Rotonda, pagar el peaje para entrar a La Unión (alrededor de \$400) y desde ahí tomar una micro que llega a la localidad. En el caso de venir en un medio de transporte particular o en un bus interurbano y se decide bajar en la Rotonda, la persona debe pagar \$2800 en un colectivo o pagar un taxi que lo conduzca al terminal de buses y recién ahí tomar algún medio de transporte. Antes del funcionamiento oficial del atravesio, las personas que venían desde el sur se bajaban en esta Rotonda y esperaban una “micro” que tenía el recorrido directo hacía Puerto Nuevo, pasando **directamente** de la carretera hacía el camino de servicio que conducía a esta localidad, pero luego con el cierre de esta entrada deben necesariamente entrar a la ciudad de La Unión siguiendo el circuito anteriormente explicado. De otro modo, los habitantes de Puerto Nuevo y de los alrededores que quieren tomar un bus interurbano deben o deberían ir hacia la capital comunal, por el contrario, lo que esta pasando actualmente es que han cortado partes de la reja (instalada el 6 de julio del 2000) para salir directamente a la carretera y así no tener que demorar en tiempo ni distancia en tal aventura.

Dentro del tejido vial que vincula espacial y territorialmente a las distintas localidades que anteriormente han sido nombradas, se encuentran dos caminos que tienen gran importancia para los habitantes del sector y que se convierten en vías alternativas para dirigirse al norte: el camino a Paillaco y el que lleva a Futrono. El problema principal que surge al usarlos es que son completamente de ripio, lo que produce maltrato mecánico a los medios de transporte y maltrato físico a las personas que acceden a él.

Las actividades económicas más importantes que se desarrollan en la localidad de Puerto Nuevo son la agrícola/ganadera y la turística. La primera se despliega durante todo el año, mientras la segunda, especialmente en los meses de verano. En la actividad agrícola se destacan la siembra de trigo, de papas y de remolacha, aunque esta última ha bajado la intensidad de producción debido a razones que por ahora no vienen al caso analizar. Para la comercialización de estos productos actualmente se destina a la ciudad de La Unión como **principal mercado de destino** (además de otros centros como Osorno, Valdivia, Temuco y Puerto Montt), esto debido a las escasas posibilidades de alternativas viales para el transporte de los productos. Es decir, se pueden transar los productos en otros mercados en la medida que se cuentan con los medios para hacerlo, pero eso no sucede con la gran mayoría de los habitantes.

En otro sentido, la producción de leche es históricamente de suma importancia y se convierte en el principal elemento sociocultural que caracteriza a la localidad<sup>35</sup>, esto dado que en la capital comunal se encuentra COLUN la que quizás es la empresa lechera más grande del país. Esta situación característica de la localidad se desprende porque al ser esta empresa una cooperativa, toda persona aunque le venda sólo un litro de leche es accionista de ella, por lo que la gran mayoría de los habitantes de Puerto Nuevo participa directa o indirectamente de este proceso. Diariamente los camiones de la empresa recorren el camino principal (aquel de 42 kilómetros pavimentado que conduce a todas las localidades) recolectando tanto los bidones de leche que los pobladores dejan al borde del camino, como de los pequeños centros de acopio del vital producto que se han destinado para aquello.

---

<sup>35</sup> Junto a las demás que anteriormente se han nombrado.

Otra empresa que se encuentra en una etapa de fuerte crecimiento es la “Piscicultura Manantiales S.A.”, cuyo inicio de funciones data del año 1995 y que tiene una de sus plantas de crianza en la localidad de Puerto Nuevo<sup>36</sup>. Esta planta trabaja el salmón desde el huevo hasta cuando alcanzan 4 o 5 gramos, en un período de cinco meses. A causa de que deben frecuentemente realizar reparaciones y/o preparar las instalaciones para la época de invierno donde se desarrolla con mayor fuerza la producción, viaja un camión a comprar los materiales e insumos a Puerto Montt, Osorno y Valdivia todos los lunes de las semanas, aunque hay veces que debe acudir a realizarlas de acuerdo a las necesidades, por lo que deben trasladarse obligadamente hacía sus destinos siguiendo las únicas alternativas viales que en la actualidad se ofrecen.

Por último, hay decir que en toda la extensión de la Carretera 5 sur **no existe** señalética alguna que de cuenta de la existencia de Puerto Nuevo ni de las otras localidades, además, carece de explicaciones para ayudar a los automovilistas que quisieran llegar al Lago Ranco. Sólo se observa la presencia de un letrero que indica la dirección de la localidad al atravesar el paso sobre nivel o atraveso La Unión - Puerto Nuevo.

### **3.- Objeto de Estudio**

Consecuencias para los habitantes de Puerto Nuevo producto de la construcción y funcionamiento de la nueva infraestructura vial en el cruce con la Ruta 5 sur: El Atraveso La Unión—Puerto Nuevo.

---

<sup>36</sup> Las otras se encuentran en Vivanco, Lago Ranco y Nilagüe.

## **4.- Objetivos de la investigación**

### **4.1 General**

Establecer y Describir las consecuencias que se produjeron en la comunidad de Puerto Nuevo dada la construcción y funcionamiento, en el cruce de la Ruta 5 sur con la vía que conduce hacia la localidad (entre las rutas T-74 y T-75), del Atravieso La Unión—Puerto Nuevo.

### **4.2 Específicos**

- a).- Desarrollar una investigación exploratoria en la localidad para conocer las características socioculturales y políticas/administrativas que presenta actualmente.
- b).- Definir y describir cuáles de los elementos de la dinámica sociocultural se ven afectados por la problemática planteada.
- c).- Conocer cuál fue la participación ciudadana con relación a la construcción de esta infraestructura vial.
- d).- Establecer los primeros lineamientos en torno al conflicto para futuros estudios explicativos.
- e).- Diseño y construcción de un informe final en donde se expresen los resultados y conclusiones que se obtuvieron de la investigación. Este será entregado tanto al Instituto de Geociencias y a los habitantes de la comunidad de Puerto Nuevo, como a las instituciones estatales que lo requieran.



## **5.- Hipótesis**

Las hipótesis que se definieron para la investigación no fueron producto de supuestos a priori, sino que más bien, se construyeron a partir de continuas visitas a terreno antes de aplicar las técnicas de recolección de los datos. Por lo que, a medida que se iba interiorizando en la problemática, se decantaban hasta llegar a establecer las siguientes. Estas decían relación con que la ejecución de las obras y el posterior funcionamiento del Atravesio o paso sobre nivel La Unión—Puerto Nuevo, traería graves consecuencias para la calidad de vida de los habitantes y para el desarrollo y subsistencia de costumbres, tradiciones y/o elementos socioculturales históricos que caracterizan a la comunidad de Puerto Nuevo, como por ejemplo: La actividad turística, dada su ubicación a orillas del Lago Ranco; La producción y comercialización de diversos productos con empresas ubicadas en La Unión, actividad que tradicionalmente se ha desarrollado y que ha permitido la construcción de lazos y relaciones entre ambas localidades; El alza en los costos de la calidad de vida; El aislamiento que traería como consecuencia la inexistencia de vías alternativas que permitieran la entrada tanto desde el sur como desde el norte, sin tener que pasar irremediamente por dicha infraestructura; La falta de salidas de servicio desde la comunidad (y de las demás localidades) hacia el norte o hacia el sur, lo que produce el **transito único** por dicho atravesio que cruza perpendicularmente la carretera hacia la capital comunal.

## **6.- Atributos de la investigación**

A partir de la definición de las hipótesis, se delimitaron también una serie de potenciales problemas o consecuencias que traería para esta localidad en general y sus

habitantes en particular, el hecho de que *la construcción y funcionamiento del Atravesio o paso sobre nivel, se realizó sin tomar en cuenta ciertos aspectos técnicos que a largo plazo intervendría en forma negativa en sus características socioculturales*. Estos potenciales problemas se trabajaron en términos metodológicos como atributos o variables de la investigación, dentro de los cuales se pudieron definir la Participación Ciudadana, Aislamiento Geográfico, Decaimiento de la actividad turística y de la actividad agrícola, Desplazamientos cotidianos, Problemas Económicos, Modificación en los flujos viales, Disminución de los posibles mercados de comercialización, y Seguridad Ciudadana.

