

Diseño Institucional de Programas de Concesiones

Manual M12 · Serie de Manuales Austral

Institutional Design of Concession Programmes — Manual M12 de Austral

Versión 1.0 · 28 de septiembre de 2026

Austral Intelligence · David Duarte Arancibia, con Mika (agente de análisis de Austral)

Lo que ejecuta el método: un servicio, no un módulo. M12 acompaña al servicio de **Diseño Institucional** —gobernanza, atribuciones, mapa de aprobaciones, convenios de mandato, cartera y priorización—. Ningún módulo de la plataforma ejecuta «el diseño institucional» como tal: lo que existe son **tres instrumentos de diagnóstico ya implementados** que cubren parte del método —el Diagnóstico de Preparación APP por País ([/crd](#)), la autoevaluación PIMA ([/budget/pima](#)) y la autoevaluación PEFA PI-10 ([/pefa](#))— más cuatro superficies que sirven de prueba de existencia de una institución concreta (el índice de elegibilidad, el Estado de Riesgos Fiscales, el Registro de Contratos y la cartera bajo techo con el Fondo de Infraestructura). El resto del método —el inventario de atribuciones y el mapa de aprobaciones— no tiene superficie propia y se entrega como plantilla.

Idiomas: español (esta edición) e inglés, las dos completas · HTML y PDF en austral-intelligence.com/manuals

Resumen

Este es el único manual de la serie cuyo objeto no es un proyecto ni un contrato, sino un **programa** y las instituciones que lo deciden. Su unidad de análisis es el **acto con efecto jurídico** —declarar el interés público de una iniciativa privada, aprobar las bases, adjudicar, aprobar una modificación con efecto fiscal, autorizar el término anticipado— junto con el órgano que lo dicta, la norma que se lo otorga, la fase del ciclo en que obliga y la evidencia de que se ejerce de verdad. Su tesis es que un ministerio de Hacienda, una autoridad concedente y una unidad de asociaciones público-privadas pueden tener cada uno una **atribución escrita en un lugar y ejercida en otro**, y que cerrar esa distancia es la decisión fiscal más barata y más postergada que un país puede tomar —más barata que cualquiera de los doce manuales de cálculo que la preceden en la serie, porque no compra nada, no endeuda nada y no construye ningún fondo—. Desarrolla un método autónomo de nueve pasos, construido sobre el Diagnóstico de Preparación APP por País y la guía de referencia de APP del Banco Mundial, las Recomendaciones del Consejo de la OCDE sobre gobernanza pública de las APP (OECD/LEGAL/0392) y sobre gobernanza de la infraestructura (OECD/LEGAL/0460), el marco de evaluación de la gestión de la inversión pública del Fondo Monetario Internacional (PIMA), el indicador

PI-10 de PEFA y el régimen estatutario chileno de concesiones citado artículo por artículo —declarando, paso por paso, qué umbrales vienen de esas fuentes y cuáles son aporte propio de Austral—. Mantiene separadas tres palabras que las propias fuentes confunden con frecuencia —**atribución**, **función** y **compuerta**— y sostiene esa distinción con una resta que el manual publica en vez de un índice: la **atribución formal** (lo que la norma otorga) menos la **atribución ejercida** (lo que el órgano practica). Recorre el método sobre dos casos en direcciones opuestas: el **sistema chileno de concesiones**, leído desde su propio expediente público de controversias del Panel Técnico —donde la atribución existe y la brecha está en cómo se ejerce y se reparte entre dos principales bajo competencia delegada—, y la **República de Lemuria**, el país sintético de la serie, donde la atribución todavía no existe y ninguna capacidad añadida la sustituye. Explica por qué el diagnóstico se entrega hoy como un informe de procesador de texto y no como una planilla, y las razones concretas por las que ese formato destruye lo que este método necesita. Está escrito para ministerios de Hacienda, autoridades concedentes, unidades de asociaciones público-privadas, entidades de fiscalización superior y los bancos multilaterales que financian la reforma institucional.

Cómo citar

Austral Intelligence (2026). *Diseño Institucional de Programas de Concesiones*. Manual M12, Serie de Manuales Austral, versión 1.0, septiembre de 2026. <https://austral-intelligence.com/manuals/disenoinstitucional/>

Aviso sobre las cifras

La sección 4 trabaja dos casos, y cada uno trae cifras de un tipo distinto. El **caso A (Chile)** usa sólo material ya público: los conteos sobre los **116 legajos de discrepancia del Panel Técnico de Concesiones con texto disponible** (2.965 documentos en total) salen de un guion reproducible que se publica junto con el manual, y ninguna cifra está transcrita a mano. Ninguna cifra de la Dirección de Presupuestos chilena se reproduce en el manual, por instrucción permanente de la casa: el texto cita su rol institucional y remite al lector a los manuales M2 y M9 para las cifras mismas, y lo dice en el cuerpo para que la omisión no se lea como un descuido. El **caso B (la República de Lemuria)**, el país sintético de la serie, usa los datos que la propia plataforma ya declara para ese país y su cartera de referencia, leídos directamente de la fuente que los define —sin base de datos y sin levantar ningún servicio—, de modo que una cifra del manual y una cifra del producto no se puedan separar. En ningún caso hay una cifra de cliente. Las cifras comparadas contra el PIB o el presupuesto llevan siempre su año base

declarado; donde aparecen a la vez un techo fiscal (un flujo anual) y un acumulado de compromisos (una cifra de existencia), el manual dice cuál es cada una y no divide una por la otra.

Nota de edición

Esta es la primera edición completa del Manual M12, escrita en español: las siete secciones están escritas, y la **sección 5 —qué entrega el servicio de Diseño Institucional— se cierra contra la plataforma en producción del 28 de septiembre de 2026**, con sus once figuras tomadas ese día sobre los dos casos de la sección 4. El manual se publica también en inglés, traducido de esta edición sección por sección; donde las dos difieran, incluso después de una corrección futura a cualquiera de ellas, **la edición española es la de referencia**. Los instrumentos internacionales —el diagnóstico y la guía de referencia del Banco Mundial, las Recomendaciones de la OCDE, el marco PIMA del Fondo Monetario Internacional, el indicador PI-10 de PEFA— se citan por su nombre oficial en inglés también en esta edición española. Los instrumentos chilenos conservan su nombre oficial en español.

Contenido

1. Para qué sirve y cuándo se usa
2. Base metodológica internacional
3. El método paso a paso
4. Ejemplo trabajado: el sistema chileno de concesiones y la República de Lemuria
5. Qué entrega el servicio de Diseño Institucional
6. Por qué no en un informe, para este método
7. Referencias y lectura adicional

1. Para qué sirve y cuándo se usa

Un ministerio de Hacienda recibe un expediente de concesión con un mecanismo de pago de treinta años y tiene que firmar. Lo revisa un equipo de cuatro personas que no participó en el diseño, que recibió el expediente armado, que no fijó la tasa de descuento con que se evaluó porque el país no tiene una publicada, y que sabe que devolverlo significa detener una obra anunciada. Firma. Dos pisos más abajo, en la autoridad concedente, un equipo mucho mayor sabe exactamente lo que el proyecto cuesta y lo que arriesga, y no tiene la potestad de decidir si avanza. Y en un tercer edificio, el ministerio del sector que encargó la obra por convenio cree que la contraparte técnica que designó puede exigir un estándar, y descubrirá tres años después —en un foro de controversias— que el acuerdo de encomienda no lo decía.

Ninguno de los tres problemas es un problema de proyecto. Son el mismo problema de diseño institucional visto desde tres escritorios: **una atribución escrita en un lugar y ejercida en otro**. Este manual trata de eso. No de qué obra conviene, no de cómo se calcula el valor por dinero, no de cómo se valora una garantía —los doce manuales anteriores de esta serie tratan de eso—, sino de **quién puede decidirlo, con qué norma, en qué momento del ciclo, y qué de todo eso funciona de verdad**.

La razón de que exista un manual dedicado es que los otros doce lo presuponen. Un comparador público-privado necesita un órgano con la atribución de rechazar el proyecto cuando el comparador sale negativo; un registro de compromisos fiscales necesita un órgano que lo lleve y una norma que obligue a alimentarlo; una matriz de riesgos necesita una política permanente de asignación que alguien haya aprobado antes del primer proyecto. Cuando esa institución no existe, o existe sin potestad, **el método se ejecuta y no obliga a nadie**: el informe se archiva, la cifra se cita en el considerando, y el proyecto avanza igual. Un país puede comprar doce metodologías y no cambiar una sola decisión.

El objeto del manual es, entonces, el **programa** y no el proyecto. Es el único de la serie cuyo sujeto no es un contrato. Y su unidad de análisis es el **acto con efecto jurídico** —declarar el interés público de una iniciativa privada, aprobar las bases, adjudicar, aprobar una modificación con efecto fiscal, autorizar el término anticipado— con el órgano que lo dicta, la norma que se lo otorga, la fase del ciclo en que obliga y la evidencia de que se ejerce. De ahí salen las seis salidas del §1.7 y el método de nueve pasos del §3.

1.1 La pregunta que responde — y las que no responde

La pregunta cabe en una línea: **tengo, o quiero, un programa de concesiones — quién aprueba qué, en qué orden, con qué norma, y qué de todo eso funciona de verdad**.

Cada parte hace trabajo. *Quién aprueba qué* es el **inventario de atribuciones**: una fila por acto, con el órgano que lo dicta, el que lo co-suscribe, el que informa sin dictar y la norma de cada uno. *En qué orden* es el **mapa de aprobaciones**: los mismos actos contra las cuatro fases del ciclo, para ver si hay una fase que avanza sin ninguna compuerta fiscal. *Con qué norma* es la disciplina de la cita: una celda sin norma que la sostenga es un hallazgo, no un error de llenado. Y *qué funciona de verdad* es el paso que separa este método de una descripción legal: cada atribución se puntúa **dos veces**, por lo que la norma otorga y por lo que el órgano ejerce, y la distancia entre las dos cifras es el resultado principal del diagnóstico.

De ahí se sigue lo que el manual **no** responde. No dice **qué obra conviene al país**: esa decisión es del ministerio de línea y del sistema nacional de inversiones, y la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre gobernanza pública de las APP la sitúa explícitamente en el nivel político superior y separada de la decisión de cómo contratar (principio 4). No dice **cómo redactar la ley**: dice qué debe poder hacer la institución que falta y con qué efecto fiscal, no con qué articulado. No dice **cómo debe ser el organigrama**: el anexo de esa misma Recomendación (¶2.1) admite varios arreglos institucionales y sólo exige que los roles se mantengan separados, y el manual se atiene a eso. Y no dice **si un acto fue legal**: describe lo que el marco permite y lo que la práctica muestra, con su cita, y deja el juicio de legalidad a quien lo tiene por mandato.

Conviene escribirlo sin eufemismo, porque es el límite que un lector puede confundir por su cuenta si sólo se dice una vez. Éste es el primero de los tres lugares donde el manual lo dice; los otros dos son el Paso 4 del §3 —el punto exacto donde una brecha se convierte en una acción— y el §5.8, los límites declarados del servicio.

El límite de posicionamiento

Austral es una firma de riesgo fiscal que además trabaja en APP. **No lidera reforma legal ni diseño de ingeniería, y este manual no puede leerse como si lo hiciera.** Eso significa, literalmente:

- **El manual no redacta ley ni reglamento.** Enseña a **leer** el marco vigente para saber quién puede hacer qué, y a **medir** la distancia entre la atribución escrita y la ejercida. Cuando el diagnóstico concluye que falta una norma, el manual dice **qué debe poder hacer** la institución que falta y **con qué efecto fiscal**, no con qué articulado. La redacción es de los servicios jurídicos del país o de su asesor legal.
- **El manual no diseña la organización.** No propone organigramas, plantas de personal, escalas de remuneración ni estructuras de reporte interno. Propone **atribuciones** y **compuertas**, que son objetos de decisión fiscal; dónde se aloje la persona que las ejerce es del país.
- **El manual no hace ingeniería ni planificación sectorial.** La cartera aparece como **restricción fiscal y problema de racionamiento**, nunca como juicio sobre qué obra conviene al país.
- **El manual no califica países.** Ningún ranking, ninguna liga, ninguna comparación nominal que ordene gobiernos por calidad institucional. Las bandas del diagnóstico son del país sobre sí mismo, y el manual las trata como **punto de partida de una reforma**, no como nota.

- **El manual no es una auditoría.** No emite opinión de legalidad ni de cumplimiento.

1.2 Por qué el diseño institucional es la decisión fiscal más barata y la más postergada

Todo lo que los doce manuales anteriores miden —valor por dinero, compromiso fiscal, garantía, asignación de riesgo, mecanismo de pago, modificación, supervisión— **presupone un órgano con la atribución de decidirlo y la capacidad de defenderlo**. Es la única intervención de la serie que no requiere construir nada: no compra obra, no contrata deuda, no crea un fondo. Requiere escribir qué puede hacer cada órgano y hacer que la aprobación de uno de ellos sea condición para avanzar.

Y es la más postergada por una razón que conviene decir en voz alta: **rinde tarde y cuesta capital político temprano**. Fijar una tasa de descuento pública, un umbral de valor por dinero y una política permanente de asignación de riesgos no produce ninguna obra este año, y sí produce este año la conversación de quién pierde discrecionalidad. Los cinco modos de falla que el §2.9 recoge del trabajo propio de la casa —ministerio capturado, ministerio sin dotación, orquestación en el nivel equivocado en sistemas federales, doctrina por delante de la capacidad, complejidad sectorial que la cadena analítica no absorbe— describen países que compraron el método y no la institución. El diagnóstico existe para no recomendarle a un país una reforma que no puede ejecutar.

1.3 Los tres modos de fallar, con nombre

El diagnóstico sirve de poco si no distingue entre problemas que se reparan distinto. Hay tres, y confundirlos es el error que hace que una reforma institucional no cambie nada.

La atribución vacía. La norma dice que un órgano aprueba, y en la práctica el expediente llega armado, tarde y sin alternativa que no sea abandonar. El órgano firma. Formalmente hay compuerta; materialmente hay trámite. Se diagnostica por el eje de eficacia del Paso 3 —¿hay algún acto publicado de ese órgano que haya cambiado una decisión?— y se repara **moviendo la compuerta hacia atrás en el ciclo**, no creando una nueva.

La atribución partida. Dos órganos comparten la decisión sin que ninguno tenga el método, y el proyecto avanza por el que menos pregunta. Es la patología del doble principal por competencia delegada, y es la que el §4 mide sobre material público chileno. Se diagnostica en el mapa de aprobaciones, como celda con dos dueños y ningún criterio, y se repara **escribiendo el reparto en el acuerdo que crea el desdoblamiento** —el Paso 6—, no arbitrando caso a caso.

La atribución sin capacidad. El mandato existe, es real y nadie lo discute; la dotación no alcanza para ejercerlo. Es la forma de fallar mejor documentada del campo: la guía de referencia de APP del Banco Mundial exige, para una unidad con rol de filtro, un equilibrio ponderado entre requisitos obligatorios

y provisión de recursos —«not only money [...] but mainly knowledge and experts»— y apalancamiento suficiente (módulo 2, §2.3.4, p. 78); y el anexo ¶2.4 de la Recomendación de la OCDE dice que la autoridad presupuestaria central no necesita conocimiento profundo del diseño técnico, pero «it needs sufficient capacity to evaluate the documentation presented to it» (p. 8). Se diagnostica por los tres factores habilitantes del marco PIMA —marco legal, sistemas de información, capacidad del personal— y se repara con presupuesto, no con norma. Es también el modo que más se confunde con los otros dos: un país que responde a la atribución sin capacidad redactando una ley nueva ha gastado el capital político en lo único que ya tenía.

1.4 Por qué una compuerta afirmativa vence a un veto

Un órgano diseñado para **negar por malas razones** se atrofia. Negar cuesta capital político en cada caso concreto, se paga contra un proyecto con nombre y fecha de inauguración, y **no deja rastro cuando no se usa**: un veto no ejercido es indistinguible de un veto inexistente, y a los tres años nadie puede decir si el órgano filtró o miró. Un órgano diseñado para **afirmar por buenas razones** —un acto de aprobación positivo y publicado, sin el cual el proceso no avanza— consolida: cada acto deja evidencia, la evidencia se acumula en una serie, y el coste de esquivarlo sube con el tiempo en vez de bajar.

La consecuencia de diseño es directa y recorre el §3: **las compuertas se escriben como aprobaciones exigidas, no como facultades de objeción**, y se distribuyen por fases en vez de concentrarse en la firma. Es coherente con el anexo ¶2.4, que pide escrutinio de la autoridad presupuestaria central **en cada fase clave** y no un pronunciamiento final, y es uno de los prerrequisitos de orquestación sostenible que el trabajo propio de la casa identifica (Austral, *From Gatekeeper to Orchestrator*). El §4 muestra el reverso con material público: una compuerta de asequibilidad cuyo silencio **aprueba** a los treinta días es, por diseño, un veto pasivo; el propio marco chileno la escribe así (reglamento, art. 14 numeral 3 letra a), y el Paso 2 obliga a registrar, celda por celda, qué pasa si falta la firma precisamente por eso.

1.5 Dónde cae en el ciclo

El método se ejecuta entero una vez y se relee en tres momentos distintos.

Antes de que exista el programa, o cuando se decide repararlo: el recorrido completo de los Pasos 1 a 5 —inventario, mapa, los dos ejes, las brechas y las cuatro políticas permanentes—, que es el diagnóstico propiamente tal y el que produce la nota de estrategia.

Cada vez que un proyecto entra: el mapa de aprobaciones deja de ser un diagnóstico y pasa a ser una lista de comprobación operativa. Qué acto corresponde a esta fase, qué órgano lo dicta, qué informe es previo y obligatorio, qué pasa si alguien no se pronuncia.