## **7.- Metodología y Tipo de Estudio**

Cuando se realizó la revisión bibliográfica en las primeras etapas de la investigación, se observó que no existían estudios anteriores con respecto a esta problemática en particular, aunque habían algunos en términos globales referidos a las plazas de peaje (Varela, C., 2002) y a las ventajas que traería pavimentar el camino de 42 kilómetros que une a todas las localidades del sector con la carretera 5 sur (Directiva proyecto “Camino asfaltado La Unión—Puerto Nuevo, 1994), por lo tanto, dado lo desconocido del contexto geográfico y teórico en que se encauzaba el estudio, se planteó una investigación que en ciertas perspectivas metodológicas se denomina **estudio exploratorio**, que *“se efectúan, normalmente, cuando el objetivo es examinar un tema o problema de investigación poco estudiado o que no ha sido abordado antes. Es decir, cuando la revisión de la literatura reveló que únicamente hay guías no investigadas e ideas vagamente relacionadas con el problema de estudio. [Además]...Sirven para*

*familiarizarnos con fenómenos relativamente desconocidos, obtener información sobre la posibilidad de llevar a cabo una investigación más completa sobre un contexto particular de la vida real, investigar problemas del comportamiento humano que consideren cruciales los profesionales de determinada área, identificar conceptos o variables promisorias...”* (Hernández, R. et al., 1998: 58-59). Es decir, pocas veces constituyen un fin en sí mismos. Por otro lado, para alcanzar algo de profundidad en la investigación y entregando una posibilidad cierta de trabajar a futuro con variables o atributos definidos, planteaba una variante de investigación desarrollada por las mismas perspectivas metodológicas: el **estudio descriptivo**, ya que *“buscan especificar las propiedades importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis. Miden o evalúan diversos aspectos, dimensiones o componentes del fenómeno a investigar. [Dado que]...en un estudio descriptivo se selecciona una serie de cuestiones y se mide cada una de ellas independientemente, para así (vélgase la redundancia) describir lo que se investiga.”* (Ibíd.: 60), por lo que el realizar este tipo de estudio conferiría ciertas pistas para estudios explicativos posteriores.

## **8.- Parámetros Muestrales**

Antes de dar cuenta de las técnicas de recolección de datos que se aplicaron en el trabajo de terreno, se deben dejar bien en claro los parámetros muestrales en que se sustentó la investigación. Es decir, a continuación se describen la unidad de análisis, tipo de muestra y característica de la población que se definieron y manejaron para el estudio, cuyas descripciones se constituyeron en los criterios para definir la población objetivo:

*Unidad de Análisis*, Personas que viven actualmente en la localidad de Puerto Nuevo, comprendido territorialmente en cuatro puntos específicos que actúan como una suerte de “fronteras de investigación”: Villorrio N° 1, Puerto Nuevo Alto, Piscicultura y Calle Principal de la localidad<sup>37</sup>

*Características de la Población*, Habitantes con residencia permanente en la localidad y que para movilizarse a las ciudades de La Unión (capital comunal), Osorno, Valdivia, Puerto Montt y otras, con el objetivo de realizar diversas labores administrativas, legales y/o judiciales, escolares, comerciales, compras, etc., deben necesariamente utilizar el paso sobre nivel o Atravesio que cruza sobre la Carretera 5 sur, tanto para salir como para entrar al camino que los conduce hacia su hogar o hacia las localidades aledañas.

## **9.- Técnicas de Recolección de los Datos**

Con relación a las técnicas de recolección de datos, básicamente se utilizaron por un lado La Observación y Las Entrevistas informales o *conversaciones con los habitantes de la localidad sin ninguna estructura predefinida* y, por otro, tanto la Entrevista Semiestructurada, donde “...la principal función del entrevistador consiste en centrar las preguntas en aspectos extraídos del tema de investigación; aspectos que se determinan con base en el conocimiento que se tenga del mismo y/o de las hipótesis derivadas del marco teórico que se maneje.” (Merton en Briones, 1980: 74), como la Encuesta Descriptiva, la cual tiene como finalidad principal “...mostrar la distribución de los fenómenos estudiados en una cierta población y/o en subconjuntos de ella. El énfasis está colocado en una o más variables dependientes [o atributos de la investigación: aislamiento geográfico, problemas

---

<sup>37</sup> Ver mapa en anexo, apartado III.

económicos, disminución de los posibles mercados de comercialización, etc.] *en cuanto a la descripción de su distribución, secuencias o intensidades, a nivel de todo el colectivo y/o de grupos que puedan distinguirse en él.*” (Ibíd.: 52).

Como esta es la primera vez que se manejaba en forma profesional esta última técnica, se definió en términos estadísticos una muestra no probabilística o muestra dirigida (Baptista, Fernández, Hernández, 1998), donde “...*La elección de los elementos no depende de la probabilidad, sino de causas relacionadas con las características del investigador o del que hace la muestra. Aquí el procedimiento no es mecánico, ni con base en fórmulas de probabilidad, sino que depende del proceso de toma de decisiones de una persona o grupo de personas...*” (Ibíd.: 207). A pesar de que este tipo de muestra no tiene un nivel de confianza tan alto como las muestras probabilísticas, su ventaja es la utilidad “...*para determinado diseño de estudio que requiere no tanto una representatividad de elementos de un población, sino una cuidadosa y controlada elección de sujetos con ciertas características especificadas previamente en el planteamiento del problema.*” (Ibíd.: 226). De otro modo, se eligieron sus elementos muestrales a través de lo que se denomina *muestra de sujetos voluntarios* y además, *muestra de los sujetos tipo*. En la primera se “...*procura que los sujetos sean homogéneos en variables tales como edad, sexo [...] de manera que los resultados o efectos no obedezcan a diferencias individuales, sino a las condiciones a las que fueron sometidos.*” (Ibíd.: 227). En cambio, la segunda se utiliza “...*en estudios exploratorios y en investigaciones de tipo cualitativo, donde el objetivo es la riqueza, profundidad y calidad de la información, no la cantidad ni la estandarización*” (Ibíd.: 229).

El tamaño de la muestra se determinó en el trabajo en terreno estrictamente mediante estimaciones del investigador, basadas en el tiempo, distancia, recursos y punto de vista. Por otro lado, se desarrolló la recolección de datos de tal manera que se pueden analizar tanto por el número de casas encuestadas como por el número de personas que la habitaban:

<b>Total N° de Viviendas*</b>	<b>N° de viviendas Encuestadas</b>	<b>Porcentaje Muestral</b>
133	20	15%
<b>Total Población*</b>	<b>N° de Personas Encuestadas</b>	<b>Porcentaje Muestral</b>
467 Habitantes	82 Habitantes	17,6%

\*(Fuente: precenso de población y vivienda 2001)

## **10.- Descripción de las consecuencias establecidas en las dinámicas socioculturales de Puerto Nuevo**

A través de toda la descripción de lo investigado se utilizaron dos conceptos para indicar qué sucedió en Puerto Nuevo cuando se construyó el Atravieso: *Consecuencias Negativas* y *Problemas Emergentes*. Se debe dejar en claro que, técnicamente los efectos producidos por esta intervención social, en el corto plazo y en términos inmediatos, son **problemas emergentes**, pero si no se les da solución se transformarán en el largo plazo, en **consecuencias negativas** para las dinámicas socioculturales cotidianas de la localidad, modificando su estructura irremediabilmente.

Los siguientes resultados son los principales efectos que se establecieron para los habitantes de Puerto Nuevo producto de la construcción y funcionamiento de la nueva

infraestructura vial en el cruce con la Ruta 5 sur: El Atravieso La Unión—Puerto Nuevo. La descripción de estos datos obtenidos de la investigación, son sólo un resumen de los resultados que se establecieron y que se incluyeron detalladamente en el informe “De la planificación en Papel al Uso Real: Conflicto Atravieso La Unión—Puerto Nuevo. Provincia de Valdivia, X Región de Los Lagos” entregado al Instituto de Geociencias de la UACH, a la comunidad de Puerto Nuevo y a las autoridades pertinentes.

- A) SECTOR TURÍSTICO. A pesar de que el sector turístico es uno de los que más apuesta el Gobierno, su desarrollo se define a partir de lo que el sector privado designe, convirtiendo desde su punto de vista e interés, centros poblados en grandes polos de atracción turística. Puerto Nuevo al encontrarse geográficamente ubicada a orillas del Lago Ranco y por contar con una excelente red caminera se podría convertir en actor protagónico de un circuito turístico que bordea todo el lago, pero por *falta de señalética* clara y precisa, y de una *entrada directa y sin cargo de peaje* (y por tener que viajar alrededor de 10 Km. para entrar al Atravieso) se estaría perdiendo la oportunidad de incrementar las ganancias económicas en lo que se refiere al hospedaje, alimentación, entretención, etc. Es decir, en el corto plazo, no se estaría aprovechando el potencial turístico y económico que tiene la localidad dada su ubicación geográfica. Y en el largo plazo, se podría transformar en un decaimiento del sector en términos permanentes.

B) AISLAMIENTO TERRITORIAL. La Ruta 5 sur, dentro de los objetivos que plantea el Gobierno para fortalecer el modelo exportador, se convierte en uno de sus medios de mayor importancia, siendo la columna vertebral del transporte y conexión con los centros productivos. Entonces, las localidades que colinden con la Carretera, tendrán mayor importancia y serán tomados en cuenta, en la medida que aporten al desarrollo de dicho modelo.

En el caso de Puerto Nuevo, así como está el proyecto actualmente, origina un “aislamiento territorial” con respecto a esta columna vertebral. Esto se produce por la falta de señalética vial y por no contar con salida directa a la Carretera ni entrada desde ella hacia la localidad. La única entrada que existe para llegar por la Ruta 5 sur es desde el Cruce “Los Tambores” hacia el paso San Javier y desde ahí tomar dirección hacia el Atraveso, lo que para el 90% de los encuestados es un problema. La otra opción es entrar a la localidad por los caminos de ripio que parten desde Futrono y Paillaco.

C) PERDIDA DE TIEMPO EN DESPLAZAMIENTOS. Se pierden en promedio *Una hora y Quince minutos y 25,6 kilómetros* más para llegar algún destino cotidiano para los habitantes de Puerto Nuevo.

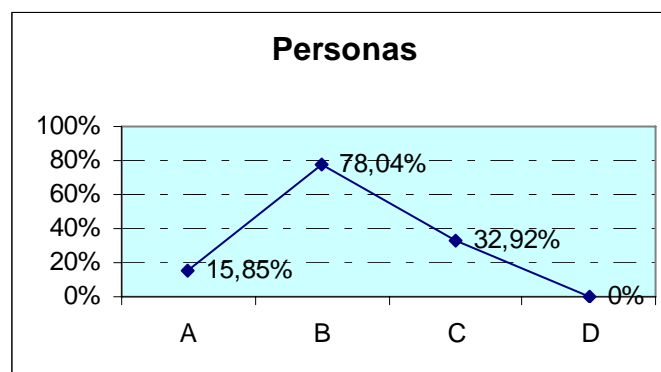
D) PROBLEMAS ECONÓMICOS. Aquí se enfrentan lo que anteriormente llamábamos: Viabilidad macro económica v/s Viabilidad micro económica de las comunidades. Esto en el sentido de que a veces, la búsqueda de crecimiento económico del país en general, perjudica el crecimiento o la estabilidad económica



de algunas localidades que no representarían grandes variaciones en las estadísticas de crecimiento. Por lo tanto, ante un mayor crecimiento macro económico, se perjudica el crecimiento micro económico.

Para el caso de Puerto Nuevo, se producen estos problemas en primer término porque para la mayoría de los productores agrícolas de la localidad, el único lugar para vender sus productos es la ciudad de La Unión, produciéndose un desequilibrio en la ley de mercado que consiste en mayor oferta que demanda. Esto se refleja en que actualmente a ellos le compran el saco de papas en solo \$3500, y si quisieran cambiar de centro de ventas, tendrían que pagar el costo de transporte, peaje, maltrato físico y mecánico que ello conlleva. Otro elemento que aumenta los problemas económicos son las alzas en los costos de transporte que significa tener irremediablemente que llegar al Cruce “Los Tambores” para poder tomar un medio de locomoción para llegar a la localidad o para viajar al norte o al sur, lo que además sube los gastos en combustible.

Esto se detalla en las respuestas formuladas ante la pregunta: ¿La mercadería que Ud. y Familia compra para su consumo, las compra en:

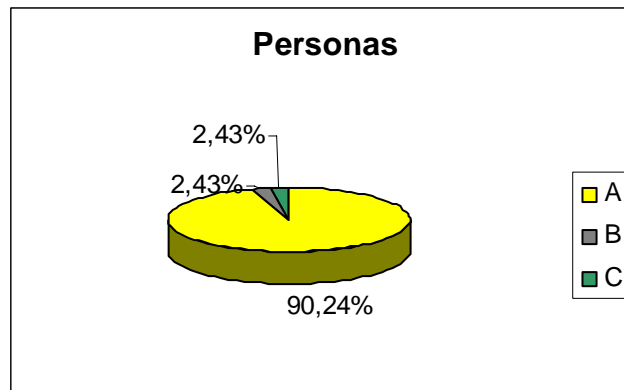


Estas cifras exponen que de 82 personas encuestadas, la gran mayoría, es decir, el 78,04% (64 personas) eligen **(B)** a la ciudad de *Osorno como el lugar de preferencia para el abastecimiento de las mercaderías para el consumo familiar*. En desmedro de Valdivia **(A)**, La Unión **(C)** y Río Bueno **(D)**. Esta situación nos demuestra empíricamente que existen razones suficientes para comprender como algo irregular, innecesario y de urgente reestudio técnico la falta de salidas de servicios que presenta el camino que une a Puerto Nuevo y las demás localidades con la Ruta 5 sur.

E) CAMBIOS EN USO DE RUTAS TRADICIONALES Y/O COTIDIANAS, El 85% de los encuestados ha tenido que cambiar la ruta que seguía para viajar al norte, por otro lado, el 75% de ellos ha hecho lo mismo para viajar al sur. Esto se debe al no existir salida o entrada directa hacia la Carretera, por lo que las principales rutas son Paso San Javier, seguir al cruce “Los Tambores” y desde ahí tomar algún medio de transporte hacia el norte o el sur. La otra ruta es desde Puerto Nuevo tomar el camino a Río Bueno que se encuentra antes de llegar a la Carretera, llegar al “cruce Peña” y desde ahí dirigirse al cruce “Los Tambores”.

Esto lo confirman las respuestas que se formularon ante las siguientes preguntas:

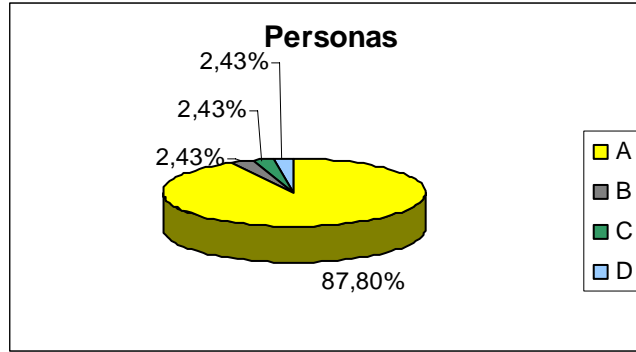
a) Para desplazarse Ud. y Familia hacia Valdivia o al norte, ¿Ha tenido que cambiar la ruta producto que no existe salida directa a la carretera?



El 90,24% de las personas encuestadas (74 personas) expresa *Sí ha debido cambiar la ruta (A)* para desplazarse al norte<sup>38</sup>. El cambio de ruta al norte no sólo trae problemas menores para los habitantes de Puerto Nuevo, más bien, acarrea además, el tener que perder más tiempo y kilómetros recorridos para poder acceder a la salida más cercana a la Carretera, lo que produce a su vez maltrato mecánico de los vehículos, alza en los gastos de combustibles y en general, un progresivo daño a la calidad de vida de las personas. En este caso es aún más problemático el cambio de ruta, ya que para salir a la carretera se debe viajar 9 kilómetros al sur, salir por el Cruce Los Tambores y tener que devolverse nuevamente hacia el norte, lo que obviamente significa un recorrido innecesario a realizar. De otro modo, se observa un bajo porcentaje de personas (2,43%) que eligieron la alternativa (B), es decir, *no han cambiado la ruta para desplazarse al norte* y el mismo porcentaje declara que *prefiere pagar el peaje y no usar las otras rutas dado su mal estado (C)*.

<sup>38</sup> Esta nueva ruta o circuito fue explicado anteriormente.

b) Para desplazarse Ud. y Familia hacia Osorno o al sur, ¿Ha tenido que cambiar la ruta producto que no existe salida directa a la Carretera?



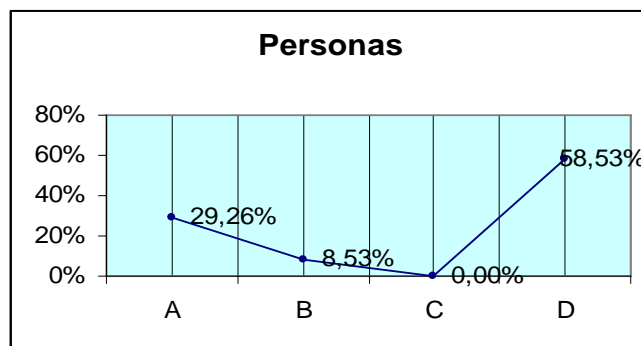
El 87,80% de las personas encuestadas (72 personas) expresa que *SÍ ha debido cambiar la ruta (A)* para desplazarse al sur (esta nueva ruta o circuito fue explicado anteriormente). Este cambio de ruta agudiza aún más los problemas si se toma en cuenta que la ciudad con mayor afluencia, por parte de los habitantes de Puerto Nuevo al momento de hacer las compras de mercadería es Osorno, por lo que al no existir una salida directa a la Carretera, se estaría obligando a esas personas y de los alrededores a desplazarse en recorridos innecesarios. Estos serían desde el Atravieso: 3 kilómetros de ripio hasta el Cruce San Javier y 6 kilómetros más para llegar recién al Cruce Los Tambores. Las otras alternativas

En general, otras consecuencias generadas por el cambio en el uso de rutas tradicionales y por los recorridos innecesarios, serían el perder más tiempo y kilómetros recorridos para poder acceder a la salida más cercana a la Carretera, maltrato mecánico de los vehículos, alza en los gastos de combustibles y un progresivo daño a la calidad de vida de las personas.