Cada año, en el ciclo presupuestario: la brecha de implementación del Paso 3 y el libro de holgura del Paso 7 se recalculan. Son las dos cifras que se mueven sin que cambie una sola norma, y son las que dicen si la reforma avanzó.

Cuando algo se rompe: una controversia recurrente sobre quién debía decidir no es mala fe, es un síntoma de diseño. El Paso 6 la lee como lo que es —un silencio en el acuerdo que repartió las potestades— y la devuelve al documento que debió resolverla.

1.6 Quién lo usa y para qué

Siete lectores del mismo diagnóstico, con siete preguntas distintas. Los cinco primeros no son una elección editorial: son los cinco órganos que el principio 2 de la Recomendación nombra, y son las cinco filas mínimas con que el Paso 1 exige empezar un inventario.

- **El ministerio de Hacienda o autoridad presupuestaria central**, para saber si su compuerta de asequibilidad muerde donde todavía hay alternativa, y si el sobre de inversión completo —no el proyecto— tiene dueño.
- **La autoridad concedente**, para saber con qué potestad actúa, ante quién responde y qué parte de lo que hoy decide de hecho no tiene norma que se lo otorgue.
- **La unidad APP**, para separar su mandato de sus conflictos de interés. El anexo ¶2.3 es explícito: ayuda a preparar y negociar, y **no debe decidir si la APP avanza**.
- **La entidad de fiscalización superior**, para saber qué puede auditar y contra qué método. Su rol *ex post* está en el anexo ¶2.5, y es la fila del inventario que el Paso 1 casi nunca encuentra llena.
- **El regulador sectorial**, donde hay rasgos de monopolio natural: consultado en el diseño y monitor del cumplimiento (anexo ¶2.6), dos funciones y ninguna atribución de aprobar.
- **El centro de gobierno**, para los acuerdos de encomienda entre entidades y la coordinación entre niveles, incluido el subnacional, que el anexo ¶2.7 exige mantener con los mismos roles.
- **El Congreso y el banco multilateral que financia la reforma**, para saber qué se informa, cuándo, y contra qué línea de base comparable se medirá el avance.

1.7 Las seis salidas

El manual entrega seis objetos, y cada uno tiene un paso del §3 que lo produce y un destinatario que lo usa.

1. El **inventario de atribuciones**, órgano por órgano y acto por acto, con la norma que la otorga (Paso 1).

2. El **mapa de aprobaciones** contra las cuatro fases del anexo ¶2.4, con la convención de silencio de cada celda (Paso 2).
3. La **brecha por pregunta clave** con su prioridad, sobre las **19 preguntas clave** del instrumento de diagnóstico del Banco Mundial, **cinco** de las cuales son de marco institucional (Paso 4).
4. El **puntaje por los 12 principios de la OCDE** en sus tres bloques, con su banda y con los dos umbrales de completitud impresos al lado (Pasos 4 y 5).
5. La **brecha de implementación** —diseño menos práctica— sobre las **15 instituciones** del marco PIMA, con las más débiles nombradas por eficacia (Paso 3).
6. La **secuencia de reforma** con plan de acción priorizado y nota de estrategia, con órgano responsable, acto requerido y plazo por cada línea (Pasos 8 y 9).

Ninguna de las seis es un número único. El manual no publica un índice compuesto de diseño institucional, y el §2 explica por qué: los tres instrumentos que usa tienen tres escalas distintas —0–5 con cuatro bandas, 1–3 con tres bandas, D→A con conversión M2— y promediarlas sería inventar un instrumento que nadie validó y que nadie puede citar.

1.8 Lo que el manual no promete, dicho antes de que el lector lo suponga

Un manual de gobernanza llega a un lector que espera la promesa de resultado: que el diseño institucional correcto produce mejores programas. El manual la desmonta aquí, y vuelve a hacerlo con la evidencia completa en el §2.8.

Ninguno de los tres instrumentos que el método usa mide resultados: miden condiciones. El diagnóstico de preparación compara el estado de cosas con la buena práctica para producir una brecha; el marco PIMA puntúa la fuerza y la eficacia de quince instituciones; el indicador PEFA califica una práctica de reporte. Ninguno observa el coste final de una obra, la tarifa que pagó el usuario ni el pasivo que el Estado terminó asumiendo.

Y la evidencia comparada que asocia diseño institucional con desempeño de programa no cierra la brecha. El trabajo propio de la casa sobre el ministerio de Hacienda como orquestador (Austral, *From Gatekeeper to Orchestrator*) puntúa doce documentos de doctrina y cincuenta países, y su propia sección de límites es explícita: la señal es **correlacional**; la celda que importa tiene **cuatro países** y **1.547 proyectos**, de los cuales **uno solo aporta alrededor del 73 %**; la comparación no controla por nivel de ingreso, tradición jurídica, historia de asistencia técnica ni composición sectorial; y los instrumentos internacionales que puntúan el diseño de programas miden diseño *de jure* y **no fueron contruidos para detectar** la señal que se les pide. El propio paper concluye que la hipótesis está apoyada, con reservas, y **no está probada**.

M12 adopta el argumento cualitativo y no adopta la promesa de resultado. Lo que el manual sí afirma se sostiene sin estadística: que la vista de cartera sólo existe en el órgano que está sobre el nivel

sectorial; que una entidad de fiscalización superior audita una metodología más barato que veinte juicios sectoriales; y que el momento en que la atribución se prueba es cuando el sobre fiscal muere. Un lector que quiera comprar la promesa de resultado encontrará quien se la venda; lo que este manual ofrece es un diagnóstico que su propia contraloría puede auditar.

1.9 Lo que el manual entrega

Un **método autónomo** de nueve pasos (§3), ejecutable con la ley, el reglamento, el presupuesto y una planilla, sin ninguna herramienta. **Dos casos reproducibles** (§4): el sistema chileno de concesiones leído desde su propio expediente público —donde la atribución existe y la brecha está en su ejercicio y en su reparto— y la República de Lemuria, el país sintético de la serie —donde la atribución no existe y ninguna mejora de capacidad la sustituye—. Dos países con la misma banda pueden necesitar reformas opuestas, y publicar sólo la banda lo esconde. Y el **servicio T3** con sus tres instrumentos de diagnóstico, sus dos plantillas y sus límites declarados (§5), incluido el más incómodo: dos de los seis entregables del método **no tienen pantalla** y se entregan como tabla.

La base metodológica de todo lo anterior —qué se toma de cada fuente, qué no se puede tomar de ninguna y qué añade la casa— es el §2, y es la sección más larga del manual por una razón: aquí la base metodológica **es** el producto.

2. Base metodológica internacional

A diferencia de los manuales de cálculo de esta serie, aquí no hay **un** modelo que reimplementar. Hay **un cuestionario de diagnóstico** que fija las preguntas, **un cuerpo normativo intergubernamental** que dice qué órganos deben existir y qué debe poder hacer cada uno, **dos marcos de evaluación de instituciones** que puntúan lo escrito y lo ejercido por separado, **una evidencia comparada** sobre dónde se aloja la unidad técnica, y **una literatura de resultados que no mide lo que este método necesita**. Resolver ese conjunto —qué se toma de cada fuente, qué no se puede tomar de ninguna y qué añade la casa— es lo que hace útil el manual, y es la razón por la que esta sección pesa ocho páginas de cuarenta y una.

Cada afirmación va con su documento, su sección y, donde el documento las tiene, su página o su párrafo. Lo que no se pudo leer en la fuente va marcado **[por verificar]** y no se afirma. Las metodologías se acreditan por su nombre institucional y no por el de ninguna firma: el diagnóstico de preparación APP por país y la guía de referencia de APP del Banco Mundial; la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre principios para la gobernanza pública de las APP (OECD/LEGAL/0392) y la Recomendación del Consejo sobre gobernanza de la infraestructura (OECD/LEGAL/0460); el marco de evaluación de la gestión de la inversión pública del Fondo Monetario Internacional (PIMA); el marco de evaluación del gasto público y la rendición de cuentas financieras (PEFA); el informe de 2014 del centro europeo de experiencia en APP; y la ley y el reglamento chilenos de concesiones de obras públicas.

2.1 El cuestionario base: el diagnóstico de preparación APP por país

El instrumento que da al método sus preguntas es el *Country PPP Readiness Diagnostic* del Grupo Banco Mundial, **edición de junio de 2016**. Conviene empezar por lo que declara de sí mismo, porque gobierna cómo se puede usar: «**This is version 2 of the Diagnostic. The Diagnostic remains a "work in progress"**», y se actualizará dinámicamente mediante consulta frecuente a los interesados (p. 7). El mismo pasaje advierte que, donde un punto requiera análisis de nivel micro, ése se hará por separado. Un método apoyado en este instrumento no puede presentarlo como un estándar cerrado, y este manual no lo hace.

De dónde viene y qué hereda el método. Nace de una recomendación operativa de la evaluación que el grupo de evaluación independiente del propio Banco publicó en **2014** sobre el apoyo de la institución a las APP en los **ejercicios fiscales 2002–12**: traducir la intención estratégica en un marco operativo que **diagnosticara las brechas APP de un país** (p. 3). Dos fechas, dos cosas distintas —2014 la publicación, 2002–12 la cobertura— y el instrumento dice las dos. Sus insumos declarados son **más**

de 70 documentos, entre ellos revisiones de compuerta, una herramienta anterior de autoevaluación de país —que queda **[por verificar]**: su existencia está atestiguada en el texto de 2016, el documento no se localizó y el manual no afirma nada sobre su contenido— y varias listas de verificación (p. 3). Y el rasgo que el método hereda entero: el instrumento no puntúa, **compara**. evalúa la preparación estableciendo el estado de cosas y «comparing [...] with best practices to determine gaps» (p. 3), y el cierre de esas brechas conduce a una estrategia APP personalizada. Un método de diseño institucional que devuelva una nota en vez de brechas con su cita habrá perdido lo único que esta fuente aporta.

La estructura. Un **panorama de país** que abre el documento —macro, clima de negocios, cambio climático, fragilidad y género— y **siete temas** de contenido: experiencia APP (cap. 2); apoyo y apropiación de los interesados (3); marco legislativo y regulatorio (4); **marco institucional** (5); financiamiento y gestión del riesgo fiscal (6); acceso a financiamiento (7); transparencia y divulgación (8). Cierra con **evaluación de brechas** (9) y **hoja de ruta** (10). El capítulo 9 es una tabla de **tema × pregunta clave × Sí/No × prioridad** (p. 42): la brecha con su prioridad, no el puntaje, es la salida que el instrumento diseñó.

Diecinueve preguntas clave, y cinco son de este manual. El conteo directo sobre el documento da 19 preguntas clave, una por subcriterio de los siete temas (pp. 5–7). Cinco pertenecen al capítulo de marco institucional y son las que el §3 desarrolla: si hay **instituciones** para preparar, contratar e implementar APP; si hay **procesos** que las guíen; si hay **documentos y plantillas estandarizados**; si hay **estrategia de comunicación** y de involucramiento de interesados; y si gobierno e industria **tienen o acceden a las habilidades y la experticia** (p. 23). Que algo más de un cuarto del cuestionario sea institucional mide cuánto de un diagnóstico APP depende de lo que este manual enseña a levantar — y cuánto queda fuera: las otras catorce preguntas son de M1 a M11, y el manual remite en vez de repetir las.

Tres fases de aplicación, que el servicio adopta sin renombrar. *Preparación de gabinete*, que establece la línea de base inicial; *debida diligencia en terreno*, que la confirma y explora posibilidades de mejora; y *redacción de la estrategia*, que recomienda una opción a la medida contenida en una **nota de estrategia APP** (pp. 3 y 44). La segunda es indispensable, y el manual lo dice donde el lector lo va a leer: una banda calculada sólo de gabinete es una hipótesis, no un veredicto.

Lo que el método suprime, y lo declara aquí. El instrumento fue escrito para el jefe de equipo de un banco multilateral y trae en **seis** capítulos un apartado de **mecanismos potenciales de apoyo del propio Banco** (3.3, 4.5, 5.6, 6.6, 7.1 y 8.1). Un asesor externo no puede ofrecerlos: el método **suprime esos seis apartados** y conserva todo lo demás. Se dice aquí y se repite en el §5.8, y no por estilo — callarlo sería presentar como propio el recorte del instrumento de otro, ante un cliente que a menudo conoce el original. Segunda desviación declarada: el instrumento responde **Sí/No**, y el método añade **Parcial** y **No aplica** con su convención de puntuación publicada, que es lo que obliga a la regla de que ninguna banda se publique sin su umbral de completitud (§3, Paso 4).

La guía de referencia que lo acompaña. La *PPP Reference Guide, Version 3* (Banco Mundial, Banco Asiático de Desarrollo y Banco Interamericano de Desarrollo, 2017) es la guía más difundida del campo, y su **módulo 2, §2.3 «PPP Processes and Institutional Responsibilities»** (pp. 69–79) es el que

un diagnóstico institucional lee. Dos cosas entran al método. Los **procesos de compuerta** (§2.3.3): suelen crearse varios puntos de decisión, «allowing weak projects to be stopped before they consume too many resources» o antes de que adquieran impulso propio; y como el coste final no se conoce hasta cerrar la licitación, **puede hacer falta una aprobación final antes de firmar** (p. 75) — es el Paso 2 en prosa y la advertencia contra la compuerta única. Y el equilibrio que exige al diseño de una unidad con rol de filtro (§2.3.4): un equilibrio ponderado entre requisitos obligatorios y provisión de recursos —«not only money [...] but mainly knowledge and experts»— más **apalancamiento suficiente** de la unidad (p. 78). Mandato sin dotación es la tercera forma de fallar del §1.3, escrita por la guía más citada del campo.

2.2 La norma: la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre gobernanza pública de las APP

OECD/LEGAL/0392, adoptada por el Consejo el 4 de mayo de 2012 a propuesta del Comité de Gobernanza Pública. Es el único documento de este §2 con naturaleza de instrumento intergubernamental, y por eso da al método su lenguaje normativo: **doce principios en tres bloques**, cuyos títulos el manual usa tal como están. **A** — establecer un marco institucional claro, predecible y legítimo, respaldado por autoridades competentes y con recursos suficientes (principios 1 a 3). **B** — fundar la selección de las APP en el valor por dinero (4 a 9). **C** — usar el proceso presupuestario de forma transparente para minimizar los riesgos fiscales y asegurar la integridad de la contratación (10 a 12).

El principio 2 es la columna, y de él salen las cinco filas mínimas del inventario. Pide que autoridades contratantes, unidades APP, «the Central Budget Authority, the Supreme Audit Institution and sector regulators» reciban **mandatos claros y recursos suficientes** para asegurar un proceso prudente y **líneas claras de rendición de cuentas** (p. 5). Autoridad contratante, unidad APP, autoridad presupuestaria central, entidad de fiscalización superior y regulador sectorial: cinco órganos nombrados, que son las cinco filas con que el Paso 1 exige empezar un inventario. La razón de que sean cinco y no otras es que están en una norma que los gobiernos adoptaron.

El principio 4 separa la decisión de invertir de la de cómo contratar. Todos los proyectos deben priorizarse **al nivel político superior**; la decisión de invertir se toma con perspectiva de gobierno entero y **separada de cómo contratar y financiar**, sin sesgo institucional, procedimental ni contable a favor ni en contra de las APP (p. 6). Es el fundamento normativo de que un diagnóstico de diseño institucional no pueda opinar sobre qué obra conviene al país: esa decisión tiene dueño, y no es la unidad APP ni el asesor.

El principio 10 pone la asequibilidad y el sobre completo en la autoridad presupuestaria central: debe asegurar «que el proyecto es asequible y que el sobre de inversión global es sostenible» (p. 6). El anexo añade por qué el asunto es institucional y no de cálculo: una APP, como el endeudamiento de largo plazo para inversión, es **más difícil de integrar al presupuesto anual** que un gasto variable, y

eso hace la evaluación de asequibilidad «particularmente importante» **cuando el proyecto se está preparando** (¶10.1) — antes, no al firmar.

El principio 11 exige que la documentación presupuestaria divulgue **todos los costes y pasivos contingentes** y que la transparencia cubra **todo el sector público**. Es la norma en que se apoya la institución de divulgación del Paso 9, y la razón por la que el manual remite a **M9** en vez de construirla otra vez.

2.3 El anexo de la Recomendación, que es donde está el método

El anexo **forma parte integrante** del instrumento y contiene las frases que ordenan el §3. Casi nadie las cita, y son lo más operativo que este §2 tiene.

¶2.1 — los roles se pueden alojar de muchas maneras, pero deben mantenerse separados. los roles pueden mantenerse en varios arreglos institucionales, pero «it is important that they are kept separate», para no confundir las tareas de cada actor y asegurar las líneas de rendición de cuentas (p. 7). Es la frase que autoriza al manual a **no** proponer organigrama: la norma no prescribe dónde se aloja cada función, prescribe que no se confundan. El objeto de diseño es el reparto de atribuciones, no la estructura.

¶2.3 — la separación entre función técnica y potestad de decidir. La unidad APP ayuda a preparar y negociar el contrato, debe asegurar que **los pasos procedimentales (compuertas) se sigan** y su rol debe ser «clear and without conflicts of interest», mientras la responsabilidad última sigue siendo de la autoridad responsable. Y entonces la frase que funda la convención del manual: la unidad «**should not decide on whether the PPP should move forward**», y ese proceso de luz verde «**should be anchored in the Central Budget Authority**» (p. 8). La norma separa, en dos oraciones, la **función** de la **atribución**. Un órgano que estudia, informa y recomienda no es un órgano que aprueba, y el diagnóstico que los confunde no describe el país que tiene delante.