El 5% restante del gráfico se debe a que una encuesta omitió la respuesta.

F) SEGURIDAD CIUDADANA. La instalación de rejas en las antiguas “salida y entrada de servicio” que existía en el cruce con la Ruta 5 sur y que impiden el paso peatonal, más que prevenir se constituye en un peligro para las personas, ya que estos para no tener que trasladarse hacia La Unión o el cruce “Los Tambores” para tomar algún medio de transporte, han cortado partes de ella convirtiéndose en un serio peligro para la integridad física y mental debido al alto flujo y rapidez de los automóviles que pasan por la carretera. El 100% de los encuestados declara que *existe inseguridad en el cruce al otro lado de la carretera e inseguridad en la espera de algún medio de transporte*.

Lo anterior se confirma con las respuestas dadas a las pregunta de la encuesta: ¿El no tener ningún paso peatonal establecido, le produce problemas como?:



Dentro de la variable Seguridad Ciudadana se definieron tres potenciales problemáticas posibles: “*La inseguridad en el cruce al otro lado de la carretera*” (A), la cual recibió el parecer de 29,26% de las personas encuestadas. “*La*

*inseguridad en la espera de algún medio de transporte” (B)*, la que recibió la elección del 8,53% de los encuestados. Y por último, la alternativa *“prefiero no salir de Puerto Nuevo por la falta de seguridad” (C)* la que no recibió ninguna votación. Por lo tanto, si observamos que el 58,53% de las personas encuestadas optaron por la alternativa *“Todas las anteriores” (D)*, se deduce que tanto la alternativa **a** como la **b**, son los problemas principales para los habitantes de Puerto Nuevo en términos de la Seguridad Ciudadana.

## CAPÍTULO V

### “HACIA UN ANÁLISIS DE LA ACCIÓN POLÍTICA DEL MOP EN PUERTO NUEVO”

Finalizada la etapa **descriptiva** que permitiría la construcción del “mapa” completo de la situación investigada, en el capítulo presente se procede a utilizar el *modelo evaluativo*, propuesto en la metodología, para **evaluar** y comparar el estado actual que presentan las dinámicas socioculturales cotidianas de los habitantes de Puerto Nuevo, con el estado ideal que estas deberían presentar según el planteamiento del autor de esta Tesis. Dicho ejercicio nos va permitir cumplir con el objetivo general de la investigación, es decir, **explicar** y establecer una primera aproximación sobre cuál es o son las causas que provocaron el quiebre y la tensión cultural en estas dinámicas de la localidad. Del mismo modo, el análisis particular que a continuación se lleva a cabo planteará diversas conclusiones para que, y bien como se planteó en los objetivos específicos, se logre establecer también un marco analítico general y global de la acción política del MOP con respecto de la implementación de la infraestructura vial, en el marco del contexto neoliberal presente en el país.

## **1.- Hacia Una Respuesta de la Tensión Cultural En Puerto Nuevo**

Las intervenciones sociales como acciones aplicadas para el desarrollo<sup>39</sup>, son procesos muy complejos porque comprometen desde el principio a diversos actores. Pero se vuelven más delicados aún, en la medida que estos actores representan intereses y objetivos particulares que se entremezclan al momento de ejecutarse dicha intervención. Por otro lado, esta acción tiene un fin en si mismo, lograr el **desarrollo**, es decir, cambiar el estado

---

<sup>39</sup> Esto se debe entender desde la actualidad. En el pasado, lo que toda sociedad aspiraba obtener era el progreso, material y espiritual. En cambio, en el presente, toda sociedad aspira a lograr el desarrollo, pero netamente económico. Se ha producido un cambio conceptual, entre el contexto histórico anterior y el que se vive en nuestros días.



presente de una realidad por otro, que de partida se pretende mejor que el anterior. La percepción que cada actor tenga del estado de dicha realidad, depende estrictamente de sus intereses y de los objetivos que persiga en ese espacio social. Son estas razones las que provocan que las intervenciones sociales sean procesos complejos en su aplicación.

Otro elemento que se incorpora al análisis, es el contexto histórico y las condiciones políticas/económicas donde se insertan las intervenciones sociales. Empero, entre el contexto y la intervención, emerge otro elemento, las instituciones y políticas públicas que hacen posible establecer el modo y las estrategias para llevar a cabo estas acciones, esto es, precisan el derrotero mediante el cual se modificaría el estado de la realidad determinada, tal y como lo proyecta dicho contexto. Debemos recordar que, tanto las instituciones como las políticas gubernamentales, son engendradas en sus características particulares, por el contexto histórico que se esté viviendo.

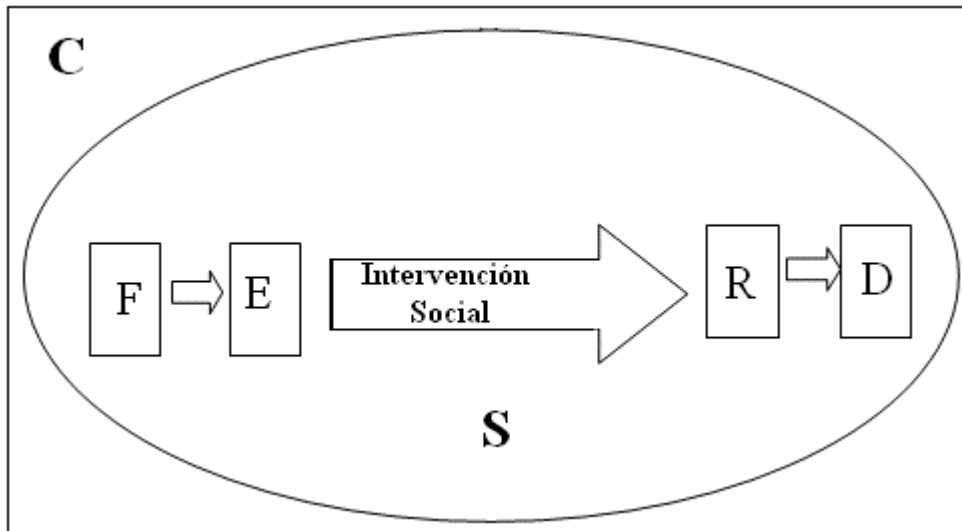
En síntesis, dentro de una intervención social participan actores, con sus intereses y objetivos específicos, medios (instituciones y/o políticas públicas), condiciones (contextos históricos, políticos, económicos, etc.) y fines, el Desarrollo. Sobre el particular, debemos detenernos un poco para analizarlo<sup>40</sup>, no es que el contexto sea el que busque el desarrollo (percibido así sólo es un concepto vacío), más bien, existen fuerzas políticas poderosas detrás de él, que definen a partir de sus propios intereses, el desarrollo como cima a alcanzar por parte de las sociedades y los países en general. Es decir, este concepto vacío, se transforma así en un imperativo categórico, construido históricamente, que define las

---

<sup>40</sup> Nos detendremos sólo un poco, ya que, si buscamos profundidad, tendríamos que abocarnos en la realización de una investigación netamente sobre él.

realidades y dinámicas de todos los individuos. Entonces, desde aquí, todas las intervenciones sociales apuntan en ese sentido.

Ahora bien, y volviendo al tema que nos reúne, la anterior propuesta dice relación a cualquier intervención social llevada a cabo por una ONG, partido político o institución social con fines determinados. Pero, la intervención social que hemos analizado en toda la exposición del relato descriptivo presente, advierte sobre una en particular: *la intervención social gubernamental* y más específicamente, la intervención social llevada a cabo por el Ministerio de Obras Públicas en la planificación y puesta en funcionamiento del Atravesio La Unión—Puerto Nuevo. Si seguimos el siguiente esquema propuesto por la Antropología del Desarrollo (Skewes, J. en Cortés, C. 2004) podemos entender y **evaluar** este proceso:



**C: Contexto Neoliberal en Chile**

**F: Fuente (MOP)**

**E: Emisor (Ecovía S.A.)**

**S: Situación (Construcción del Atravesio La Unión—Puerto Nuevo)**

**R: Receptor (Localidad de Puerto Nuevo)**

**D: Destinatarios (Dinámicas Socioculturales Cotidianas)**

Por fines didácticos, el esquema muestra una dinámica horizontal entre sus elementos, aunque en términos reales, la relación entre ellos es netamente vertical. Donde (C), el Contexto Neoliberal presente en Chile, impone su lógica al MOP (F) para llevar adelante su acción política (S). Este Ministerio, a través de una política de privatización del proceso (S), le entregó en este caso a Ecovía S.A. (E) la posibilidad de ser el emisor que materialice la construcción del Atravesio La Unión—Puerto Nuevo, lo cual al transformar el contexto territorial, irremediablemente comprometió a la localidad de Puerto Nuevo (R) modificando con ello también las dinámicas socioculturales cotidianas (D) desarrolladas por los habitantes de esta localidad. Básicamente, esto es lo que sucedió y que describimos a lo largo de todo el relato de la Tesis.