¶2.4 — el escrutinio por fases, y la frase que funda el Paso 3. La autoridad presupuestaria central debe escrutar **cada APP** y controlarla **en cada fase clave**: «**Planning; Feasibility, Design and Tender Preparation; Bidding and Contract Signing; and Construction and Operation**», por valor por dinero, asequibilidad, pasos procedimentales y consistencia con los acuerdos políticos (p. 8). Ésas son las cuatro fases del mapa de aprobaciones del Paso 2, y el manual no inventa otras: es el único reparto de fases con respaldo normativo intergubernamental, y contra él se puede auditar un mapa país por país. El párrafo cierra con lo que el manual cita más veces: la autoridad presupuestaria central no necesita conocimiento profundo del diseño técnico, pero «**it needs sufficient capacity to evaluate the documentation presented to it**» (p. 8). Es el argumento contra el diagnóstico que confunde «no es su especialidad» con «no es su decisión», y la razón por la que el Paso 3 exige evidencia de **eficacia** y no sólo de potestad: sin capacidad para evaluar el expediente, la atribución está en el papel.

¶2.5 — **el rol ex post de la entidad de fiscalización superior.** Debe auditar y evaluar la APP *ex post* en desempeño, finanzas y cumplimiento, y mantener «sufficient capacity to give a clear verdict» sobre si el proyecto representó valor por dinero (p. 8). Es la fila del inventario que el Paso 1 casi nunca encuentra llena, y el argumento del §6.3: una entidad de fiscalización superior puede auditar un método; no puede auditar una convicción.

¶2.6 — **el regulador sectorial donde hay rasgos de monopolio natural.** Debe ser **consultado en el diseño del proyecto** y luego **monitorear** el cumplimiento de los estándares regulados (p. 8). Consultado y monitor: dos funciones, ninguna atribución de aprobar, dicho por la norma.

¶2.7 — **la línea que impide detenerse en el gobierno central.** «The above roles should be institutionally maintained at sub-national level» (p. 8). El manual la cumple como está escrita y remite a M10 para el diagnóstico fiscal subnacional propiamente tal, en vez de prometerlo.

¶1.1 — **la coherencia de programa.** El ministerio de finanzas, los ministerios de línea y las agencias ejecutoras deben asegurar que se despliegue en el sector público **un enfoque coherente** de APP, articulado con los campos adyacentes; idealmente las APP forman parte de un marco integrado de inversión y contratación de infraestructura pública. Es la bisagra con el §2.4.

2.4 La norma más nueva, que amplía el perímetro: gobernanza de la infraestructura

OECD/LEGAL/0460, Recomendación del Consejo sobre gobernanza de la infraestructura, **adoptada por el Consejo el 17 de julio de 2020** a propuesta del Comité de Gobernanza Pública en cooperación con el Comité de Política de Desarrollo Regional. Sustituye el marco de gobernanza de la infraestructura del propio organismo de 2016, al que el instrumento cita y declara reemplazar. Su estructura es la de un instrumento legal y no la de un folleto: una sección **I** de **definiciones acordadas**, una sección **II** que recomienda **diez dimensiones** de ciclo de vida completo con enfoque de gobierno entero, cada una desglosada en incisos con letra; y una sección **VI** que instruye monitorear su implementación e informar al Consejo **cada cinco años** desde su adopción.

Dos de las definiciones de la sección I son las que este manual usa, y conviene tenerlas porque fijan el vocabulario del Paso 5 y del Paso 7. **Asequibilidad:** desde la perspectiva del gobierno, que los proyectos «can be accommodated within the government's current and future budget constraints», considerando el coste de todo el ciclo de vida; desde la del usuario final, la capacidad y disposición a pagar la tarifa. **Sostenibilidad fiscal:** la capacidad del gobierno de mantener las finanzas públicas en una posición creíble y sostenible en el largo plazo, contando el servicio de la deuda y los factores futuros que presionan el presupuesto.

De las diez dimensiones, **cuatro** entran al método, y ahora se pueden citar por su numeral:

Dimensión	Lo que el manual toma	Dónde se usa
II.i)e) — visión estratégica de largo plazo	el marco institucional debe ser transparente, coherente, predecible, legítimo y responsable, con las instituciones y los niveles de gobierno investidos de «clear and consistent mandates, ample decision making powers, right skills and competences, and sufficient financial resources»	Paso 1 (las cinco filas y qué se exige de cada una) y Paso 3 (la vara del eje de eficacia)
II.ii) — resguardar la sostenibilidad fiscal, la asequibilidad y el valor por dinero	b) asegurar que el sobre de inversión completo sea sostenible en el mediano y largo plazo, midiendo, divulgando y monitoreando los compromisos plurianuales «including off-balance sheet commitments and contingent liabilities»; e) elegir el modo de entrega sin sesgos institucionales, procedimentales, fiscales ni contables; f) asignación de riesgos transparente y apropiada con un plan acordado de gestión, monitoreo y mitigación durante todo el ciclo de vida	Paso 5 (políticas permanentes 3 y 4) y Paso 7
II.v)b) — coordinar la política de infraestructura entre niveles de gobierno	adoptar instrumentos efectivos de coordinación, y los enumera: acuerdos de cofinanciamiento, « contracts between levels of government », procesos formales de consulta, agencias o representantes nacionales	Paso 6: el acuerdo de encomienda nombrado por la norma como lo que es
II.viii)a) — decisión informada por evidencia	definir y asignar claramente las responsabilidades institucionales de consolidación, difusión, análisis y evaluación de datos, con recursos y competencias para operarlas	Paso 9 (la institución de divulgación)

Se cita, además, para una cosa concreta y de fondo: el diseño institucional de un programa de concesiones **no se puede diagnosticar aislado del sistema de inversión pública que lo rodea**. Un país puede tener una unidad APP con mandato claro y perder el programa en la coordinación entre entidades o en la selección de proyectos, que no son instituciones del marco APP sino del sistema de inversión. Ésa es la razón por la que el Paso 3 incorpora el marco PIMA en vez de quedarse en el cuestionario. La propia Recomendación lo dice al considerar que la gobernanza de la infraestructura «is not only the preserve of central governments».

Estado de verificación — cerrado el 28-09-2026. El instrumento se leyó **íntegro**, en el PDF oficial de la serie de instrumentos legales del propio organismo. Queda cerrado el pendiente que la primera pasada había dejado abierto (R2): la fecha exacta de adopción es el **17 de julio de 2020**, el articulado son las secciones I a VI y las diez dimensiones son incisos numerados con romanos minúsculos, no «pilares» numerados. **Y una corrección que sólo la lectura directa permitía:** el material divulgativo del organismo enumera como pilar 9 la resiliencia de la infraestructura crítica y como pilar 10 el rendimiento del activo durante su vida útil, y el instrumento los trae **al revés —ix)** «Make sure the asset performs throughout its life» y **x)** «Strengthen critical infrastructure resilience»—. El manual cita el instrumento, no el material divulgativo. Una última precisión de naturaleza, que el propio documento hace y que el manual repite para no sobrevender la fuente: las Recomendaciones del

Consejo **no son jurídicamente vinculantes** y representan un compromiso político con los principios que contienen.

2.5 El marco de instituciones: la evaluación de la gestión de la inversión pública del FMI

El marco PIMA examina **el diseño institucional y la eficacia de 15 prácticas clave llamadas «instituciones»**, más **tres factores habilitantes transversales**, en **tres etapas** del ciclo de inversión pública (manual del marco, primera edición, 2022, p. 4). En la redacción de ese manual: **planificación** — 1 metas y reglas fiscales, 2 planificación nacional y sectorial, 3 **coordinación entre entidades**, 4 evaluación de proyectos, 5 **financiamiento alternativo de infraestructura**; **asignación** — 6 presupuestación multianual, 7 exhaustividad y unidad del presupuesto, 8 presupuestación para inversión, 9 financiamiento de mantenimiento, 10 **selección de proyectos**; **implementación** — 11 contratación, 12 disponibilidad de fondos, 13 **gestión y supervisión de cartera**, 14 gestión de la ejecución de proyectos, 15 monitoreo de activos públicos. Los tres factores transversales son **marco legal**, **sistemas de información y capacidad del personal**.

Los dos ejes, que son el eje analítico de este manual. El marco puntúa cada institución dos veces. El **diseño institucional** mira el sistema formal —legislación y reglamentos— y describe «the potential effect of the current framework, **provided that it is fully applied**». La **eficacia** mira «how well the system works in practice»: si las entidades ejecutoras cumplen las reglas y si el marco formal produce los efectos pretendidos. La propia fuente resume los dos ejes como «**what is on paper**» y «**what is in practice**» (p. 4). La distancia entre ambos es la **brecha de implementación** que este manual publica, y es la operacionalización de la distinción entre atribución formal y atribución ejercida.

La rúbrica, citada de la fuente. Cada institución se analiza en **3 dimensiones**, lo que da **45 dimensiones**. Cada dimensión recibe uno de **tres puntajes** —baja = 1, media = 2, alta = 3— y la puntuación de la institución es el **promedio simple** de sus tres dimensiones, con bandas **1,00–1,49 baja · 1,50–2,49 media · 2,50–3,00 alta** (pp. 21 y 26). Tres reglas que este manual adopta porque disciplinan el juicio: cuando un umbral tiene **dos condiciones**, basta que falte una para que el puntaje baje un escalón aunque la otra se cumpla con holgura; la evaluación se hace sobre datos de **al menos tres años**, con el umbral cumplido en la mayoría de ellos; y los umbrales del eje de diseño se apoyan en la **base legal** —ley, reglamento u otro requisito formal—, de modo que los documentos de rango inferior se evalúan en el eje de **eficacia** (p. 25).

Qué toma M12 y por qué. La institución **5** es la que aloja las APP: pregunta si hay clima favorable para que el sector privado, las APP y las empresas públicas financien infraestructura, y su dimensión 5.b pregunta si el gobierno **publicó** una estrategia o política de APP y si existe un marco legal y regulatorio que guíe la preparación, la selección y la gestión de los proyectos. **Leerla sola es el error que el método previene**: un programa de concesiones se rompe con la misma frecuencia en la **3** — coordinación entre entidades, donde viven los acuerdos de encomienda, y cuya dimensión 3.c pregunta

si los pasivos contingentes de proyectos subnacionales, de empresas públicas y de APP **se reportan al gobierno central** y se presentan en su documentación presupuestaria—, en la **10** (selección de proyectos, que es la cartera) y en la **13** (supervisión de cartera). A eso se añaden los dos ejes y su resta, y los tres factores transversales, que son lo que impide que un diagnóstico devuelva «falta una ley» cuando lo que falta es dotación.

Dos precisiones declaradas. El folleto de 2019 llama a la institución 5 «provisión alternativa de infraestructura» en el diagrama y «financiamiento alternativo» en el texto; el manual de 2022 la titula «**Alternative Infrastructure Financing**», de modo que el manual usa **financiamiento** y trata la diferencia como corrección de edición, no como ambigüedad viva. Y la fuente advierte que ni los mejores marcos legales y regulatorios producen los resultados esperados «if they are routinely circumvented in the political process»: es la mejor formulación disponible de por qué el eje de diseño, solo, no informa nada.

2.6 La evidencia comparada de dónde se aloja la unidad APP, y lo que se niega a decir

El informe de **agosto de 2014** del centro europeo de experiencia en APP sobre el establecimiento y la reforma de unidades APP revisa los marcos institucionales de **24** de sus miembros, con información correcta entre octubre de 2011 y marzo de 2014, e **identifica una unidad APP central en 18 de los 24**. El reparto de ubicación de esas 18, contado sobre la tabla 6 del propio informe: **6** en el ministerio de finanzas o economía, **7** como agencia ejecutiva, **4** como sociedad de capital público y **1** en la Presidencia.

Y la conclusión que el informe escribe y que este manual no puede ocultar: «**There is no single best model**». La ubicación depende de las funciones que se le asignen y de la organización de procesos de cada jurisdicción, y **puede** ser un factor crítico de su efectividad. Cualquier manual que use esta fuente para recomendar una ubicación está usándola contra lo que dice.

Lo que sí ordena es una **correlación entre función y forma**, y es lo que el método usa: las unidades con rol significativo de **entrega y apoyo técnico de proyectos** tienden a establecerse como agencia ejecutiva o sociedad; las de **foco de política** tienden a alojarse en el ministerio de finanzas o economía. Y documenta el patrón de **guardián de la puerta** aplicado a la unidad técnica: en muchos casos la propia unidad «**may not have the authority to issue an approval**» y debe revisar propuestas y recomendar a un comité separado, o «act as a "gatekeeper"» antes de que la propuesta llegue al comité que aprueba. En un segundo pasaje observa que, cuando la unidad es guardián del **acceso al financiamiento**, eso puede imponer disciplina y consistencia, con la advertencia de cuidarse de un proceso que cree un sesgo indeseado porque la decisión la empuje el financiamiento y no una exigencia de política como el valor por dinero.

Ése es el hallazgo que importa, y coincide con el anexo ¶2.3: la práctica europea documentada es que **la unidad técnica suele filtrar y no aprobar**. La separación entre función y atribución no es una

construcción de este manual — es lo que una norma y un relevamiento de 24 marcos describen por separado.

Una precisión de atribución, porque el manual cita cada documento por lo que dice. La frase que asocia la ubicación de la unidad APP **en el ministerio de finanzas** con el cumplimiento del rol de guardián **no es de este informe**: está en la guía de referencia de APP del Banco Mundial, versión 3, §2.3.4, p. 78: muchos países alojan su unidad APP central en el ministerio de finanzas «*to better fulfil its role of gatekeeper*». Dos fuentes que dicen dos cosas distintas, y el manual no las mezcla: el informe europeo describe a la **unidad** como filtro ante un órgano de aprobación separado; la guía describe la **ubicación** de la unidad como forma de servir al rol de guardián del ministerio. El registro de fuentes de este manual anota la divergencia con un trabajo propio de la casa que atribuía la frase al informe europeo, y la anota sin suavizarla.

Y una segunda precisión, que es la razón por la que el §2.7 no nombra países: la tabla 6 clasifica por **estructura jurídica** mientras otras fuentes clasifican por **dependencia funcional**, y la ventana de datos del informe atraviesa reformas nacionales. Dos clasificaciones correctas pueden contradecirse sobre el mismo país sin que ninguna esté equivocada. Un manual que ordenara países con esas tablas estaría publicando un artefacto de método.

2.7 La práctica comparada, en cuatro patrones y con la advertencia por delante

La advertencia va primero. El manual describe **cuatro patrones de reparto de atribuciones**, no cuarenta países, y los describe por su **estructura de atribuciones** con su fuente normativa. **No nombra ningún país como modelo a copiar y no los ordena por calidad**, por el límite de posicionamiento de este manual y porque la evidencia del §2.6 se niega expresamente a designar un mejor modelo.

Patrón	Dónde está la función técnica	Dónde está la atribución de aprobar	Fuente que lo describe	Patología a la que tiende
(a)	Dentro de la autoridad presupuestaria central, con opinión previa obligatoria	En la misma casa	Guía de referencia §2.3.4 (ubicación al servicio del rol de guardián)	Conflicto de interés: quien ayuda a preparar informa sobre si avanza — lo que el anexo ¶2.3 prohíbe
(b)	Fuera	Anclada en la autoridad presupuestaria central, por compuertas sucesivas	Anexo ¶2.3 y ¶2.4; guía de referencia §2.3.3	Ninguna estructural; es el patrón con mejor cobertura normativa, y decirlo no lo convierte en recomendación de ubicación
(c)	Fuera	También fuera; la autoridad presupuestaria central queda reducida a co-firma	Anexo ¶2.4 leído por contraste (exige escrutinio en cada fase)	Compuerta tardía: la atribución se concentra en un acto único y tardío, cuando ya no hay alternativa que no sea abandonar. Es el patrón que más se diagnostica mal leyendo sólo la norma, porque la co-firma da fuerza alta y la eficacia depende de si algo cambió alguna vez
(d)	En el ente sectorial que tiene la obra	En el ente que tiene la potestad de concesionar, por competencia delegada	Ley chilena de concesiones, art. 39 inciso 2°	Doble principal: el contrato nace con dos principales, y el silencio del acuerdo de encomienda traslada la decisión al foro de controversias

El patrón (d) es el del caso A del §4, y la ley chilena de concesiones lo escribe con precisión inusual. Su **artículo 39 inciso 2°** hace competente al ministerio de obras públicas para otorgar en concesión toda obra pública, salvo cuando la obra esté entregada a la competencia de otro ministerio, servicio público, municipio, empresa pública u otro organismo del Estado; en esos casos esos entes «podrán delegar mediante convenio de mandato» la entrega en concesión. Y añade el hecho de diseño que el Paso 6 explota: el convenio incluye «**la totalidad del estatuto jurídico de concesiones de Obras Públicas**» — procedimiento, ejecución y explotación, y también las facultades, derechos y obligaciones que emanan de la ley. Lo que el acuerdo de encomienda no diga lo dirá el estatuto; y lo que el estatuto no resuelva lo dirá el foro de controversias.

El mismo cuerpo normativo sirve, con artículos y sin juicio de legalidad, para mostrar las tres cosas que el método busca en cualquier marco; el §4 las desarrolla sobre el caso.

Un acto de aprobación fiscal se identifica por su firma. La adjudicación se resuelve por decreto supremo del ministerio sectorial «que deberá llevar, además, **la firma del Ministro de Hacienda**» (ley,

art. 8), y el convenio complementario se aprueba por decreto supremo fundado con la misma firma, «previo informe de la respectiva Dirección» sobre el impacto de la modificación (ley, art. 20). Dos actos, dos firmas, una fila del inventario cada uno.