Ahora bien, y haciendo una evaluación de la intervención social que nos reúne, podemos decir que las consecuencias negativas que sufrieron las dinámicas cotidianas de los habitantes de Puerto Nuevo, **se deben a que el MOP actualmente guía y sostiene su forma de intervenir el espacio socioterritorial del país a partir de la Lógica Neoliberal**, lo que provoca que en ningún momento de este proceso se tomaran en cuenta los intereses de la comunidad. Esto se debe a que le prescribe y proscribe ciertas características que debe cumplir a la hora de ejercer su trabajo ministerial, por ello, tanto su orgánica institucional, el ordenamiento jurídico, como los modos de funcionar que tiene, se definen políticamente desde esta base. La nueva política de concesionar las carreteras y las rutas que tengan una alta rentabilidad económica, produce al igual que con otros servicios de uso público, división entre los ciudadanos que tienen el poder adquisitivo y los que no para acceder a sus servicios. Lamentablemente esto trae como consecuencia quiebres y tensión ciudadana al interior de las comunidades, ya que “la economía capitalista está movida por la obsesión

de la mayor ganancia y no por la lógica de la necesidad (Moulian, T. 1999: 28)”, por lo tanto, sobre la necesidad que tengan los ciudadanos en relación a la mejora de los sistemas de conexión vial, se posiciona la necesidad que tengan los inversionistas (la mayoría extranjeros) de recuperar su dinero invertido. Es decir, son intereses incompatibles porque buscan opuestos resultados de un mismo hecho, aunque con la diferencia que los inversionistas tienen mejores condiciones para que imperen sus resultados esperados. En resumen, fueron sólo los actores gubernamentales quienes tuvieron el derecho legal de imponer verticalmente sus pretensiones políticas y los actores del sector privado de recuperar su inversión. Como vemos en el esquema, las flechas van apuntando siempre en contra de la comunidad de Puerto Nuevo (**R**), desembarcando en último término, en contra de sus dinámicas cotidianas (**D**). Las necesidades reales que presenta la sociedad civil, chocan tanto con las necesidades del gobierno de sostener el modelo exportador impulsado, como con la necesidad de las concesionarias de recuperar e incrementar su capital. Entonces nos hacemos la pregunta, ¿Se debe considerar un fracaso o un éxito este modo de intervención social?.

Un factor que incide en este mismo sentido, aunque si bien quizás se puede acercar a esto la existencia de la *Evaluación Social* que describimos en el capítulo III, es que en todo el transcurso que va desde el diseño del anteproyecto a la ejecución del mismo, no existe en ninguna de sus etapas, estudios que tomen en cuenta **el componente sociocultural** del contexto territorial a intervenir, hecho que llama bastante la atención, dado a través del tiempo y por necesidad de cumplir con ciertos indicadores, el gobierno y sus Ministerios han creado diversos organismos para realizar estudios de toda índole antes de licitar los proyectos, tanto ambientales, jurídicos, económicos como administrativos, por

el contrario, ni uno con respecto a las variables sociales y culturales. Este elemento es clave y causa para entender el quiebre cultural provocado en Puerto Nuevo, ya que como dice Morandé, el paradigma de la modernización prescinde de toda reflexión acerca de la Cultura, la cual representa “...la única puerta para pasar del universalismo al particularismo...” (Morandé, P. 1989:12), además, “...es siempre expresión particular de sujetos o pueblos particulares. La Cultura es histórica. No hay culturas abstractas, todas ellas tienen la referencia espacio/temporal de los sujetos que la constituyen.” (Ibíd:19), esto subraya la importancia de su presencia en los proyectos de infraestructura vial. Entonces, las autoridades y Ecovía S.A. al no tomar en cuenta este elemento ni buscar la opinión de los habitantes de Puerto Nuevo para que conocieran algo de sus dinámicas cotidianas, provocó y se convirtió, como dijimos, en **causa** de que estas se vieran perjudicadas al ponerse en funcionamiento el Atravieso.

Por otro lado, y como vimos anteriormente, cuando se implementaba el Programa General de Concesiones de Infraestructura Pública, se definían tres objetivos específicos, pero desde la perspectiva teórica que sustenta esta Tesis, la privatización de las carreteras es un objetivo en sí mismo. Que en la forma de financiamiento de los proyectos se note más la influencia de la lógica neoliberal, no significa que el objetivo planteado sea sólo ese. La privatización de las carreteras va más allá del simple financiamiento. Se establece lo que hemos denominado como la “tercera etapa de privatizaciones de bienes públicos: Los Sistemas de Conexión Vial”, provocando con ello, una nueva **redistribución de mecanismos acumulativos** donde con el afán gubernamental de fortalecer la entrada del sector privado, se crearon diversas estrategias para lograrlo, causando un cambio institucional más que sólo un cambio en la forma de financiar los proyectos. Bienes

públicos entregados al sector privado. Hecho que trae como consecuencia que por una parte la acumulación del capital sea sólo para algunas personas y, por otra, el incremento de la desesperanza para muchos por no poder acceder a los servicios básicos que se requiere para (sobre)vivir.

La necesidad de consolidar el modelo impulsado, teniendo en cuenta las ventajas comparativas que tiene Chile con respecto a sus productos claves (como el sector forestal, el cobre, la fruta, el salmón, etc)., define el modo actual de cómo se planifican y se ejecutan los proyectos. Esto lo observamos en los objetivos que se buscaban en el tramo concesionado donde se construyó el Atraveso La Unión—Puerto Nuevo, ya que, por un lado, facilitar el transporte de carga local, interregional e internacional, así como el flujo vehicular en las provincias de Cautín y Valdivia y el traslado de automovilistas de larga distancia que viajen al sur o al norte del país, y por otro, fortalecer el rol agropecuario, pesquero e industrial de la IX y X regiones e impulsar nuevas inversiones turísticas en la Región de la Araucanía y en la Región de Los Lagos, específicamente en las cercanías de los lagos Puyehue, Rupanco y Llanquihue, al generar mejores condiciones de accesibilidad, demuestra empíricamente que la privatización no sólo es de los medios de financiamiento, es una nueva forma de abrirse al capital privado para ser considerado internacionalmente como “país desarrollado”, dejando de lado en forma total, los intereses y necesidades de las los habitantes de Puerto Nuevo y de las personas que viven en las inmediaciones donde se construyó esta infraestructura vial.

Uno de los atributos que se investigó en Puerto Nuevo fue la participación ciudadana. Este atributo, para la perspectiva teórica del autor de la Tesis, es uno de los principales elementos que el MOP debería haber tomar en cuenta a la hora de planificar,

licitar y permitir que Ecovía S.A. pusiera en funcionamiento el Atraveso. Definitivamente este hecho es una de las **causas principales** de que las dinámicas socioculturales cotidianas de los habitantes de Puerto Nuevo se vieran perjudicadas.

Ante la pregunta: ¿Usted y su familia fueron informados por parte de **algún representante del gobierno o la concesionaria** sobre lo que se iba a construir ahí?



Basta sólo con observar el gráfico para darse cuenta que existe unanimidad en los encuestados con respecto a la nula información que recibieron por parte del Gobierno y de Ecovía S.A., en el momento de planificar y ejecutar las obras del Atraveso Puerto Nuevo-La Unión. El 95% de las personas encuestadas eligió la alternativa *No fui informado de lo que se iba a construir* (A), mientras el 5% (C) plantea que el único canal de información existente en la comunidad fueron *los mismos pobladores*.

Aunque en el papel se definan una serie de mecanismos y canales de participación ciudadana, estos sólo son informativos y no representaron una voluntad política seria de tomar en cuenta los intereses de los habitantes de Puerto nuevo. Además, estos canales no pueden tener la figura de resolutivos, ya que, como vimos en el capítulo II, irían en contra de lo dispuesto por la Constitución política la que le otorga a los partidos políticos, el

monopolio de la participación directa a la hora de planificar las políticas públicas de todos los ciudadanos del país.

En síntesis, podemos observar que el MOP entiende este atributo sólo en términos de la generación de canales de participación indirecta. En ningún momento permite que la ciudadanía en general, y las comunidades locales en particular, impulsen desde su realidad los proyectos que solucionarían sus problemas de infraestructura vial. Es más, entrega a los funcionarios gubernamentales la responsabilidad de representarla, decisión que se apega netamente a lo dispuesto por la constitución política, por lo que a pesar de fijar una serie de instrumentos, metodologías y/o reuniones de trabajo, los objetivos y fines que se plantean a la hora de planificar los proyectos, están definidos antes de poner en papel dichos mecanismos. Además, si contextualizamos el rol del Estado en la forma de llevar actualmente a cabo el manejo de las infraestructuras de conexión vial, podemos darnos cuenta que las consecuencias negativas que trajo el *modus operandi* de la intervención social del MOP en la localidad investigada, fueron fruto además de la falta de interés de la concesionaria por tomar en cuenta el componente social en este proyecto, por la nula capacidad y voluntad política del Estado para imponerse cuando la acción de capital privado perjudicaba las dinámicas socioculturales cotidianas de los habitantes de Puerto Nuevo, hecho que puede ser comprobado en cualquier otro proyecto de infraestructura vial, dado el “universalismo” con que lleva adelante las intervenciones sociales del MOP en el país.

Por lo dicho anteriormente, y retomando el eje de esta Tesis, se plantea que la imposición de la lógica Neoliberal en los modos de acción gubernamental que caracteriza al Estado chileno actual, no logró modificar por sí sola todas las dinámicas cotidianas de los



individuos, sino que necesitó ser acompañada románticamente por un cuerpo legal que amparara todos sus movimientos. Es decir, el discurso capitalista de que el mercado es la única variable que asigna eficientemente los recursos para lograr el máximo crecimiento económico, no encuentra barrera alguna en Chile, ya que tanto la policía estatal, la clase política y los “desvaríos” ciudadanos están sometidos desde el principio por el imperio de la Ley. En consecuencia, el *dejad hacer* que caracteriza a la estructura económica y jurídica del país, colocó a las empresas transnacionales y al gran capital nacional, en un lugar ventajoso para resguardar sus intereses, los cuales, como ya habíamos enunciado, son totalmente opuestos a los de la ciudadanía en general. Por lo tanto, al momento de que se ponen en marcha proyectos que afectan a estos últimos y que sólo buscan aprovechar la rentabilidad y la ganancia monetaria de los privados, se provocan, por el conflicto de intereses, irremediablemente consecuencias negativas en sus dinámicas cotidianas. Incluso, la promulgación de la Ley de Concesiones bajo el concepto de *Gestión de Negocio Privado*, estimulando aún más la asociatividad público/privado, da cuenta que desde la lógica del negocio, de la inversión financiera y las especulaciones del mercado se lleva adelante la generación, construcción, gestión y explotación de obras de infraestructura vial en Chile. Y esto en sí es un problema, ya que bien como dice Jacques Chonchol (1999), los gobiernos de los países en desarrollo han quedado sometidos a un apremio intenso para que abandonen sus proyectos nacionales de desarrollo económico y arriesguen el futuro de sus pueblos, participando sin protección alguna en los mercados internacionales.

En el capítulo anterior hablábamos que al momento de ponerse en funcionamiento las infraestructuras viales se enfrentaban lo que llamábamos: Viabilidad macro económica v/s Viabilidad micro económica de las comunidades. Esta situación también se presenta

como causa de la tensión cultural en el caso de Puerto Nuevo, ya que los objetivos gubernamentales de poseer una Carretera expedita para unir los centros productivos de la región, fortaleciendo su viabilidad macro económica, se confrontó con la viabilidad económica de los habitantes de la comunidad. Esto se demuestra en tres rasgos característicos de las dinámicas socioculturales cotidianas que se vieron perjudicados, ya que para el 92,68% de las personas encuestadas (76), es un problema tener que trasladarse más de nueve kilómetros para llegar al Cruce Los Tambores y así poder tomar algún medio de transporte que se dirija al sur y/o al norte. Por otro lado, 82 personas encuestadas, es decir, el 78,04% (64 personas) eligieron a la ciudad de *Osorno como el lugar de preferencia para el abastecimiento de las mercaderías para el consumo familiar (B)*. Por último, el 90,24% de las personas encuestadas (74 personas) expresa que *Sí ha debido cambiar la ruta (A)* para desplazarse al norte. Entonces, todo esto acarrea además de tener que perder más tiempo y kilómetros recorridos para poder acceder a la salida más cercana a la Carretera, maltrato mecánico de los vehículos, alza en los gastos de combustibles y en general, **un progresivo daño a la calidad de vida de los habitantes de Puerto Nuevo.**

En resumen, la decisión de impulsar el modelo exportador dentro del contexto neoliberal presente en Chile, es lo que facilita la postura gubernamental de privatizar, sin obstáculos, la infraestructura de conexión vial. Para ello activó una gran maquinaria institucional, mediante una fuerte voluntad política para conseguirlo. Maquinaria que debió modificar antiguas orgánicas ministeriales, desregular marcos normativos restrictivos, diseñar nuevas estrategias de intervención social y, por último, fundar una nueva institucionalidad del Ministerio de Obras Públicas. Lamentablemente, todo este ejercicio llevado a cabo por el gobierno en primer término, y por el MOP, en segundo lugar, apoyado

por la constitución política neoliberal de 1980, ha dejado completamente de lado la figura de la participación ciudadana de la sociedad civil chilena. Circunstancia que sin duda es la **causa principal** de todas las consecuencias negativas que sufrieron las dinámicas socioculturales cotidianas de los habitantes de Puerto Nuevo. La verticalidad con que el MOP planificó el proyecto y la verticalidad como Ecovía S.A. lo ejecutó, da cuenta de un esquema de desarrollo ineficaz para el correcto progreso social y cultural de nuestro país. Quizás el modo no es malo en sí mismo, pero según la perspectiva teórica que sostiene esta Tesis, adolece de elementos fundamentales que impiden el éxito en la tarea de mejorar las infraestructuras viales, cimientos importantes para el cotidiano desenvolvimiento de las realidades de la población.

# A MODO DE CONCLUSIÓN

La actual acción política del MOP en términos de la infraestructura vial, provoca así y tal como la aplica, consecuencias negativas en las dinámicas de las poblaciones afectadas o involucradas en algún proyecto impulsado. La lógica neoliberal subyacente a dicha acción, más el profundo proceso privatizador que se lleva adelante desde la entrada de la Concertación en el gobierno, han provocado en términos ministeriales, más que un cambio burocrático, un cambio en la perspectiva conceptual. Pero qué significa esto. Es peligroso cuando algún organismo, especialmente si tiene el monopolio del poder político institucional, define un modo de entender la realidad de cierta forma. Los métodos utilizados para hacer real lo planteado en papel, no ponen en duda en ningún momento las consecuencias que provocarían, ellos sólo funcionan. Por lo que, tanto las metodologías como los programas impulsados verticalmente siempre tendrán éxito porque están reconocidos desde el mismo instante que se diseñan. Más si tienen el amparo legal de la Constitución política.

El modelo exportador como perspectiva gubernamental actual, necesita irremediamente de una infraestructura vial acorde con los estándares internacionales, por lo que requiere a su vez del financiamiento para construirlas. Pero como las carreteras exigidas tienen un alto valor, y países como Chile no poseen el capital, se debe recurrir al sector privado para lograrlo. Esquema netamente neoliberal, ya que son los mismos países que impulsaron dicho modelo económico, los que definen los estándares internacionales, cuestión tal que mantiene entre la espada y la pared a los gobiernos y países dependientes de las grandes potencias, saliendo perjudicado con todo esto, no el capital privado ni la estabilidad estatal, sino que la ciudadanía que en definitiva utiliza los caminos y carreteras para realizar sus actividades cotidianas. “efectivamente, la acción pública exige procesos de

decisión y en cualquier proceso de decisión siempre sale perjudicado alguien-coste externo-, siendo esto verdad tanto si el proceso de decisión consiste en hacer lo que diga el dictador de turno, en hacer lo que apruebe por unanimidad un grupo de doce adultos elegidos al azar-jurado-, como si estamos en presencia de un proceso democrático de decisión” (Letwin, O. 1990:13).

Si contextualizamos históricamente el actual modo de llevar a cabo la labor ministerial, se confirma que el proceso privatizador impulsado por el MOP, es reflejo de lo impulsado durante la dictadura militar. El método de licitación de las obras públicas, ya fue utilizado en el pasado. La creación de la Coordinación General de Concesiones, dentro del programa general de concesiones, tiene su parangón en la Unidad de Normalización instaurada en ese tiempo para llevar a cabo (bueno, se le llamó administrar) la privatización de ciertas empresas estatales. La utilización de los Fondos de Pensiones para financiar y proveer de capitales al proceso, responde a la legitimación, que hace el gobierno actual, del proceso privatizador que durante 1974 y 1989 se llevó a cabo. La reforma o desregulación de ciertos marcos normativos y legales, no es más que una práctica calcada del tiempo de la dictadura cuando se efectuó lo mismo para permitir la entrada del modelo económico neoliberal, aunque con la diferencia que ahora se realiza para permitir que se sigan diversificando los mecanismos acumulativos, ofreciendo las carreteras para la inversión capitalista. En consecuencia, si planteamos que el MOP lleva adelante una tercera etapa de privatización de servicios públicos, no es por recelo adolescente, sino que más bien, porque los hechos lo revelan. Entonces, visto así como conceptualiza el MOP la infraestructura vial, es de esperar que se produzcan consecuencias negativas para las comunidades y

habitantes involucrados, ya que sucede lo mismo con la Salud y la Previsión social<sup>41</sup>, “víctimas” de procesos privatizadores semejantes.