Un órgano puede tener muchas funciones y ninguna atribución — y el marco a veces no distingue las palabras. El Consejo de Concesiones es «de carácter consultivo» y su informe previo es obligatorio en ocho materias, con informes «fundados y públicos» (ley, art. 1 bis); el Panel Técnico «**no ejercerá jurisdicción**» y su recomendación «no tendrá carácter vinculante» (ley, art. 36). Y el reglamento titula «Funciones y Atribuciones del Inspector Fiscal» los artículos que enumeran las tareas del supervisor del contrato (arts. 39 y 40) y «Atribuciones del Director respectivo» un artículo cuyas letras son, en su mayoría, **proponer y recomendar al Ministro** (art. 44). Que una norma vigente use los dos términos como sinónimos es la mejor justificación de que el manual los separe: un diagnóstico que copia el vocabulario del marco copia también su ambigüedad.

La convención del silencio decide quién manda. Estas dos normas lo resuelven de tres maneras opuestas. Si el Consejo no evacúa su informe en plazo, «se procederá sin la opinión consultiva del Consejo» (ley, art. 1 bis): el silencio **no detiene**. Si no se pronuncia sobre el interés público de una iniciativa privada, «se entenderá para todos los efectos que es **desfavorable**» (reglamento, art. 6 numeral 5): el silencio **niega**. Y si el ministerio de hacienda no observa las bases de licitación y el prospecto de inversión dentro de 30 días desde su ingreso, «se entenderán **aprobados** los documentos de licitación por parte de ese Ministerio» (reglamento, art. 14 numeral 3 letra a): el silencio **aprueba**. La compuerta de asequibilidad más importante del ciclo tiene aprobación por silencio y la opinión consultiva sobre interés público tiene rechazo por silencio. Ninguna es un error de redacción y ninguna es visible en un organigrama — y por eso el Paso 2 pide que el mapa registre, celda por celda, **qué pasa si falta la firma**.

Y un último hallazgo del tipo que el Paso 1 busca, dicho como hecho y sin opinión de legalidad, que no es del manual emitir: el numeral del reglamento que ordena esa remisión a Hacienda funda el deber en «el artículo 5° del DS MOP N° 900» (art. 14 numeral 3), y en el texto vigente de la ley el **artículo 5° figura como «Derogado»** desde la reforma de 2010. El mapa de aprobaciones registra la compuerta, registra su norma de respaldo y registra la discordancia; quién la resuelve y con qué efecto es de los servicios jurídicos del país, no de este método.

2.8 Lo que la evidencia de resultados no permite afirmar

El lector de gobernanza llega esperando la promesa de resultado: que el diseño institucional correcto produce mejores programas. El manual la desmonta aquí, con la evidencia propia de la casa, antes de que nadie se la pregunte.

El trabajo de Austral sobre el ministerio de Hacienda como orquestador del programa APP (*From Gatekeeper to Orchestrator*, mayo de 2026) puntúa **12 documentos de doctrina** y **50 países** en cuatro niveles —sin rol, compuerta, co-liderazgo y liderazgo analítico— y encuentra dos cosas: que la celda de

liderazgo analítico está vacía en la doctrina, porque ninguno de los doce documentos canónicos prescribe que el ministerio de Hacienda corra la cadena analítica de punta a punta; y que **siete países** llegaron a esa celda por caminos nacionales distintos, sin cobertura doctrinal.

Y su propia sección de límites es explícita, de modo que este manual la cita sin rebajarla. La señal empírica es **correlacional**. En la base de proyectos utilizada, la celda de liderazgo tiene **cuatro países y 1.547 proyectos**, de los cuales **uno solo aporta 1.135 — alrededor del 73 %**; el paper concluye que la señal «es fiable como afirmación sobre ese país e indicativa como afirmación sobre la celda». La comparación **no controla** por nivel de ingreso, tradición jurídica, historia de asistencia técnica, composición sectorial ni estabilidad política. Los instrumentos internacionales que puntúan el diseño de programas miden **diseño de jure, no implementación** y —lo que agrava el problema— **no fueron contruidos para detectar** liderazgo analítico del ministerio de Hacienda. El resumen del propio paper: hay evidencia correlacional consistente con la hipótesis, con efectos grandes pero limitados por el tamaño de muestra; la hipótesis está apoyada, con reservas, y **no está probada**.

M12 adopta el argumento cualitativo y no adopta la promesa de resultado. Ninguno de los tres instrumentos que el método usa mide resultados: miden **condiciones**. Lo que el manual sí afirma, porque se sostiene sin estadística, son tres cosas. **La vista de cartera sólo existe en el órgano que está sobre el nivel sectorial**: la asignación de riesgos, el sobre fiscal y la economía de las garantías son problemas de cartera y no de proyecto, y el único actor que puede verlos es el que no pertenece a un sector. **Una entidad de fiscalización superior audita una metodología más barato que veinte juicios sectoriales**: la consolidación metodológica reduce el coste marginal de auditoría por proyecto, y el coste de auditoría es un coste social real. Y **el momento de tensión es cuando la atribución se prueba**: un órgano con la cadena analítica lista puede rechazar, reestructurar o renegociar desde una posición defendible cuando el sobre fiscal muerde, y un órgano sin ella cede. Las tres son argumentos de estructura institucional, no inferencias de una muestra, y el manual dice que se sostienen sin ella.

Una advertencia de uso para quien quiera medir esto: los dos instrumentos internacionales que puntúan el diseño procedimental de programas APP cambiaron de metodología entre sus ediciones de 2018 y 2023 y la señal se trasladó entre subdimensiones. Las dos ediciones son una **evolución metodológica**, no una serie longitudinal, y compararlas como si lo fueran produce conclusiones sobre el instrumento y no sobre los países.

2.9 Lo que Austral añade y cita como propio

(i) **La regla de partición por coste marginal de información**. Cada paso analítico se asigna al actor cuyo **coste marginal de observar** las variables que ese paso necesita es menor; y cuando un paso requiere insumos técnicos y financieros a la vez, el actor con la ventaja financiera **fija la metodología y emite el veredicto**, mientras el que tiene la ventaja técnica **produce el proyecto** (*From Gatekeeper to Orchestrator*, §2.4). La asimetría que la sostiene es **bidimensional**: ingeniería, demanda, riesgo ambiental, operación y regulación tarifaria son más baratas de observar para la autoridad sectorial;

coste de capital, riesgo país, sobre fiscal, menú de garantías multilaterales y cuantificación de pasivos contingentes lo son para la autoridad presupuestaria central. De ahí salen las **cinco decisiones de nivel de programa** que el Paso 5 pide que existan antes del primer proyecto.

(ii) La secuencia de construcción, empírica y no teórica. Compromisos fiscales y sobre fiscal primero —la función que ninguna doctrina discute, y que instala al órgano como dueño de la información sin reclamar ninguna atribución nueva—; bancabilidad segundo; valor por dinero tercero; **asignación de riesgos cuarto**, porque es la más consecuente y la más política y conviene después de haber demostrado método; garantías de terceros quinto, técnicamente contenida y políticamente liviana. El propio paper declara que las cinco etapas son **lógicamente simultáneas** y que el orden es el camino de menor resistencia que los casos muestran: el Paso 8 lo adopta como orden por defecto y no como ley.

(iii) Los cinco modos de falla que ninguna herramienta resuelve: ministerio capturado, que usa la cadena analítica para justificar veredictos ya decididos; ministerio sin dotación, donde el mandato es real y el personal no; orquestación en el nivel equivocado en sistemas federales, donde la visibilidad consolidada y la función analítica viven en pisos distintos; doctrina por delante de la capacidad, con marco fuerte *de jure* y sin profundidad analítica para operarlo; y complejidad sectorial que la cadena canónica no absorbe. Un diagnóstico que no los examine antes de recomendar una secuencia está vendiendo una reforma a un país que no puede ejecutarla, y el Paso 8 obliga a examinarlos.

(iv) La compuerta afirmativa frente al veto pasivo. Un órgano diseñado para **negar por malas razones** se atrofia: negar cuesta capital político en cada caso y no deja rastro cuando no se usa. Uno diseñado para **afirmar por buenas razones** —una aprobación positiva y publicada, sin la cual el proceso no avanza— consolida: cada acto deja evidencia y el coste de esquivarlo sube. Es uno de los seis prerequisites de orquestación sostenible que el paper identifica, y es coherente con el anexo ¶2.4, que pide escrutinio **en cada fase** y no un veto final.

(v) El racionamiento de cartera bajo techo. Cuando una regla fiscal cuenta el valor presente de los compromisos firmes y contingentes contra un techo, **la restricción vinculante no es el techo: es la aritmética con que el ministerio suma sus garantías** (*The Pipeline Under the Ceiling*, julio de 2026). De las tres formas de puntuar un libro de garantías —valor esperado, exposición máxima o la cola correlacionada del conjunto— sólo la última es **subaditiva**, porque las garantías de un país no se pagan todas juntas, y es la única que premia diversificar. El Paso 7 toma la tesis y **remite a M2 y al paper para las cifras**.

(vi) La frontera de retención. La política permanente de asignación de riesgos que el Paso 5 exige tiene forma cerrada: la cuota eficiente de retención por clase de riesgo equilibra la prima que el socio privado cobra por soportarlo, el valor de incentivo de su gestión y el coste soberano de cargarlo, incluida la carga de espacio fiscal del pasivo contingente que crea (*The Retention Frontier*). Su taxonomía ordena **ocho clases** —construcción, operación y disponibilidad, demanda, tipo de cambio, inflación e indexación, tasa de interés, fuerza mayor y político o cambio de ley— con la tendencia eficiente de cada una y con un **techo de bancabilidad** más allá del cual la transferencia no es cara sino **infactible**. El manual la cita como marco, no como cifra: los parámetros son del país.

(vii) La evidencia institucional del corpus documental chileno del §4, que es propia y es nueva: el diseño institucional se puede medir en el expediente de controversias, y la tabla del §4 lo mide.

2.10 Tabla de correspondencia — cada paso del §3 con la fuente que lo respalda

Paso del §3	Fuente que lo respalda	Localización
1 · Inventario de atribuciones	Recomendación OCDE/LEGAL/0392, principio 2 (cinco órganos); anexo ¶2.1 (roles separados)	pp. 5 y 7
2 · Mapa de aprobaciones por las cuatro fases	Anexo ¶2.4 (las cuatro fases, escrutinio en cada una); guía de referencia de APP §2.3.3 (compuertas sucesivas)	p. 8; pp. 75–76
3 · Atribución formal frente a ejercida	Marco PIMA, dos ejes y rúbrica 1–3 con promedio simple y bandas; anexo ¶2.4 («sufficient capacity to evaluate the documentation presented to it»)	manual del marco pp. 4, 21 y 26; p. 8
4 · Brechas y prioridad	Diagnóstico de preparación APP: 19 preguntas clave y capítulo 9 (tema × pregunta × Sí/No × prioridad)	pp. 5–7 y 42
5 · Principios y políticas permanentes	Recomendación, doce principios y principio 10; regla de partición y cinco decisiones de programa; frontera de retención	pp. 5–6; <i>From Gatekeeper to Orchestrator</i> §2.4; <i>The Retention Frontier</i>
6 · Competencia delegada y acuerdos de encomienda	Ley chilena de concesiones, art. 39 inciso 2° (arrastre del estatuto completo); anexo ¶2.1	art. 39; p. 7
7 · Cartera contra el techo	<i>The Pipeline Under the Ceiling</i> : regla de puntuación subaditiva y libro de holgura; marco PIMA, instituciones 10 y 13	paper §3; manual del marco pp. 114 y 144
8 · Secuencia de reforma	Secuencia empírica de cinco etapas y cinco modos de falla; tres factores habilitantes del marco PIMA	<i>From Gatekeeper to Orchestrator</i> §13; manual del marco pp. 171–175
9 · Nota de estrategia y revisión anual	Diagnóstico de preparación APP, tercera fase y capítulo 10; anexo ¶2.5 (rol <i>ex post</i>); Recomendación, principio 11	pp. 3 y 44; p. 8; p. 6

La tabla inversa —de cada paso al entregable del servicio que lo produce— vive en el §5.1.

3. El método paso a paso

Esta sección es el manual dentro del manual. Son **nueve pasos** que un equipo de ministerio puede ejecutar con la ley, el reglamento, la ley de presupuestos y una planilla, **sin la plataforma y sin nosotros**. Cada paso declara cuatro cosas —su **insumo**, su **salida**, la **fuentes** que lo respalda y el **error que previene**— y ninguno pide un dato que un gobierno no tenga o no pueda pedir. La plataforma aparece sólo en el §5, y aparece como apoyo de cuatro de los nueve pasos, no como condición de ninguno.

El orden importa y no es arbitrario. Los **pasos 1 y 2** levantan el estado de derecho del programa: quién puede dictar cada acto y en qué momento del ciclo obliga. El **paso 3** los confronta con la práctica, que es donde el método se separa de una descripción legal. Los **pasos 4 y 5** convierten esa confrontación en brechas con prioridad y en las políticas permanentes que un programa necesita antes de recibir su primer proyecto. Los **pasos 6 y 7** son los dos lugares donde la evidencia muestra que el diseño institucional se cobra en dinero: la competencia delegada y la cartera bajo techo. Los **pasos 8 y 9** ordenan la reforma y la dejan escrita, auditable y con fecha de revisión.

Una advertencia antes de empezar, porque gobierna los nueve. **El método describe y mide; no redacta norma, no diseña organización, no hace ingeniería y no emite opinión de legalidad.** Donde el diagnóstico concluya que falta una institución, el paso correspondiente dice **qué debe poder hacer** esa institución y **con qué efecto fiscal**, nunca con qué articulado. El Paso 4 lo dice otra vez, en el punto exacto en que un lector empieza a leer esto como un proyecto de ley.

Paso 1 — El inventario de atribuciones: quién puede hacer qué, con la norma que lo dice

Insumo: la ley del programa, su reglamento, la ley orgánica de la autoridad contratante, la ley de administración financiera del Estado, las bases de licitación tipo y los decretos o resoluciones de los últimos tres años. **Salida:** la plantilla E1, una fila por acto. **Fuente:** Recomendación OECD/LEGAL/0392, principio 2 y anexo ¶2.1; Recomendación OECD/LEGAL/0460, II.i)e). **Error que previene:** confundir **quien redacta** con **quien decide**.

1.1 La unidad de análisis es el acto, no el órgano

Un inventario organizado por órgano produce una lista de competencias declaradas y no permite ninguna pregunta útil. Un inventario organizado por **acto con efecto jurídico** produce, en cambio, una

tabla que se puede auditar contra el diario oficial. La lista mínima de actos del ciclo de una concesión, que el método fija y que cada país amplía:

1. **Declarar el interés público** de una iniciativa privada, o incorporar un proyecto al programa.
2. **Aprobar las bases de licitación** y el prospecto de inversión.
3. **Adjudicar** el contrato.
4. **Autorizar el inicio de obras** o la entrega de los terrenos.
5. **Aprobar una modificación** con efecto fiscal, sea cual sea su nombre local.
6. **Aplicar una sanción** o hacer efectiva una garantía.
7. **Autorizar el término anticipado** y su compensación.
8. **Recibir la obra** y autorizar la puesta en servicio.
9. **Aprobar la entrega de una garantía estatal** —ingreso mínimo, garantía de deuda, garantía de tipo de cambio— cuando el marco la admita.

Cada acto se describe por **cinco columnas**, y las cinco importan:

Columna	Qué se escribe	Qué revela cuando está vacía
Órgano que dicta	el que firma el acto y responde por él	un acto sin dueño: la decisión se toma en un comité sin acto
Órgano que co-suscribe	el que firma además, y sin cuya firma el acto no nace	la aprobación fiscal no existe como acto
Órgano que informa	el que produce un informe, dictamen o recomendación previa	no hay pieza técnica anterior a la decisión
Norma que lo otorga	artículo, inciso y numeral; nunca «la práctica»	la atribución es costumbre, no potestad
Qué pasa si falta la firma	el acto no nace · el acto nace igual · el acto se entiende aprobado	la convención del silencio decide quién manda, y nadie la ha mirado

La quinta columna es la que casi ningún diagnóstico institucional incluye y la que más rendimiento da. Un marco puede resolver el silencio de un órgano de tres maneras opuestas —que no detenga, que niegue, que **apruebe**— y las tres son invisibles en un organigrama. El §4 muestra un marco vigente donde conviven las tres, y donde la compuerta de asequibilidad más importante del ciclo tiene **aprobación ficta**.

1.2 Las cinco filas mínimas de órgano, y de dónde salen

No son una elección editorial: son los cinco órganos que el **principio 2** de la Recomendación nombra al pedir mandatos claros, recursos suficientes y líneas claras de rendición de cuentas —autoridad

contratante, unidad APP, autoridad presupuestaria central, entidad de fiscalización superior y regulador sectorial (p. 5)—. Un inventario que no tenga una fila por cada uno está describiendo un programa al que le falta un órgano, y ése es ya un hallazgo.

La Recomendación de 2020 sobre gobernanza de la infraestructura añade el estándar con el que se juzga cada fila, y conviene citarlo entero porque es la vara del Paso 3: el marco institucional debe ser «transparent, coherent, predictable, legitimate and accountable», con las instituciones y los niveles de gobierno investidos de «**clear and consistent mandates, ample decision making powers, right skills and competences, and sufficient financial resources**» (OECD/LEGAL/0460, II.i)e). Cuatro requisitos, no uno: mandato, potestad de decidir, competencias y dinero. Un inventario que sólo registre el primero no está midiendo lo que la norma pide.

1.3 Atribución, función y compuerta: las tres palabras que no son sinónimos

El inventario obliga a usar bien las tres palabras de la convención del manual, y el marco normativo del propio país a menudo no ayuda. **Atribución** es la potestad de producir un acto con efecto jurídico. **Función** es la tarea que un órgano realiza sin que de ella nazca un acto: estudiar, informar, recomendar, monitorear. **Compuerta** es el punto del ciclo en que un acto de aprobación es condición para avanzar.

La distinción no es del manual: es del anexo ¶2.3 de la Recomendación, que separa en dos oraciones la función técnica de la potestad de decidir — la unidad APP ayuda a preparar y negociar, «should not decide on whether the PPP should move forward», y ese proceso de luz verde «should be anchored in the Central Budget Authority» (p. 8). Un órgano puede tener muchas funciones y ninguna atribución. **Ése es el diagnóstico más frecuente**, y no se puede escribir sin las tres palabras separadas.

Regla práctica para el llenado: si el resultado de la actuación del órgano es un **documento que otro órgano puede desatender sin infringir nada**, es función. Si el resultado es un **acto sin el cual el expediente no avanza**, es atribución. Si la actuación puede hacerse en cualquier momento sin detener el proceso, no es compuerta aunque el organigrama la dibuje en el camino.

1.4 Cómo se llena, y con qué evidencia

El inventario se llena **desde la norma hacia el acto**, nunca desde la entrevista. La entrevista sirve para el Paso 3, donde se mide el ejercicio; aquí produce descripciones que nadie puede auditar. El orden de trabajo es: leer la ley y el reglamento con el listado de actos delante; anotar artículo, inciso y numeral de cada celda; y **buscar un ejemplar publicado de cada acto** —un decreto, una resolución, un acuerdo— para confirmar que el acto existe con ese nombre y esas firmas.

Una celda queda vacía sólo por una de tres razones, y las tres se escriben: **(a)** el marco no asigna ese acto a nadie; **(b)** lo asigna a un órgano que no existe o no está en funciones; **(c)** el equipo no encontró la norma. Las tres son hallazgos distintos y sólo la tercera es un problema del diagnóstico. Una celda vacía nunca es un error de llenado que se completa con criterio del analista.

Paso 2 — El mapa de aprobaciones: los actos contra las cuatro fases

Insumo: el inventario del Paso 1. **Salida:** la plantilla E2, una matriz **acto × órgano × norma × fase**.

Fuente: Recomendación, anexo ¶2.4; guía de referencia de APP del Banco Mundial, §2.3.3. **Error que previene:** creer que un programa tiene control fiscal porque existe un acto de aprobación fiscal, sin preguntar **cuándo** ocurre.

2.1 Las cuatro fases son las de la Recomendación, y no se inventan otras

El anexo ¶2.4 pide que la autoridad presupuestaria central escrute **cada** APP y la controle **en cada fase clave**, y nombra cuatro: **Planificación; Factibilidad, diseño y preparación de la licitación; Licitación y firma del contrato; Construcción y explotación** (p. 8). El manual usa esas cuatro y ninguna otra, por dos razones. La primera es que es el único reparto de fases con respaldo normativo intergubernamental, de modo que un mapa construido así se puede **auditar contra una norma** y comparar entre países sin que la comparación dependa de la taxonomía del consultor. La segunda es que un equipo que puede elegir sus propias fases siempre elige las que su proceso ya tiene, y entonces el mapa no puede mostrar la fase que falta.

2.2 La matriz, celda por celda

Cada celda del mapa responde: **en esta fase, ¿qué órgano dicta este acto y con qué norma?** Y trae, heredada del Paso 1, la convención del silencio. Una celda vacía es un hallazgo; una celda llena sin norma es un hallazgo mayor.

	Planificación	Factibilidad, diseño y preparación de la licitación	Licitación y firma	Construcción y explotación
Autoridad contratante				
Unidad APP				
Autoridad presupuestaria central				
Entidad de fiscalización superior				
Regulador sectorial				

Sobre esa matriz el método pregunta una sola cosa, y es la que ordena el resto del diagnóstico: **¿hay alguna fase que el proyecto atravesase sin un acto de aprobación de la autoridad presupuestaria central?** Si la hay, el programa tiene una **fase ciega**, y el manual ya sabe cuál suele ser.

2.3 Las tres patologías que el mapa expone

La fase ciega. Una fase sin compuerta. Casi siempre es *Factibilidad, diseño y preparación de la licitación*, que es donde se decide el mecanismo de pago, el reparto de riesgos y el plazo — es decir, donde se decide el compromiso fiscal de los próximos treinta años. La norma lo anticipa: el anexo ¶10.1 dice que la evaluación de asequibilidad es «particularmente importante» **mientras el proyecto se prepara**, y no al firmarlo. Una autoridad presupuestaria central que sólo ve el expediente en la fase de firma está aprobando el resultado de decisiones que no tomó.

La compuerta tardía. Toda la aprobación fiscal concentrada en un acto único y final. Formalmente es potente —sin esa firma el contrato no nace— y en la práctica es débil: cuando llega, el pliego está publicado, las ofertas están presentadas y la única alternativa a firmar es abandonar un proceso con coste político ya pagado. La guía de referencia lo dice con la experiencia del campo: conviene crear varios puntos de decisión sucesivos, «allowing weak projects to be stopped before they consume too many resources» o antes de que adquieran impulso propio; y como el coste final no se conoce hasta cerrar la licitación, **puede hacer falta además una aprobación final antes de firmar** (§2.3.3, p. 75). Nótese el *además*: la aprobación final es un complemento de las compuertas anteriores, no un sustituto.

La compuerta duplicada. Dos órganos aprobando lo mismo con criterios distintos y sin orden declarado entre ellos. En la práctica se resuelve por el que menos pregunta, y su efecto es peor que el de no tener ninguno: produce la apariencia de control y reparte la responsabilidad hasta disolverla.

2.4 Compuerta afirmativa frente a veto: la recomendación del manual (D9)

Un mapa puede llenarse con dos diseños distintos de compuerta, y el manual recomienda uno.

Un **veto** es la potestad de detener. Es barata de escribir en una ley y cara de ejercer: negar cuesta capital político **en cada caso**, el órgano que niega queda expuesto como el que frenó la obra, y —esto es lo decisivo— **el veto no usado no deja rastro**. Un órgano con potestad de veto que nunca la ejerce es indistinguible, en el expediente, de un órgano que no la tiene. Con los años se atrofia: la organización aprende que el trámite es formal y el expediente empieza a llegarle armado y sin alternativa.

Una **compuerta afirmativa** es la potestad de dejar pasar: un acto positivo y publicado, sin el cual el proceso no avanza. Cuesta lo mismo en cada caso —hay que emitirlo siempre— y por eso no se atrofia; cada ejercicio deja evidencia documental; y el coste de esquivarla sube, porque esquivarla exige que alguien firme su ausencia. Además hace posible el Paso 3: una serie de actos afirmativos con criterio consistente **es** la evidencia de eficacia que el método pide.

El fundamento no es sólo de diseño: el anexo ¶2.4 pide escrutinio **en cada fase clave**, que es la descripción de una secuencia de compuertas afirmativas y no de un veto final. Y es uno de los prerequisites que el trabajo propio de la casa identifica para que la orquestación sea sostenible (Austral, *From Gatekeeper to Orchestrator*, §13.1).

Lo que el manual no dice: que un país deba reemplazar sus vetos por compuertas. Dice que, al **diseñar una atribución nueva**, la forma afirmativa es preferible y por qué; y que, al **diagnosticar una existente**, un veto con cero ejercicios documentados en tres años debe puntuarse en el eje de eficacia por lo que es.

Paso 3 — Atribución formal frente a atribución ejercida

Insumo: el mapa del Paso 2 y la evidencia documental de los últimos tres años. **Salida:** dos puntajes por acto y su diferencia — la **brecha de implementación**. **Fuente:** marco PIMA del FMI, dos ejes y rúbrica (manual del marco, 1.^a ed., 2022, pp. 4, 21, 25 y 26); Recomendación, anexo ¶2.4. **Error que previene:** el diagnóstico que lee la ley y concluye que el país está bien.

3.1 Los dos ejes, y por qué se puntúan por separado

El marco PIMA puntúa cada institución dos veces. El eje de **diseño institucional** mira el sistema formal —legislación y reglamentos— y describe «the potential effect of the current framework, **provided that it is fully applied**». El eje de **eficacia** mira «how well the system works in practice». La fuente los resume como «**what is on paper**» y «**what is in practice**» (p. 4). Este manual traslada esos dos ejes del nivel de institución al nivel de **acto**, que es su unidad, y los llama **fuerza** y **eficacia**:

- **Fuerza** — ¿la norma otorga la potestad, fija un criterio para ejercerla y ata una consecuencia a su falta? Se puntúa **sobre la norma** y sobre nada más.
- **Eficacia** — ¿el órgano la ejerce? ¿Con qué evidencia, en qué proporción de los casos y con qué efecto observable?

La resta es la **brecha de implementación**, y es la cifra que este manual publica en vez de un promedio. Dos países con la misma banda pueden necesitar reformas opuestas, y la brecha es lo que lo muestra: brecha grande con fuerza alta significa que **falta capacidad**; fuerza baja con brecha pequeña significa que **falta potestad**, y ninguna mejora de dotación la sustituye.

3.2 La rúbrica, tomada de la fuente

El manual adopta la escala del marco PIMA sin alterarla: **tres niveles por eje —1 baja, 2 media, 3 alta—**, promedio simple cuando hay que agregar, y bandas **1,00–1,49 baja · 1,50–2,49 media · 2,50–3,00 alta** (p. 26). Y adopta tres reglas de la misma fuente porque disciplinan el juicio del evaluador:

1. **La regla de las dos condiciones.** Cuando el umbral de un nivel tiene dos condiciones, basta que falte una para bajar un escalón, aunque la otra se cumpla con holgura. No se compensan.
2. **La regla de los tres años.** La eficacia se evalúa sobre datos de **al menos tres años**, con el umbral cumplido en la mayoría de ellos. Un ejercicio aislado y reciente no mueve el eje de eficacia; lo que

mueve es una serie.

3. **La regla de la base legal.** Los umbrales del eje de diseño se apoyan en **ley, reglamento u otro requisito formal**; un documento de rango inferior —una circular, una guía, un manual interno— **se evalúa en el eje de eficacia**, no en el de diseño (p. 25). Es la regla que impide que un país suba su puntaje de diseño publicando una guía.

3.3 Qué cuenta como evidencia de eficacia, en orden de fuerza

Orden	Evidencia	Por qué pesa lo que pesa
1	Un acto publicado que cambió una decisión — un proyecto devuelto, un pliego observado, un plazo no autorizado	es lo único que prueba que la atribución muere
2	Una serie de actos con criterio consistente a lo largo de tres años o más	prueba método, no voluntad de una persona
3	Una metodología publicada que el órgano aplica y cita en sus actos	prueba que el criterio existe fuera de quien lo ejerce
4	Dotación asignada a la función — unidad, personas, presupuesto identificable	prueba capacidad, que es condición necesaria y no suficiente

Y lo que **no** cuenta, dicho para que nadie lo incluya de buena fe: **la norma que crea la atribución** — ése es el otro eje, y contarla dos veces es el error que produce diagnósticos optimistas— y **la declaración del propio órgano** sobre lo que hace. Tampoco cuenta el número de expedientes tramitados: tramitar no es decidir.

3.4 El fundamento normativo del paso

Es una sola frase del anexo ¶2.4, y es la que este manual cita más veces: la autoridad presupuestaria central no necesita conocimiento profundo del diseño técnico, pero **«it needs sufficient capacity to evaluate the documentation presented to it»** (p. 8). Esa frase convierte la capacidad en parte del estándar normativo y no en una aspiración de gestión. Sin capacidad para evaluar el expediente, la atribución está en el papel — y el argumento de que «no es su especialidad» deja de ser una razón para no decidir, porque la norma ya distinguió entre entender el diseño técnico y poder juzgar el documento.

La Recomendación de 2020 lo refuerza por el lado de los medios, al exigir que las instituciones tengan a la vez **potestades amplias de decisión, competencias adecuadas y recursos financieros suficientes** (II.i)e). Un diagnóstico que encuentre mandato sin dotación ha encontrado un incumplimiento del estándar, no una dificultad operativa.

3.5 De los actos a las instituciones: los tres instrumentos, y ninguno promediado

El Paso 3 puntúa actos. Para hablar el lenguaje de los evaluadores que el país ya recibe, el método proyecta además el resultado sobre tres instrumentos existentes, y **los publica separados**:

Instrumento	Qué mide	Escala	Qué aporta a M12
Diagnóstico de preparación APP por país (Banco Mundial, junio de 2016)	condiciones del marco APP por brechas	19 preguntas clave; puntaje 0–5 por principio con bandas <i>mature</i> / <i>emerging</i> / <i>nascent</i> / <i>early-stage</i>	las preguntas del Paso 4
Autoevaluación PIMA (FMI)	el sistema de inversión pública que contiene al programa	15 instituciones × 3 dimensiones; 1–3 en dos ejes	los dos ejes y la brecha de implementación
Autoevaluación PEFA PI-10	la institución de reporte de riesgo fiscal	D→A con conversión M2	la institución que el Paso 9 necesita que exista

No se promedian, no se normalizan a una escala común y no se publica ningún índice único.

Fabricar ese número sería inventar un instrumento sin validación y sin nadie que lo cite, y el manual lo dice donde el lector lo va a pedir (**D3**). Tres escalas distintas conviviendo en una nota de estrategia son incómodas; una sola cifra inventada es indefendible.

Y hay una razón técnica además de la de prudencia: los tres instrumentos tienen **convenciones opuestas de dato faltante**. El diagnóstico de preparación cuenta una pregunta clave sin responder **como cero** sobre el total, porque mide preparación y el silencio del país es información. La autoevaluación PIMA **excluye** del promedio la institución sin puntuar, porque es juicio de experto y el silencio es ausencia de juicio. Promediar dos agregados contruidos con convenciones opuestas produce un número que no significa nada. **Toda tabla del manual que publique un agregado declara cuál de las dos convenciones aplica y cuántas casillas la sostienen.**

3.6 Las tres instituciones del marco PIMA que un diagnóstico APP puro se pierde

La institución **5** —financiamiento alternativo de infraestructura— es la que aloja las APP, y leerla sola es el error que este paso previene. Un programa de concesiones se rompe con la misma frecuencia en otras tres:

- **3 — coordinación entre entidades**, donde viven los acuerdos de encomienda del Paso 6, y cuya dimensión 3.c pregunta si los pasivos contingentes de proyectos subnacionales, de empresas públicas y de APP **se reportan al gobierno central** y se presentan en su documentación presupuestaria.
- **10 — selección de proyectos**, que es la cartera del Paso 7.

- **13 — gestión y supervisión de cartera**, que es la revisión anual del Paso 9.

A eso se suman los **tres factores habilitantes transversales** —marco legal, sistemas de información y capacidad del personal—, que son lo que impide que el diagnóstico devuelva «falta una ley» cuando lo que falta es dotación. Y una advertencia de la propia fuente que el manual repite porque resume el paso entero: ni los mejores marcos legales y regulatorios producen los resultados esperados «if they are routinely circumvented in the political process».

Paso 4 — Las brechas y su prioridad

Insumo: el mapa del Paso 2, los puntajes del Paso 3 y la documentación pública del país. **Salida:** las **19 preguntas clave** respondidas con cita, y una brecha por cada respuesta distinta de *Sí*, con prioridad declarada. **Fuente:** diagnóstico de preparación APP por país, pp. 5–7 y capítulo 9 (p. 42). **Error que previene:** convertir un cuestionario en una nota.

4.1 Las 19 preguntas y lo que el instrumento hereda al método

El instrumento base organiza el diagnóstico en un **panorama de país** y **siete temas** de contenido —experiencia APP; apoyo y apropiación de los interesados; marco legislativo y regulatorio; **marco institucional**; financiamiento y gestión del riesgo fiscal; acceso a financiamiento; transparencia y divulgación—, con **19 preguntas clave**, una por subcriterio. **Cinco de esas diecinueve son del capítulo de marco institucional** y son las que este manual desarrolla: si hay instituciones para preparar, contratar e implementar APP; si hay procesos que las guíen; si hay documentos y plantillas estandarizados; si hay estrategia de comunicación y de involucramiento de interesados; y si gobierno e industria tienen o acceden a las habilidades y la experticia (p. 23). Las otras catorce son de M1 a M11, y el método **remite en vez de repetirlas**.

Lo que el método hereda entero es el rasgo que hace útil al instrumento: **compara el estado de cosas con la buena práctica para producir una brecha**, no un puntaje (p. 3). Y lo que el método añade, declarándolo: el instrumento responde **Sí/No** y aquí se responde **Sí / Parcial / No / No aplica**, porque un diagnóstico institucional que no pueda decir «parcial» fuerza al evaluador a mentir en una de las dos direcciones.

4.2 Cuatro reglas de publicación, que el §5 hereda

1. **La cita obligatoria.** Una respuesta sin documento que la sostenga es una opinión. La respuesta trae el nombre del documento, su fecha y la ubicación exacta dentro de él. La **cobertura de evidencia** —qué proporción de las respuestas trae cita— se publica aparte y **no toca el puntaje**: una cita faltante marca una pregunta, no baja una nota.