De otro modo, en toda la revisión que hicimos de la orgánica ministerial, tanto del marco normativo, diseño de los proyectos, asociación público/privado, etc. no aparece por ningún lado, la participación **directa** de la ciudadanía en general, y de los involucrados en particular. Hecho que quizás encuentra su causa en la imposibilidad legal que establece la Constitución política para la participación ciudadana real. Así como funciona el modelo actual, las necesidades se definen estadísticamente y por indicadores macroeconómicos, por lo que es obvio que se produzcan consecuencias negativas si los proyectos se diseñen sin definir desde el interior de la masa ciudadana las necesidades a remediar.

Y para finalizar, no se puede dejar de encontrar responsables políticos en todo este proceso. Considero que es menester de las autoridades nacionales, regionales y locales, el proteger necesariamente mediante profundos estudios técnicos y socioculturales a dichos individuos que se encuentran bajo su alero jurisdiccional. Además, si se instauran Departamentos o Secretarías que especifican diversos mecanismos o canales de Participación Ciudadana, tal como la Secretaria Ejecutiva de Medio Ambiente y Territorio, es para cumplir con lo que se plantea y no quedar sólo en la planificación en papel como se ha observado en diversos proyectos de infraestructura que el Ministerio de Obras Públicas o el Ministerio de Vivienda y Urbanismo ha llevado a cabo. Esto también encuentra sustento en que el 80% de los encuestados en Puerto Nuevo, considera al Ministerio de Obras Públicas y a las Autoridades Locales como los responsables de los problemas que acarrea la

---

<sup>41</sup> Y sucede lo mismo actualmente con la privatización de la educación superior, los que pueden pagar estudian y los que no se van para la casa.

presencia del Atravieso o Paso sobre Nivel en la Ruta 5 sur. Es decir, es en el Estado, encarnado en sus autoridades y/o gobernantes en quienes recae la obligación política de establecer un equilibrio entre lo moderno y lo tradicional, sin dejar a ninguna de las dos realidades fuera de la agenda estatal.



# BIBLIOGRAFÍA

**Bravo, M.** “*De La Planificación en Papel al Uso Real: Conflicto Atravieso La Unión-Puerto Nuevo. Provincia de Valdivia, X región de Los Lagos*”. Universidad Austral de Chile. Instituto de Geociencias. Escuela de Antropología. 2004

**Briones, G.** “*Métodos y Técnicas de Investigación para las Ciencias Sociales*”. Editorial Trillas. D.F.- México. 1990

**Cortés, C.** “*Caracterización social e impacto de la construcción del jardín infantil Fundación Minera y Escuela F-89, en las poblaciones Bonilla Alto y Pedro Aguirre Cerda, de la comuna de Antofagasta, 2ª región, Chile.*”. Tesis Escuela de Antropología. Instituto de Ciencias Sociales. Universidad Austral de Chile. 2004

**Chonchol, J.** “*Hacia dónde nos lleva la globalización*”. LOM ediciones. Santiago-Chile. 1999

**Departamento de Estudios Sección Cartográfica.** “*Mapa geopolítico de la X región de Los Lagos*”. Ministerio de Obras Públicas. Dirección General de Obras Públicas. Dirección de Vialidad. 1999

**Flaño, N.; Sáez, R.** “*El Modelo Económico Neoliberal Frente a la Crisis, Chile 1981-85*”. Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN) N° 93. Santiago- Chile 1996

**Hachette, D.; Lüders, R.** “*La Privatización en Chile*”. CINDE. Santiago-Chile. 1992

**Hernández, R.; Fernández C.; Baptista, P.** “*Metodología de la Investigación*”. Editorial Mc-Graw Hill. México. 1998

**Letwin, O.** “*Privatizar el Mundo*”. Ediciones del Drac. Barcelona-España.1990

**Ministerio de Obras Públicas.** “*Infraestructura Pública y Panorama General de Concesiones*”. Gobierno de Chile. Santiago-Chile. 1998

**Ministerio de Obras Públicas.** “*Manual de Concesiones de Obras Públicas*”. Fondo de Cultura Económica. México. 1999

**Morande, P.** “*Cultura y Modernización en América Latina*”. Ediciones Encuentro S.A.. Madrid—España. 1987

**Moulian, T.** “*El consume me consume*”. LOM ediciones. Santiago-Chile. 1998

**Ramonet, I.** “*Marcos la Dignidad Rebelde*”. Le Monde Diplomatique. Editorial Aún Creemos en los Sueños. 2001

**Salazar, G; Pinto J.** “*Historia Contemporánea de Chile*”. Capítulo I “*Estado, Legitimidad, Ciudadanía*”. LOM ediciones. Santiago-Chile. 1999

**Secretaría de Medio Ambiente y Territorio (SEMAT) S.A.** “*Manual de Participación Ciudadana en Proyectos de Infraestructura*”. Ministerio de Obras Públicas. Gobierno de Chile. Versión CD. 2000

**Tironi, E.** “*La Torre de Babel. Ensayos de crítica y renovación política*”. Ediciones SUR, Colección Estudios Sociales. Santiago-Chile. 1984

**Varela, C.** “*Estudio de los efectos socioespaciales producto del cambio de estándar de la macrovialidad longitudinal en la región de Los Lagos-Chile*”. Memoria del IV Seminario Iberoamericano. RED XIV del Cyted. Habyted. Puerto Montt, Chile 2002

**Villarreal, R.** “*La Contrarrevolución monetarista. Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo*”. Fondo de Cultura Económica. México. 1986

## **REFERENCIAS ELECTRÓNICAS**

[www.visitingchile.com](http://www.visitingchile.com)

[www.riosylagos.cl](http://www.riosylagos.cl)

[www.moptt.cl](http://www.moptt.cl)

[www.dgop.cl](http://www.dgop.cl)

[www.siveduc3.cl/ICSO313/document/Antropologíaedel desarrollo.doc](http://www.siveduc3.cl/ICSO313/document/Antropologíaedel desarrollo.doc)

# ANEXOS

ENCUESTA TIPO UTILIZADA PARA LA RECOLECCIÓN DE DATOS

1).-¿Cómo considera la construcción e instalación del nuevo paso sobre nivel que une a Puerto Nuevo con La Unión?

- a.- Muy **mal** proyecto
- b.- Muy **buen** proyecto
- c.- Es bueno pero tiene algunos reparos
- d.- me es indiferente

2).-¿Usted y su familia fueron informados por parte de **algún representante del gobierno o la concesionaria** sobre lo que se iba a construir ahí?

- a.- NO
- b.- SI
- c.- Me informé por otros pobladores
- d.- No me interesaba

3).- ¿En algún momento le pidieron su opinión (**por parte de algún representante del gobierno o la concesionaria**) con respecto al futuro proyecto?

- a.- NO
- b.- SI
- c.- SI, pero no me interesaba darla

4).-¿Según Ud. y Familia, cuál es la consecuencia más grave que se produce debido a la nueva infraestructura? *ENUMERE DEL 1 AL 5 SEGÚN LA GRAVEDAD*

- a.- Aislamiento geográfico \_\_\_\_
- b.- Decaimiento del sector turístico\_\_\_\_
- c.- Perdida de tiempo en desplazamientos\_\_\_\_
- d.- Cambios en uso de rutas tradicionales y/o cotidianas\_\_\_\_
- e.- Problemas económicos\_\_\_\_

f.-Otros (señálelos brevemente)\_\_\_\_\_

5).- La responsabilidad de los problemas, si es que existen, es de responsabilidad principal de:

*MARQUE UNA O DOS SI LO ESTIMA CONVENIENTE*

a.- Ministerio de Obras Públicas

b.- Concesionaria Privada

c.- Autoridades Locales

d.- Vecinos del sector

6).- ¿Para Ud. y Familia, es problema tener que desplazarse al cruce Los Tambores para tomar algún medio de transporte hacia el sur o el norte del país?

a.- SI

b.- NO

c.- SI, pero es el costo que hay que pagar por el buen proyecto que recibimos

d.- No uso dichos medios de transporte

*EXPLIQUE BREVEMENTE DICHS PROBLEMAS:*

7).- Para desplazarse Ud. y Familia hacia Valdivia o al norte, ¿Ha tenido que cambiar la ruta producto que no existe salida directa a la carretera?

a.- SI

b.- NO

c.- Prefiero pagar el peaje y no usar las otras rutas dado su mal estado

d.- No uso mucho la carretera

*ME PODRÍA SEÑALAR SU NUEVA RUTA:*

8).- Para desplazarse Ud. Y Familia hacia Osorno o al sur, ¿Ha tenido que cambiar la ruta producto que no existe salida directa a la carretera?

a.- SI

b.- NO

c.- Prefiero pagar el peaje y no usar las otras rutas dado su mal estado

d.- No uso mucho la carretera

*ME PODRÍA SEÑALAR SU NUEVA RUTA:*

9).- ¿ La mercadería que Ud. y Familia compra para su consumo, las compra en:

a.- Valdivia

b.- Osorno

c.- La Unión

d.- Río Bueno

10).- ¿Debido al nuevo Atravieso o paso sobre nivel, ha tenido que cambiar su lugar de compra?

a.- SI

b.- NO

c.- No me causa problema en este sentido

11).- El no tener ningún paso peatonal establecido, le produce problemas como:

a.- Inseguridad en el cruce al otro lado de la carretera

b.- Inseguridad en la espera de algún medio de transporte

c.- Prefiero no salir de Puerto Nuevo por la falta de seguridad

d.- Todas las anteriores

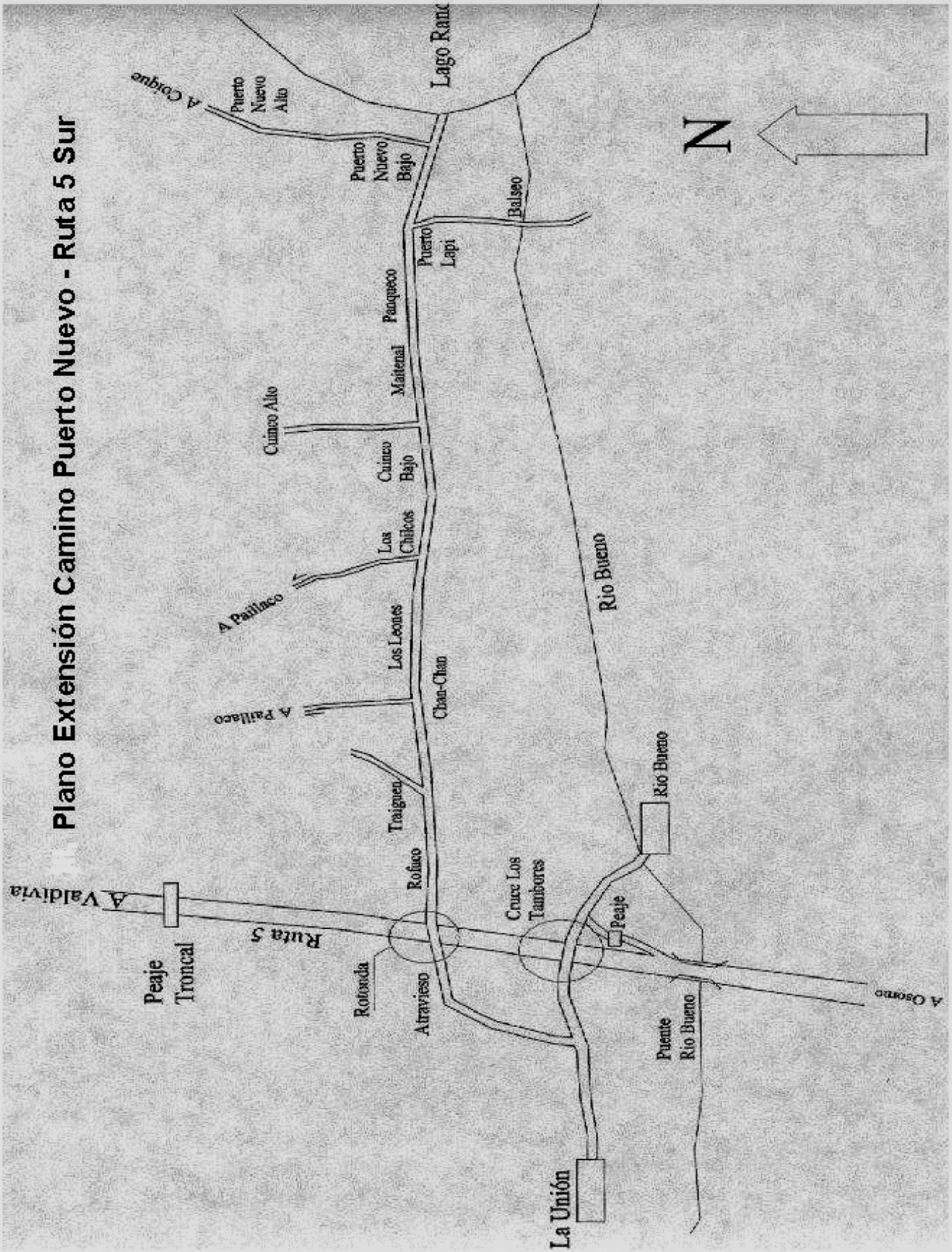
12).- En términos de tiempos perdidos por desplazamientos, indique cuántas más horas y minutos se demora actualmente en llegar a un destino que cotidianamente Ud. Y Familia acudía.\_\_\_\_\_

13).- En términos de kilómetros perdidos por desplazamientos, indique cuántos más kilómetros recorre actualmente para llegar a un destino que cotidianamente Ud. Y Familia acudía.\_\_\_\_\_

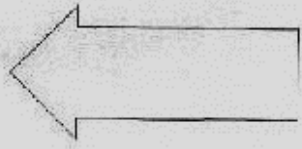
POR ÚLTIMO, EXPLIQUE BREVEMENTE CÓMO HA AFECTADO EN LAS COSTUMBRES QUE UD. Y FAMILIA TENÍAN, PRODUCTO DE LA CONSTRUCCIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL NUEVO ATRAVIESO LA UNIÓN— PUERTO NUEVO.



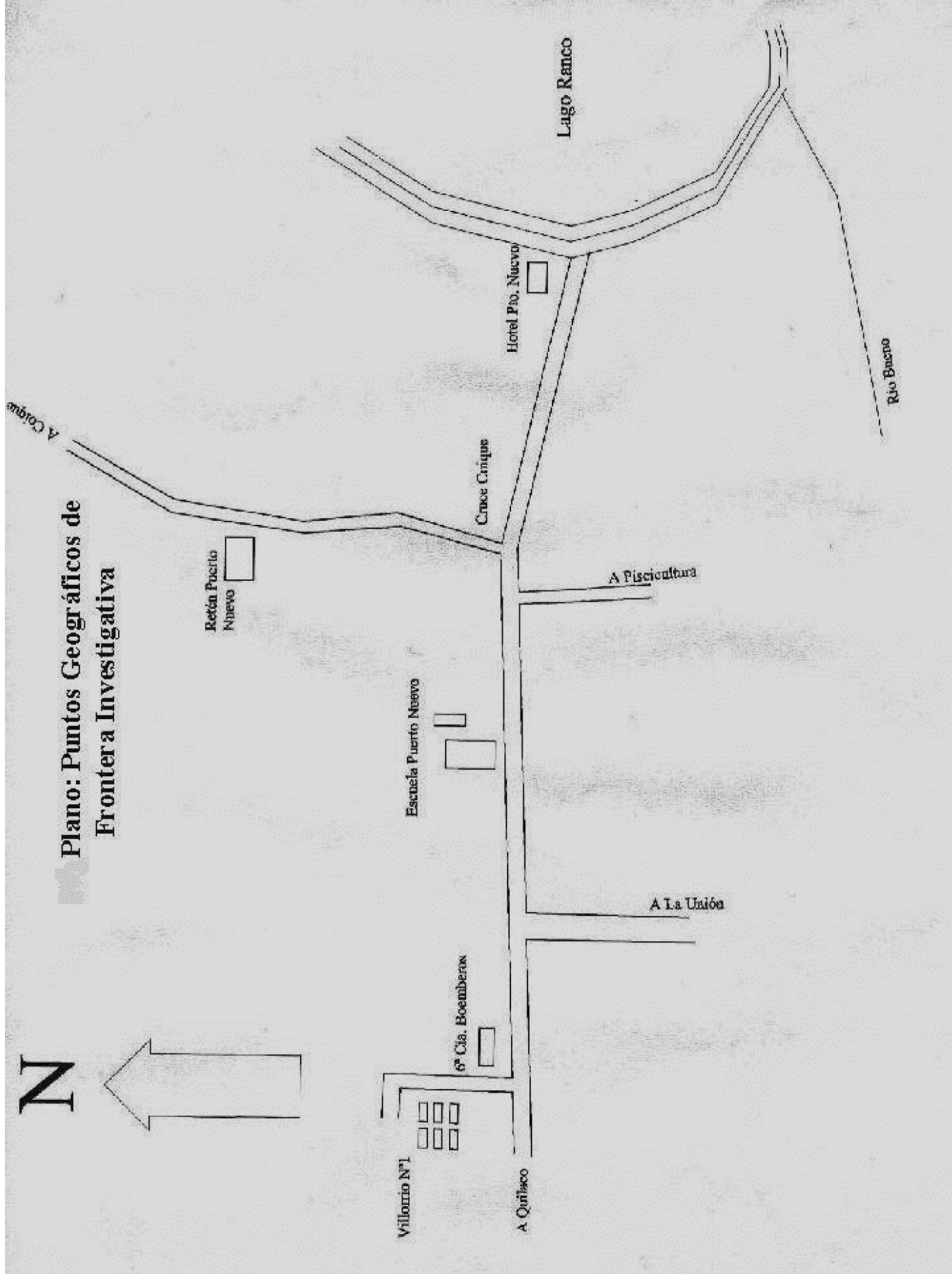
# Plano Extensión Camino Puerto Nuevo - Ruta 5 Sur



N



# Plano: Puntos Geográficos de Frontera Investigativa



## Mapa Décima Región de Los Lagos





Mapa Provincia de Valdivia