2. **El veredicto suspendido.** El método **no publica banda de país** por debajo del **40 %** de preguntas clave respondidas, y tampoco cuando más del **20 %** de las preguntas está marcada como *No aplica*. Los dos umbrales se imprimen **junto a toda banda**, siempre: un lector que ve «early-stage» sin ellos no puede distinguir un país débil de un cuestionario a medio llenar.
3. **Las preguntas de signo invertido se invierten antes de puntuar.** Hay preguntas cuya redacción interroga por un problema, de modo que un «sí» es mala noticia. Sumarlas sin invertirlas es el error que una planilla comete en silencio y que nadie descubre porque el resultado parece razonable.
4. **Ningún porcentaje de calidad institucional sin su denominador.** La cuenta de brechas se publica como n brechas sobre N preguntas respondidas, nunca como un porcentaje suelto. El denominador es la mitad de la información.

4.3 La prioridad se fija con criterio declarado, no se deduce del puntaje

Una brecha es toda respuesta distinta de *Sí*. Su prioridad —**alta, media, baja**— se fija con un criterio escrito en la propia nota de estrategia, y el criterio por defecto del método tiene tres preguntas, en este orden:

- **¿Bloquea?** ¿Impide que el programa avance sin exponer al Estado a un riesgo fiscal no medido? Si sí, es alta, cualquiera sea su coste de reparación.
- **¿Es condición de otra?** Una brecha que otras cuatro necesitan resuelta primero sube, aunque aislada parezca menor. Aquí es donde el Paso 8 empieza a escribirse.
- **¿Es reparable dentro del ciclo presupuestario en curso?** Entre dos brechas de igual efecto, sube la que se puede cerrar antes: una reforma que muestra un resultado en doce meses compra el capital político de la siguiente.

Lo que el criterio **no** hace es ordenar por facilidad ni por coste. Una brecha barata y decorativa no sube por barata.

4.4 El límite de posicionamiento, dicho en el punto exacto en que hace falta

Aquí se repite, por segunda vez en el manual, el límite que lo gobierna entero, y se repite aquí porque convertir una brecha en una acción es el punto exacto en que este método deja de ser diagnóstico y empezaría a ser reforma legal.

La firma es de riesgo fiscal y también hace APP. No lidera reforma legal ni diseño de ingeniería, y este método no puede ejecutarse como si lo hiciera. En concreto, cuando el diagnóstico concluye que falta una institución o que una atribución está mal asignada, la acción que el método escribe tiene esta forma y ninguna otra:

«El órgano X debe poder [acto] en la fase [fase], con efecto [el acto no nace sin su firma / el acto se suspende / el acto se publica con su fundamento], y el efecto fiscal de que hoy no pueda

hacerlo es [**compromiso no medido / pasivo contingente no registrado / decisión tomada sin alternativa**].»

Y **no** tiene esta otra:

«Modifíquese el artículo *N* de la ley *M* en el sentido de...»

La redacción del articulado es de los servicios jurídicos del país o de su asesor legal, y el método lo dice así, por escrito, en la nota de estrategia. La razón no es de prudencia comercial: es que el diagnóstico y la redacción normativa tienen destinatarios, responsabilidades y controles distintos, y mezclarlos hace que el diagnóstico pierda la única cualidad que lo hace útil — que la entidad de fiscalización superior del país pueda auditarlo sin tener que evaluar al mismo tiempo una propuesta de ley.

Con el mismo alcance: el método **no propone organigramas ni plantas de personal** —propone atribuciones y compuertas, y dónde se aloje quien las ejerce es del país—, **no califica al país contra otros países** —las bandas son del país sobre sí mismo y son punto de partida de una reforma, no nota — y **no emite opinión de legalidad**. Donde el marco muestre una discordancia entre dos normas, el método **la registra con su cita y no la resuelve**: el §4 trae un ejemplo real de una celda así.

Paso 5 — Los principios y las cuatro políticas permanentes

Insumo: las brechas del Paso 4. **Salida:** el puntaje por los **12 principios** de la Recomendación en sus tres bloques, y el inventario de las cuatro políticas permanentes con su órgano dueño y su fecha de publicación. **Fuente:** Recomendación, principios 2, 4, 10 y 11; **OECD/LEGAL/0460**, II.ii); Austral, *From Gatekeeper to Orchestrator* (§2.4 y §2.5) y *The Retention Frontier*. **Error que previene:** creer que una política existe porque se aplicó una vez.

5.1 Por qué las brechas se proyectan sobre los principios

Una lista de carencias no es un diagnóstico de gobernanza: es una lista. Proyectarla sobre los **doce principios** en sus **tres bloques** —**A**, marco institucional claro, predecible y legítimo, con autoridades competentes y recursos suficientes (1–3); **B**, selección de las APP fundada en el valor por dinero (4–9); **C**, uso transparente del proceso presupuestario para minimizar riesgos fiscales y asegurar la integridad de la contratación (10–12)— le da al resultado un **lenguaje normativo que el país ya adoptó** y que su contraloría, su congreso y su banco multilateral reconocen. Es la diferencia entre decir «faltan procesos» y decir «el bloque A está en banda baja con estas tres brechas y este es el principio que ninguna de ellas cumple».

Tres principios cargan casi todo el peso del diagnóstico institucional. El **2** es la columna, por las cinco filas del inventario. El **4** separa la decisión de invertir de la de **cómo** contratar y financiar, y pide que la priorización se haga al nivel político superior, sin sesgo institucional, procedimental ni contable a favor ni en contra de las APP (p. 6) — la Recomendación de 2020 repite la misma prohibición de sesgo al elegir el modo de entrega (II.ii)e). El **10** pone en la autoridad presupuestaria central la asequibilidad del proyecto y la **sostenibilidad del sobre de inversión completo** (p. 6).

5.2 Las cuatro políticas permanentes que deben existir antes del primer proyecto

Éste es el contenido propio del paso. Un programa necesita cuatro decisiones tomadas **de una vez y para todos los proyectos**, cada una con un órgano dueño, un documento y una fecha:

#	Política permanente	Qué fija	Órgano dueño	Por qué no puede ser del proyecto
1	Tasa de descuento pública y su fecha de revisión	el precio del tiempo para todo el programa	autoridad presupuestaria central	fijada proyecto a proyecto, cada proyecto elige la tasa que lo hace pasar
2	Umbral de valor por dinero y su metodología	cuándo una APP es preferible al modo público	autoridad presupuestaria central	sin umbral previo, el comparador se calibra contra el resultado
3	Política de asignación de riesgos, riesgo por riesgo	qué se retiene y qué se transfiere, por defecto	autoridad presupuestaria central	la asignación negociada al final del proceso la fija el licitante, no el Estado
4	Sobre fiscal —compromisos firmes y pasivos contingentes— con su regla de medición	cuánto cabe en total y cómo se cuenta	autoridad presupuestaria central	sin regla de medición no hay techo; hay una lista

Las cuatro son de la autoridad presupuestaria central por el **principio 10** y por la **regla de partición** del trabajo propio de la casa: cada paso analítico se asigna al actor cuyo coste marginal de observar las variables de ese paso es menor, y cuando un paso necesita insumos técnicos y financieros a la vez, el que tiene la ventaja financiera **fija la metodología y emite el veredicto** mientras el que tiene la ventaja técnica **produce el proyecto** (*From Gatekeeper to Orchestrator*, §2.4). Coste de capital, riesgo país, sobre fiscal y cuantificación de pasivos contingentes son más baratos de observar para la autoridad presupuestaria central; ingeniería, demanda, riesgo ambiental y regulación tarifaria lo son para la autoridad sectorial. De ahí salen las **cinco decisiones de nivel de programa** que el mismo trabajo identifica (§2.5).

El error que el paso previene, dicho sin rodeos: una política que se fija proyecto a proyecto no es una política — es el resultado de la negociación del último proyecto, convertido en precedente por acumulación y sin que nadie lo haya decidido.

5.3 La política de riesgos tiene forma, y el manual la cita como marco

De las cuatro, la tercera es la que más veces se encuentra ausente y la que peor se improvisa. El trabajo propio de la casa le da forma: la **cuota eficiente de retención** por clase de riesgo equilibra la prima que el socio privado cobra por soportarlo, el valor de incentivo de su gestión y el coste soberano de cargarlo, incluida la carga de espacio fiscal del pasivo contingente que crea; y existe un **techo de bancabilidad** más allá del cual transferir un riesgo no es caro, es **infactible** (Austral, *The Retention Frontier*). Su taxonomía ordena **ocho clases** —construcción; operación y disponibilidad; demanda; tipo de cambio; inflación e indexación; tasa de interés; fuerza mayor; político o cambio de ley— con la tendencia eficiente de cada una (apéndice C).

El manual la cita **como marco y no como cifra**: los parámetros son del país. Y el paso se limita a lo que le corresponde — comprobar que la política **existe**, que está **publicada**, que **nombra los riesgos uno por uno** y que tiene **un órgano que responde por ella**. El cálculo de la asignación es de **M5**; el registro de lo que esa asignación cuesta es de **M2**.

La Recomendación de 2020 respalda el mismo contenido en dos incisos: exige asignación de riesgos transparente y apropiada en la estructuración del proyecto **junto con un plan acordado para gestionarlos, monitorearlos y mitigarlos durante todo el ciclo de vida del activo** (II.ii)f), y pide que el sobre de inversión completo sea sostenible en el mediano y largo plazo, midiendo, divulgando y monitoreando los compromisos plurianuales **incluidos los compromisos fuera de balance y los pasivos contingentes** de proyectos de infraestructura (II.ii)b). Ésa es la política permanente número 4, escrita por una norma intergubernamental.

Paso 6 — La competencia delegada y los acuerdos de encomienda

Insumo: el inventario del Paso 1, y todo acuerdo entre entidades públicas que esté detrás de un contrato del programa. **Salida:** cinco preguntas contestadas o en blanco por cada acuerdo, y cada blanco convertido en riesgo fiscal con destinatario. **Fuente:** ley chilena de concesiones, art. 39 inciso 2°, como marco documentado del patrón; Recomendación, anexo ¶2.1; **OECD/LEGAL/0460**, II.v)b). **Error que previene:** el más caro del método — que un silencio administrativo se resuelva en un foro de controversias.

6.1 Qué es el problema de los dos principales

Cuando una entidad pública encarga a otra licitar y administrar una obra que le corresponde por sector, el contrato nace con **dos principales**: el que tiene el sector —y con él la definición del servicio, el estándar y el usuario— y el que tiene la potestad de concesionar —y con ella el procedimiento, el

contrato y la relación con el concesionario—. El concesionario, en cambio, tiene **una sola contraparte**, y no tiene por qué conocer el reparto interno del Estado.

Eso no es un trámite: es un **objeto de diseño con coste fiscal propio**. Toda ambigüedad del acuerdo se convierte, más tarde, en una discusión sobre si un estándar era exigible; esa discusión se resuelve en el foro de resolución de controversias del contrato; y ahí se resuelve **caro, tarde y con efecto de precedente** sobre los demás contratos del mismo programa.

El patrón tiene respaldo normativo y forma legal reconocible. La ley chilena de concesiones lo escribe con precisión inusual: su **artículo 39 inciso 2°** hace competente al ministerio de obras públicas para otorgar en concesión toda obra pública salvo cuando la obra esté entregada a la competencia de otro ministerio, servicio público, municipio, empresa pública u otro organismo del Estado, y en esos casos esos entes «podrán delegar mediante convenio de mandato» la entrega en concesión; y añade el hecho que este paso explota: en el convenio «se entenderá incluido [...] **la totalidad del estatuto jurídico de concesiones de Obras Públicas**», tanto el procedimiento de licitación, adjudicación, ejecución, conservación y explotación **como las facultades, derechos y obligaciones que emanan de la ley**.

Léase con cuidado lo que eso significa para el diagnóstico: **lo que el acuerdo no diga, lo dirá el estatuto**; y lo que el estatuto no resuelva, lo dirá el foro de controversias. Un acuerdo de encomienda corto no es un acuerdo sencillo: es un acuerdo que delegó su contenido en un cuerpo normativo escrito para otra cosa.

La Recomendación de 2020 nombra el instrumento sin rodeos al pedir que los gobiernos adopten instrumentos efectivos de coordinación entre niveles nacional y subnacional, y enumera entre ellos los «**contracts between levels of government**» junto a los acuerdos de cofinanciamiento y los procesos formales de consulta (II.v)b). El acuerdo de encomienda es, para el método, exactamente eso: un contrato entre entidades públicas que reparte atribuciones, y por lo tanto un objeto del diagnóstico y no un antecedente administrativo.

6.2 Las cinco preguntas, y el destinatario de cada silencio

El método exige que el acuerdo responda **por escrito** cinco preguntas. Cada una sin respuesta es un riesgo fiscal, y el paso obliga a nombrar **quién lo paga**:

#	Pregunta que el acuerdo debe responder	Si calla, quién paga
1	¿Quién aprueba un cambio de estándar y con cargo a qué se paga?	el Estado, por la vía de una compensación fijada fuera de la negociación original
2	¿Quién es la contraparte técnica sectorial y con qué potestad — informar, vincular o vetar?	el programa, en plazo: el expediente se detiene hasta que alguien decida quién decide
3	¿Cómo se resuelve un desacuerdo entre mandante y mandatario antes de que llegue al foro de controversias?	los dos, en tiempo y en precedente
4	¿Quién responde ante el concesionario ?	el mandatario, que es el que firmó, aunque la decisión no fuera suya
5	¿De qué presupuesto sale la compensación?	quien tenga la partida cuando llegue la factura, que rara vez es quien causó el gasto

Las cinco son preguntas de diseño institucional, no de derecho de contratos, y por eso están en este manual y no en **M11**. La **remisión es explícita**: **M11** pone precio al acto de modificación cuando ya ocurrió. Este paso intenta que no ocurra por una razón evitable.

6.3 Cómo se diagnostica, en tres movimientos

Primero, el censo. ¿Cuántos contratos del programa están detrás de un acuerdo de encomienda? Si la autoridad contratante no puede responderlo en una semana, ése es el hallazgo: el programa no sabe cuáles de sus contratos tienen dos principales.

Segundo, la lectura. Las cinco preguntas, contestadas o en blanco, acuerdo por acuerdo. Un acuerdo de dos páginas casi siempre tiene cinco blancos.

Tercero, el contraste con el expediente. ¿Alguna de las controversias del programa discutió una de las cinco preguntas? Si la respuesta es sí, el diseño institucional dejó de ser una hipótesis del diagnóstico y pasó a ser un hecho con número de expediente y, a veces, con un monto. El §4 lo hace sobre un corpus público y encuentra exactamente eso.

Una regla de publicación, que es la de la serie. Por debajo de **tres casos** no se publica percentil. Cuatro acuerdos no permiten una tasa; permiten un **mecanismo descrito con cita**, que es lo que este paso necesita.

Paso 7 — La cartera contra el techo: priorizar es racionar

Insumo: la lista de contratos firmados y en preparación, el sobre fiscal del Paso 5 y el techo declarado.

Salida: el libro de holgura y la regla de asignación. **Fuente:** Austral, *The Pipeline Under the Ceiling*;

marco PIMA, instituciones 10 y 13; **OECD/LEGAL/0460**, II.ii)b). **Error que previene:** llamar «cartera» a una lista.

7.1 Un programa sin techo no tiene prioridades

La afirmación es literal. Si no existe un límite agregado, cualquier proyecto que pase su propio examen entra, y el orden de entrada lo fija la velocidad de preparación de cada ministerio sectorial. Eso no es una prioridad: es una carrera. La priorización sólo empieza a existir cuando **entrar cuesta el lugar de otro**, y eso requiere un techo declarado y un saldo que se pueda consultar.

El paso fija cuatro cosas, en este orden:

(i) La regla de medición del libro de compromisos. Es la decisión que en realidad determina cuánto construye el país, y casi nunca se toma explícitamente. Hay tres candidatas: el **valor esperado** de los pagos contingentes, la **exposición máxima** de cada garantía, o la **cola correlacionada del conjunto**. El trabajo propio de la casa demuestra que la elección es decisiva y que sólo la tercera es **subaditiva** — porque las garantías de un país no se pagan todas juntas —, de modo que es la única que premia diversificar en vez de castigar por acumulación (Austral, *The Pipeline Under the Ceiling*). Sumar exposiciones máximas produce un techo que se agota antes de tiempo; sumar valores esperados produce uno que no se agota nunca.

(ii) El libro de holgura, publicado. El acumulado corriente contra la senda del techo, actualizado en cada acto que compromete. Publicado quiere decir que un ministerio sectorial pueda consultarlo **antes** de preparar su proyecto, no después de presentarlo.

(iii) La regla de asignación: valor por unidad de holgura, no orden de llegada. El orden de llegada premia al ministerio más rápido; el valor por unidad de holgura premia al proyecto que más entrega por cada punto de techo que consume. La diferencia es el contenido entero de la palabra «priorizar».

(iv) El órgano dueño de la holgura y el acto por el que la asigna. Sin un acto, la holgura la asigna quien firma último.

7.2 Lo que este paso explícitamente no hace

No decide qué proyecto es mejor para el país. Eso es del sistema nacional de inversiones y del ministerio de línea, y el principio 4 de la Recomendación lo pone al nivel político superior. El paso trata la cartera como **restricción fiscal y problema de racionamiento**, nunca como juicio sobre qué obra conviene.

No fija el nivel del techo. Cuánto por ciento del producto o del ingreso puede comprometerse es una decisión de política fiscal, con dueño propio.

No calcula. El libro de compromisos y su medición son de **M2**; la divulgación consolidada de lo que ese libro contiene es de **M9**. Este paso comprueba que existan, que tengan dueño y que el resultado esté publicado a tiempo para que alguien lo use. Donde la cifra sería el argumento natural, el manual **remite a M2 y a M9 y lo dice en el texto**, para que la remisión no parezca una omisión.

7.3 La trampa de medición que este paso obliga a declarar

Hay un error que aparece en casi todos los diagnósticos de cartera y que el método impide por regla: **comparar una existencia con un flujo**. Un techo suele declararse como porcentaje del producto de **cada año** —un flujo— mientras que el registro consolidado de compromisos publica **exposición bruta acumulada** —una existencia—. Dividir la segunda por el producto y compararla con el primero produce un número que parece un incumplimiento y no lo es, o al revés.

La regla del método es simple y no admite excepción: **la regla de medición del libro se declara antes de publicar cualquier comparación, y toda cifra dice si es flujo anual o existencia**. El §4 lo demuestra sobre un caso donde las dos cifras están publicadas y donde el manual, teniendo las dos a mano, **no las divide entre sí** y explica por qué.

El respaldo normativo del paso está en la Recomendación de 2020, que pide asegurar que el sobre de inversión en infraestructura sea sostenible en el mediano y largo plazo considerando el nivel de deuda, **midiendo, divulgando y monitoreando los compromisos plurianuales de gasto, incluidos los compromisos fuera de balance y los pasivos contingentes** que resultan de proyectos de infraestructura (II.ii)b). Medir, divulgar y monitorear: tres verbos, tres entregables, un órgano.

Paso 8 — La secuencia de reforma: qué se construye primero

Insumo: las brechas priorizadas del Paso 4, la brecha de implementación del Paso 3 y los tres factores habilitantes del marco PIMA. **Salida:** una secuencia con órgano responsable, acto requerido y plazo.

Fuente: Austral, *From Gatekeeper to Orchestrator*, §13. **Error que previene:** la reforma de todo a la vez, que es como fracasan.

8.1 El orden por defecto es empírico, no teórico

El trabajo propio de la casa observa que los países que llegaron a un ministerio de finanzas con mando analítico sobre el programa lo hicieron por un camino parecido, y el manual lo adopta **como orden por defecto y no como ley** — el propio trabajo declara que las cinco etapas son **lógicamente simultáneas** y que el orden es el camino de menor resistencia que los casos muestran (§13.4):

#	Qué se construye	Por qué va ahí
1	Compromisos fiscales y sobre fiscal	es la función que ninguna doctrina discute, y que instala al órgano como dueño de la información sin reclamar ninguna atribución nueva
2	Bancabilidad	técnica, poco disputada, y produce interlocución con el mercado
3	Valor por dinero	ya con método demostrado en las dos anteriores, la metodología se discute menos
4	Política de asignación de riesgos	la más consecuente y la más política: conviene después de haber demostrado método tres veces
5	Garantías de terceros	técnicamente contenida y políticamente liviana; buen cierre

La lógica del orden es una sola: **cada etapa compra el capital político de la siguiente**, y la primera no pide ninguna potestad nueva — sólo pide los datos, que nadie niega. Un país que empieza por la cuarta pide la atribución más disputada a un órgano que todavía no ha demostrado que sabe usarla.

8.2 Los dos filtros del país, que pueden invertir el orden

El orden por defecto se cruza con dos lecturas del propio diagnóstico, y cualquiera de las dos puede moverlo:

La brecha de implementación del Paso 3 dice si la restricción es **norma o dotación**. Si la fuerza es alta y la eficacia baja, la reforma normativa no cambiará nada y la secuencia debe empezar por capacidad —dotación, metodología publicada, sistemas—. Si la fuerza es baja, ninguna mejora de capacidad sustituye la potestad que falta, y la secuencia debe empezar por la norma aunque tarde más.

Los tres factores habilitantes del marco PIMA —marco legal, sistemas de información y capacidad del personal— dicen si la reforma es **ejecutable**. Una secuencia impecable sobre un país sin sistemas de información es un plan para incumplir cinco veces seguidas.

8.3 Los cinco modos de falla que ninguna herramienta resuelve

El paso obliga a examinarlos **antes** de recomendar una secuencia, porque un diagnóstico que no lo haga está vendiendo una reforma a un país que no puede ejecutarla (Austral, *From Gatekeeper to Orchestrator*, §13.3.1):

1. **Ministerio capturado** — usa la cadena analítica para justificar veredictos ya decididos. La reforma institucional lo hace más eficiente, no más honesto.
2. **Ministerio sin dotación** — el mandato es real y el personal no. Aquí la secuencia empieza por capacidad o no empieza.
3. **Orquestación en el nivel equivocado en sistemas federales** — la visibilidad consolidada y la función analítica viven en pisos distintos del Estado. Es el caso donde el anexo ¶2.7 —los mismos roles mantenidos en el nivel subnacional— deja de ser una línea y pasa a ser el problema. El diagnóstico fiscal subnacional propiamente tal es **M10**.

4. **Doctrina por delante de la capacidad** — marco fuerte *de jure*, sin profundidad analítica para operarlo. Produce los mejores puntajes de diseño y los peores resultados.
5. **Complejidad sectorial que la cadena canónica no absorbe** — sectores cuyo riesgo no se deja tratar con el método general.

8.4 Qué forma tiene cada línea de la secuencia

Cada etapa se escribe con **cuatro campos y ninguno opcional**: el **órgano responsable**; el **acto requerido** —qué tiene que firmarse, publicarse o dictarse para que la etapa esté hecha—; el **plazo**, anclado al ciclo presupuestario y no a un número de meses; y la **señal de cumplimiento**, que es el documento público por el que un tercero puede verificar que ocurrió. Una etapa sin acto requerido no es una etapa: es una intención.

Paso 9 — La nota de estrategia, el plan de acción y la revisión anual

Insumo: todo lo anterior. **Salida**: un documento con anexo de evidencia, y una fecha de próxima revisión. **Fuente**: diagnóstico de preparación APP, tercera fase y capítulo 10 (pp. 3 y 44); Recomendación, anexo ¶2.5 y principio 11; **OECD/LEGAL/0460**, II.viii)a) y VI. **Error que previene**: el diagnóstico que nadie puede auditar y que nadie vuelve a leer.

9.1 El contenido mínimo de la nota de estrategia

La nota de estrategia es el entregable con que el instrumento base hace culminar su tercera fase, y el método fija su contenido mínimo:

1. **La banda, con sus dos umbrales declarados** —completitud y no aplicabilidad— impresos al lado.
2. **Las brechas ordenadas por prioridad**, cada una con su cita documental.
3. **La secuencia del Paso 8**, con órgano responsable, acto requerido, plazo y señal de cumplimiento.
4. **Las cuatro políticas permanentes del Paso 5**, con fecha de publicación comprometida y órgano dueño.
5. **El anexo de evidencia documental**: cada respuesta con el documento que la sostiene.

El quinto es el que convierte el resto en auditable. Sin él, una entidad de fiscalización superior sólo puede creer el diagnóstico; con él, puede **verificarlo**, que es lo que el anexo ¶2.5 supone al pedirle capacidad suficiente para dar un veredicto claro sobre si el proyecto representó valor por dinero.

9.2 La institución de divulgación, y por qué el método comprueba que exista

El **principio 11** exige que la documentación presupuestaria divulgue todos los costes y pasivos contingentes, con transparencia sobre todo el sector público. La Recomendación de 2020 añade el requisito organizativo que suele faltar: **definir y asignar claramente las responsabilidades institucionales** de consolidación, difusión, análisis y evaluación de los datos, **con los recursos financieros y las competencias profesionales** para operarlos (II.viii)a).

El método comprueba tres cosas y no calcula ninguna: que exista un **documento** de divulgación, que tenga un **órgano dueño nombrado**, y que tenga **periodicidad declarada**. Qué debe contener ese documento y cómo se construye es de **M9**; el registro de los compromisos que alimenta es de **M2**. Por eso el paso incorpora la **autoevaluación PEFA PI-10** —reporte de riesgo fiscal, en sus tres dimensiones: empresas públicas, gobiernos subnacionales, pasivos contingentes y otros riesgos, con la conversión oficial **M2**—: es la institución que **M9** necesita que exista y la única del marco PEFA que un programa de concesiones puede mover por sí mismo. El método corre ese indicador y **no promete el marco completo**, porque prometerlo sería prometer un producto que no está.

9.3 La revisión anual, y por qué la fecha va en el documento

El diagnóstico institucional sirve para comparar el país **con él mismo** dentro de uno, dos o tres años. Eso exige tres condiciones que la nota tiene que dejar fijadas: **la misma versión del instrumento**, **las mismas 19 preguntas** y **la misma convención de dato faltante**. Cambiar cualquiera de las tres convierte la comparación en una conclusión sobre el instrumento y no sobre el país — un error del que hay precedente en el propio campo: dos instrumentos internacionales que puntúan el diseño procedimental de programas APP cambiaron de metodología entre sus ediciones de 2018 y 2023 y la señal se trasladó entre subdimensiones, de modo que las dos ediciones son una **evolución metodológica** y no una serie longitudinal.

Se recalculan cada ciclo presupuestario, como mínimo: la **brecha de implementación** del Paso 3 y el **libro de holgura** del Paso 7. Y la nota lleva la fecha de la próxima revisión en su portada, porque un documento sin fecha de revisión no se revisa. La propia Recomendación de 2020 se aplica el mismo criterio: instruye al comité responsable **monitorear su implementación e informar al Consejo cada cinco años** desde su adopción (VI.d).

9.4 Lo que la nota no promete

Ninguno de los tres instrumentos mide **resultados**: miden **condiciones**. La evidencia que asocia diseño institucional con desempeño de programa es correlacional, de muestra pequeña en las celdas que importan, y está detectada con instrumentos que no fueron contruidos para detectarla. La nota de estrategia dice eso, en su sección de límites, con esas palabras. Un manual de gobernanza pierde credibilidad técnica exactamente en el punto en que promete resultado, y ése es el punto donde el comprador está más dispuesto a creerlo.

3.10 Resumen en una página

Los nueve pasos, con su insumo y su salida:

Paso	Insumo	Salida	Fuente principal
1 Inventario de atribuciones	marco normativo y actos publicados	E1: acto × órgano × norma × efecto del silencio	Recomendación, principio 2 y anexo ¶2.1; OECD/LEGAL/0460 II.i)e)
2 Mapa de aprobaciones	E1	E2: la matriz contra las cuatro fases	anexo ¶2.4; guía de referencia §2.3.3
3 Formal frente a ejercida	E2 y evidencia de tres años	dos puntajes y la brecha de implementación	marco PIMA, dos ejes y rúbrica
4 Brechas y prioridad	E2, Paso 3, documentación pública	19 respuestas con cita y brechas priorizadas	diagnóstico de preparación, cap. 9
5 Principios y políticas permanentes	brechas del Paso 4	12 principios puntuados y 4 políticas con dueño	principios 2, 4, 10 y 11; OECD/LEGAL/0460 II.ii)
6 Competencia delegada	E1 y los acuerdos de encomienda	5 preguntas por acuerdo, cada blanco con destinatario	art. 39 inciso 2°; OECD/LEGAL/0460 II.v)b)
7 Cartera contra el techo	contratos, sobre fiscal, techo	regla de medición y libro de holgura	<i>The Pipeline Under the Ceiling</i> ; PIMA 10 y 13
8 Secuencia de reforma	Pasos 3, 4 y factores habilitantes	secuencia con órgano, acto, plazo y señal	<i>From Gatekeeper to Orchestrator</i> , §13
9 Nota de estrategia y revisión	todo lo anterior	documento con anexo de evidencia y fecha	diagnóstico de preparación, 3.ª fase; principio 11

La lista de comprobación de un revisor. Lo que hay que poder pedir, y que si falta invalida el diagnóstico aunque el documento sea largo:

- [] Cada acto con **la norma** que lo otorga — artículo, inciso, numeral.
- [] La columna de **qué pasa si falta la firma**, llena en todas las filas.
- [] El mapa con **las cuatro fases de la Recomendación y ninguna otra**.
- [] Los **dos ejes separados** y su **resta impresa**, no un promedio.
- [] La **cita documental** en cada una de las 19 respuestas, y la **cobertura de evidencia** publicada aparte.
- [] El **umbral de completitud** y el de **no aplicabilidad** impresos junto a **toda** banda.
- [] Las preguntas de **signo invertido** invertidas antes de puntuar.

- [] La **convención de dato faltante** declarada en cada agregado, con el número de casillas que lo sostienen.
- [] **Ningún índice único** que mezcle las tres escalas.
- [] Las **cuatro políticas permanentes** con su órgano dueño y su fecha de publicación.
- [] La **regla de medición** del libro de compromisos, declarada antes de cualquier comparación, y cada cifra marcada como **flujo anual** o **existencia**.
- [] El **orden de la secuencia** justificado contra la brecha de implementación y los tres factores habilitantes.
- [] Los **cinco modos de falla** examinados antes de recomendar.
- [] **Ningún país nombrado como modelo**, ninguna liga, ningún ranking.
- [] Las acciones escritas como «**el órgano X debe poder [acto]**», nunca como articulado.

4. Ejemplo trabajado

Dos casos, y la razón por la que hacen falta dos. El primero es real, documentado y público, y sirve para lo que un caso real sirve: mostrar que las patologías del §3 son **observables**, no hipótesis de manual. El segundo es sintético y sirve para lo que un caso real no puede: recorrer el método **desde cero**, en un país sin programa, sin arrastrar treinta años de historia y sin que ningún hallazgo pueda leerse como un juicio sobre nadie.

Cómo se produjeron estas cifras. Todas las de esta sección salen de un guion reproducible que se publica con el manual, `_cifras_seccion4.py`, y su salida completa vive en `_cifras_seccion4_salida.md`. Ninguna está escrita a mano. El guion hace dos cosas distintas: sobre el caso A **cuenta** menciones en un corpus documental público, con los patrones de búsqueda declarados en el propio guion, de modo que quien quiera discutir una cifra discuta el patrón; sobre el caso B **lee** lo que la plataforma ya declara sobre el país sintético de la serie —directamente del código, sin base de datos y sin levantar el servicio—, de modo que la cifra del manual y la del producto no puedan separarse.

Ninguna cifra de cliente, en ningún caso. El caso A usa material público del sistema chileno de concesiones; el caso B usa el país sintético de la serie. Nada más.

Caso A — el sistema chileno de concesiones, leído desde su propio expediente público

Es el caso del patrón (d) del §2.7: **doble principal por competencia delegada**. La potestad de concesionar está en el ministerio de obras públicas; el sector, en muchos contratos, en otro ministerio, que la encomienda por un **convenio de mandato**; la aprobación fiscal está en el ministerio de hacienda por **co-firma** del decreto; el control previo de legalidad, en la contraloría; hay un **Consejo de Concesiones** que informa y un **Panel Técnico** que recomienda sobre controversias. Cinco órganos, atribuciones repartidas y treinta años de actos publicados: para el método, un caso de laboratorio.

Lo que este caso aporta y que es propio: el diseño institucional se puede medir en el expediente de controversias

Un diagnóstico institucional suele apoyarse en la norma y en entrevistas. Aquí hay una tercera fuente que casi nadie usa: **el expediente de las controversias**. Si el diseño institucional importa, tiene que dejar rastro en las discusiones que el programa genera — y lo deja.

El conteo corre sobre el corpus documental de concesiones de Chile, en su carpeta de texto plano del Panel Técnico. La unidad es la **carpeta de discrepancia: 116 carpetas** con texto disponible, **2.965 documentos** en total, entre **9 y 43** documentos por carpeta. Por cada carpeta se concatena el texto de todos sus documentos y se pregunta si la figura aparece al menos una vez.

Figura institucional	Discrepancias que la mencionan	% de 116
Supervisor del contrato (<i>inspector fiscal</i>)	116	100,0 %
Control previo de legalidad / contraloría	100	86,2 %
Dirección general de concesiones	84	72,4 %
Coordinación de concesiones (denominación anterior)	49	42,2 %
Ministerio de Hacienda	53	45,7 %
Artículo 39 de la ley de concesiones	31	26,7 %
Dirección de presupuestos	11	9,5 %
Consejo de Concesiones	8	6,9 %
Convenio de mandato	4	3,4 %

Cómo se lee esta tabla, y cómo no. Una mención **no** es una controversia sobre ese órgano: es la prueba de que ese órgano está en el relato de los hechos. El conteo corre sobre texto **reconocido ópticamente**, con los falsos negativos que eso implica, y el guion no colapsa los espacios, de modo que una expresión partida por un salto de línea del reconocimiento **no cuenta** — es un falso negativo declarado y no una corrección silenciosa. El denominador son las discrepancias **con texto**, no todas las del sistema. Y la fila de la dirección de presupuestos es un conteo propio sobre un corpus público, **no una cifra de esa institución**: el manual cita su rol y no reproduce sus publicaciones (§ convenciones).

Lo que la tabla sí soporta es un hecho de diseño, y es el que este caso aporta a la serie: **la figura presente en el 100 % de las controversias es el supervisor del contrato**, que es una **función** — informar, instruir, recibir, fiscalizar— sin atribución de aprobar el efecto fiscal; mientras el órgano que sí tiene esa atribución, por co-firma del decreto, aparece en el **45,7 %**. La controversia se juega donde está la persona que observa a diario, no donde está la potestad que decide. Eso es la **atribución vacía** del §1.3 hecha visible, y es un resultado que ninguna lectura de la ley produce.

La segunda tabla: no quién aparece, sino qué acto está en juego

La tabla anterior cuenta órganos. Ésta cuenta **actos e instrumentos**, que es lo que el Paso 1 inventaría, y es más informativa todavía:

Acto o instrumento	Discrepancias	% de 116
Modificación por interés público (art. 19 de la ley)	107	92,2 %
Asesoría a la inspección fiscal	66	56,9 %
Control previo de legalidad (toma de razón)	42	36,2 %
Convenio complementario (art. 20 de la ley)	24	20,7 %
Firma del Ministro de Hacienda en el decreto (art. 8 de la ley)	18	15,5 %
Contraparte técnica sectorial	8	6,9 %
Iniciativa privada y su declaración de interés público	7	6,0 %
Aprobación por silencio de las bases (reglamento, art. 14 n.º 3 letra a)	5	4,3 %

Tres lecturas, y las tres son del método.

Primera: el órgano aparece más que su acto. El ministerio de hacienda se nombra en el 45,7 % de las controversias; **la firma con la que aprueba** se nombra en el 15,5 %. La diferencia es exactamente la distancia entre estar en el relato y estar en la decisión, y es la razón por la que el Paso 1 inventaría actos y no órganos.

Segunda: la modificación es el terreno y la compuerta fiscal no lo es. El artículo que habilita la modificación por interés público aparece en el **92,2 %** de los expedientes; el convenio complementario —el instrumento por el que esa modificación se formaliza, y que lleva la firma del ministro de hacienda previo informe de la Dirección— en el **20,7 %**. El programa discute todo el tiempo sobre modificar, y sobre el acto por el que la modificación se aprueba fiscalmente, mucho menos.

Tercera, y la más incómoda: la compuerta de asequibilidad más importante del ciclo es invisible. La aprobación de las bases de licitación por el ministerio de hacienda —que es el punto en que el mecanismo de pago, el reparto de riesgos y el plazo quedan fijados para treinta años— aparece en el **4,3 %** de los expedientes. No es sorprendente que una controversia de ejecución no discuta las bases; lo relevante es lo contrario: **el acto que decide el compromiso fiscal del contrato no deja rastro en el único lugar donde el programa escribe sobre sí mismo con detalle.** Es la *fase ciega* del Paso 2, medida.

El silencio, que decide quién manda — y que el mapa del Paso 2 tiene que registrar

El marco chileno resuelve el silencio de un órgano de **tres maneras opuestas**, y las tres están en normas vigentes:

Situación	Qué dice la norma	El silencio...
El Consejo de Concesiones no evacúa su informe en plazo	«se procederá sin la opinión consultiva del Consejo» (ley, art. 1 bis)	no detiene
El Consejo no se pronuncia sobre el interés público de una iniciativa privada	«se entenderá para todos los efectos que es desfavorable» (reglamento, art. 6 n.º 5)	niega
El ministerio de hacienda no observa las bases y el prospecto en 30 días desde su ingreso	«se entenderán aprobados los documentos de licitación por parte de ese Ministerio» (reglamento, art. 14 n.º 3 letra a)	aprueba

La tercera fila es el hallazgo. **La compuerta de asequibilidad del ciclo tiene aprobación ficta:** si nadie firma, el expediente avanza con la aprobación puesta. Ninguna de las tres convenciones es visible en un organigrama, ninguna es un error de redacción, y las tres cambian por completo quién manda de hecho. Por eso el Paso 1 exige la columna **«qué pasa si falta la firma»** y el Paso 2 exige registrarla celda por celda: sin esa columna, un mapa de aprobaciones de este programa mostraría tres compuertas donde hay una que detiene, una que niega y una que **deja pasar sola**.

Y un último hallazgo del tipo que el Paso 1 busca, **dicho como hecho y sin opinión de legalidad, que no es de este método emitir:** el numeral del reglamento que ordena la remisión de las bases al ministerio de hacienda funda ese deber en «el artículo 5º del DS MOP N° 900», y en el texto vigente de la ley el **artículo 5º figura como «Derogado»** desde la reforma de 2010. El inventario registra la compuerta, registra su norma de respaldo y **registra la discordancia**. Quién la resuelve y con qué efecto es de los servicios jurídicos del país. Es exactamente la clase de celda que el método deja visible sin adjudicar.

4.1 El marco vigente y su cronología de atribuciones

El Paso 1 empieza por la norma, y en este caso la norma tiene una cronología que enseña algo que ningún cuestionario pregunta.

- **1991 · la ley de concesiones**, con su texto refundido de **1996** (DS MOP N° 900), que fija la competencia del ministerio de obras públicas y el estatuto del contrato.
- **2010 · la reforma** que crea el **Consejo de Concesiones** —órgano consultivo, con informe previo obligatorio en ocho materias e informes «fundados y públicos» (art. 1 bis)— y el **Panel Técnico**, que «no ejercerá jurisdicción» y cuya recomendación «no tendrá carácter vinculante» (art. 36). Dos órganos nuevos, **ninguna atribución de aprobar**: dos funciones.
- **2017 · la ley N° 21.044**, de 17 de noviembre, que crea la **dirección general de concesiones** y cuyo artículo 2º **traslada a ese servicio las funciones y atribuciones** de concesiones desde la

fecha de inicio de sus funciones.

- **2022 y 2026 · las versiones vigentes** del reglamento (tras el DS MOP N° 206, de 8 de febrero de 2022) y de la ley (tras la Ley N° 21.806, de 5 de febrero de 2026).

El traslado de 2017 está verificado en **fuentes primaria dentro del corpus**: los decretos supremos del ministerio de obras públicas publicados en el Diario Oficial núm. 42.567, de 31 de enero de 2020, lo invocan expresamente en sus considerandos, y un escrito de discrepancia ante el Panel Técnico de 2 de noviembre de 2020 registra que «dichas facultades se han trasladado al Director General». El texto íntegro de esa ley queda **[por verificar]** y el manual **no cita otros artículos** de ella.

Y aquí está la lección del caso. La tabla del conteo muestra la denominación anterior del órgano — *coordinación de concesiones*— viva en el **42,2 %** de los expedientes, y la nueva en el **72,4 %**, años después del traslado y sobre un corpus que llega hasta 2026. **Un país puede mover la atribución sin mover la función**: el acto cambió de titular y el trabajo siguió donde estaba, con el nombre antiguo todavía en los expedientes. Para el Paso 3 eso no es folclore administrativo — es la advertencia de que la fuerza (la norma que trasladó la atribución) y la eficacia (quién la ejerce de hecho, con qué dotación y bajo qué nombre) pueden haberse separado durante la transición, y de que un diagnóstico que lea sólo la ley de 2017 registrará un cambio que el expediente muestra a medio camino.

4.2 Pasos 1 y 2 aplicados: el inventario y el mapa de las cuatro fases

El inventario del caso, reducido a los actos que el método exige y con la columna que casi nadie llena:

Acto	Quién dicta	Quién co-suscribe	Quién informa	Norma	Si falta la firma
Declarar el interés público de una iniciativa privada	autoridad contratante	—	Consejo de Concesiones; ministerio de hacienda (disponibilidad presupuestaria)	reglamento, art. 6	el informe del Consejo, si no se emite, se entiende desfavorable (art. 6 n.º 5)
Aprobar las bases de licitación y el prospecto	autoridad contratante	ministerio de hacienda	—	reglamento, art. 14 n.º 3 letra a	se entienden aprobados a los 30 días
Adjudicar	decreto supremo del ministerio sectorial	firma del Ministro de Hacienda	—	ley, art. 8	el acto no nace
Modificar por interés público	autoridad contratante	—	—	ley, art. 19	—
Aprobar el convenio complementario	decreto supremo fundado	firma del Ministro de Hacienda	la respectiva Dirección (informe sobre el impacto)	ley, art. 20	el acto no nace
Recomendar sobre una controversia	Panel Técnico	—	—	ley, art. 36	la recomendación no vincula
Control previo de legalidad	contraloría	—	—	régimen general	el acto no produce efectos

Cruzado contra las **cuatro fases** del anexo ¶2.4, el mapa dice tres cosas.

Dónde muere la co-firma fiscal. En *Licitación y firma del contrato*, por el decreto de adjudicación (art. 8), y en *Construcción y explotación*, por el convenio complementario (art. 20). Son dos actos fuertes y **los dos llegan tarde o muy tarde**: el primero cuando el pliego ya está publicado y las ofertas presentadas; el segundo cuando la modificación ya se acordó.

Dónde no muere. En *Factibilidad, diseño y preparación de la licitación* la aprobación fiscal existe —la remisión de las bases— pero es **la que se entiende otorgada por silencio**. Formalmente hay compuerta; en el eje de eficacia, la compuerta puede haber funcionado sin que nadie la ejerciera nunca, y el expediente no permite distinguir una cosa de la otra. Es la **fase ciega** del Paso 2, con la particularidad de que aquí no falta el acto: falta la certeza de que el acto ocurrió.

Dónde el marco confunde las palabras del Paso 1. El reglamento titula «Funciones y Atribuciones del Inspector Fiscal» los artículos que enumeran las tareas del supervisor del contrato (arts. 39 y 40), y «Atribuciones del Director respectivo» un artículo cuyas letras son, en su mayoría, **proponer y**

recomendar al Ministro (art. 44). Que una norma vigente use los dos términos como sinónimos es la mejor justificación de la convención de este manual: un diagnóstico que copia el vocabulario del marco copia también su ambigüedad.

4.3 Paso 3 aplicado a tres actos del caso

El paso puntúa **fuerza** sobre la norma y **eficacia** sobre la evidencia, con la regla de los tres años y con la prohibición de contar la norma dos veces. Con **sólo fuente pública** —que es la restricción que este ejemplo se impone— el resultado es éste:

Acto	Fuerza	Eficacia	Brecha	Evidencia que la sostiene
Co-firma del decreto de adjudicación (art. 8)	3 — la norma exige la firma y sin ella el acto no nace	por verificar — el expediente público muestra la firma, no muestra un caso en que su ausencia detuviera un proyecto	no calculable	el acto aparece en el 15,5 % de los expedientes; ninguno documenta un rechazo
Función del supervisor del contrato	1 como atribución — la norma le da tareas, no potestad de aprobar el efecto fiscal	3 como presencia — está en el 100 % de las controversias	inaplicable: son ejes de objetos distintos	la tabla del conteo, fila 1
Informe del Consejo de Concesiones (art. 1 bis)	2 — obligatorio en ocho materias, consultivo, y su silencio no detiene	por verificar — aparece en el 6,9 % de los expedientes	no calculable	la tabla del conteo, fila 8

Tres observaciones del método, y ninguna es un juicio sobre personas ni sobre legalidad.

La primera. Dos de los tres actos quedan con la eficacia **por verificar**, y eso **es** el resultado, no un fracaso del ejemplo. La regla del Paso 3 dice que la evidencia de eficacia de mayor peso es un acto publicado que cambió una decisión; con fuente exclusivamente pública ese acto no se encuentra, y el método obliga a decirlo en vez de estimarlo. Un diagnóstico real cerraría estas dos casillas en la fase de terreno —que el instrumento base declara indispensable— pidiendo la serie de actos de los últimos tres años.

La segunda. La fila del supervisor del contrato es la demostración de por qué los dos ejes no se promedian ni se restan entre objetos distintos: fuerza 1 y eficacia 3 no describen una brecha, describen **una función que el programa usa intensamente y a la que nadie dio la potestad de aprobar**. Promediarlas daría un 2 que no significa nada.

La tercera. El Consejo de Concesiones tiene informe previo obligatorio en ocho materias y aparece en el 6,9 % de los expedientes de controversia. Eso no prueba que no informe —informa en un momento del ciclo que la controversia rara vez discute—; prueba que **su rastro en el expediente es mínimo**, que es un dato distinto y que el Paso 3 registra como lo que es.

4.4 Paso 6 aplicado: los cuatro convenios de mandato, y el precio de un silencio

De las 116 discrepancias, **cuatro** mencionan un convenio de mandato: **D02-2026-36**, **D03-2020-17**, **D07-2025-34** y **D09-2025-13**. Cuatro casos **no permiten un percentil** —la regla de los tres casos de la serie se aplica también aquí— y sí permiten un **mecanismo descrito con cita**, que es lo que el Paso 6 necesita.

Un rasgo salta a la vista antes de leerlas: **las cuatro son de sectores ajenos a la autoridad concedente** — tres de infraestructura hospitalaria y una de un complejo fronterizo. Es la definición misma del patrón: el convenio de mandato aparece donde la obra es de otro, y por eso el doble principal no es una anomalía del programa sino su forma de operar en esos sectores.

Caso	Contrato	Acuerdo de encomienda	Qué se discutió
D03-2020-17	Nuevo Complejo Fronterizo Los Libertadores	convenio de mandato entre el ministerio del interior y seguridad pública y el ministerio de obras públicas, de 30-08-2012	si un estándar exigido estaba establecido en el convenio de mandato
D02-2026-36	Hospital de La Serena	convenio de 21-09-2018 entre el ministerio de salud, la subsecretaría de redes asistenciales, el servicio de salud de Coquimbo, el ministerio de obras públicas y la dirección general de concesiones	plazos por la revisión y aprobación del proyecto de ingeniería y otros actos de autoridad
D07-2025-34	Hospital Buin-Paine	convenio de 21-09-2018 con el servicio de salud metropolitano sur	el marco normativo aplicable, con el art. 39 inciso 2° citado íntegro por la autoridad
D09-2025-13	Hospital del Salvador e Instituto Nacional de Geriatria	competencia delegada del sector salud	instrucciones del supervisor del contrato que derivaron en mayores costos

El caso D03-2020-17 muestra la patología en estado puro. La concesionaria sostuvo que la exigencia de obtener una aprobación previa por escrito de un tercer organismo público «no se encuentra establecido en el "Convenio de Mandato MISP – MOP"», y que la autoridad concedente «no supo

manejar propiciamente su relación con el mandante del proyecto». Las cinco preguntas del Paso 6, contestadas contra ese expediente:

#	Pregunta del Paso 6	En este caso
1	¿Quién aprueba un cambio de estándar y quién lo paga?	en blanco — es precisamente lo que se discutió
2	¿Quién es la contraparte técnica y con qué potestad?	nombrada, sin potestad declarada — el expediente identifica al ministerio sectorial como «contraparte técnica del MOP según el convenio de Mandato», y discute si esa condición le permitía o no exigir
3	¿Cómo se resuelve un desacuerdo entre mandante y mandatario antes del foro?	en blanco — llegó al foro
4	¿Quién responde ante el concesionario?	resuelto por el estatuto: la autoridad concedente, que firmó
5	¿De qué presupuesto sale la compensación?	en blanco en el acuerdo

Y el silencio tiene precio. La recomendación del Panel Técnico de 23 de julio de 2020 acogió parcialmente lo pedido y recomendó compensar **UF 4.517,77** y **UF 11.871,97** por los dos edificios cuyo estándar se discutía, más **UF 7.459,03** por una obra adicional: **UF 23.848,77** en total, en un solo expediente. No es una estimación del manual: es la cifra del documento público, extraída por el guion del apartado de recomendación.

Ésa es la lección del Paso 6, con número. **Lo que un acuerdo de encomienda no dice, se decide después, en un foro, con demora y con efecto de señal sobre los demás contratos del mismo sector** — tres de los cuatro casos son hospitales, y dos de ellos descansan en convenios de mandato firmados el **mismo día, el 21 de septiembre de 2018**, con dos servicios de salud distintos: dos acuerdos de una misma tanda, y dos expedientes de controversia siete y ocho años después. Cinco preguntas respondidas en una página al firmar el acuerdo habrían costado, en tiempo de abogado, una fracción despreciable de eso.

El **artículo 39 inciso 2°** explica por qué el blanco es tan caro: el convenio arrastra «la totalidad del estatuto jurídico de concesiones de Obras Públicas», de modo que **lo que el acuerdo calla lo dice el estatuto**, escrito para la relación entre el Estado y el concesionario y no para la relación entre dos entidades públicas. Dos de los cuatro expedientes lo citan íntegro, lo que confirma que las partes leen el artículo cuando ya están discutiendo.

4.5 Pasos 4 y 5 aplicados: el caso incómodo y didáctico

Aplicar el Paso 4 a Chile **con fuente exclusivamente pública** produce el resultado que este manual quería mostrar, y que un informe habría escondido.

Las cinco preguntas clave del capítulo de marco institucional se responden bien: hay instituciones para preparar, contratar e implementar; hay procesos que las guían, con norma; hay documentos y plantillas estandarizados; hay órganos de consulta y de recomendación creados por ley. Pero el Paso 4 no pide sólo una respuesta: pide **una cita documental por respuesta** y una **cobertura de evidencia** publicada aparte. Y las catorce preguntas restantes —las de los otros seis temas— exigen documentación que la fase de gabinete no alcanza: ejecución presupuestaria del programa, series de acceso a financiamiento, prácticas de divulgación comparadas en el tiempo.

El resultado del ejercicio, dicho como el método obliga: **por debajo del umbral de completitud del 40 %, no se publica banda de país**. Un país con treinta años de programa, con panel técnico, consejo consultivo y jurisprudencia administrativa abundante **puede no alcanzar el umbral** si el asesor se limita a fuente pública; y el método obliga a escribir «datos insuficientes» en vez de una banda que suena a veredicto. Eso no es una crítica al país: es el funcionamiento correcto de la regla, y es la demostración que el §6.5 usa — en un informe, la pregunta que el equipo no llegó a averiguar y la pregunta cuya respuesta es «no» se leen igual.

El Paso 5 sobre el caso. De las cuatro políticas permanentes, la evidencia pública muestra con claridad la existencia de **reglas de asignación de riesgos por contrato** —la ley y el reglamento las fijan en parte, y las bases de licitación las completan— y del **sobre fiscal** como objeto de reporte. Lo que la fuente pública no permite establecer es si existen, publicadas y con órgano dueño, **la tasa de descuento del programa** y el **umbral de valor por dinero** con su metodología. Las dos casillas quedan **por verificar**, no en «no».

Y aquí el manual aplica su regla de cifras. Donde la cifra fiscal chilena sería el argumento natural — cuánto suma el sobre, cómo ha evolucionado el pasivo contingente del programa— **este manual no reproduce ninguna cifra de la dirección de presupuestos**, por instrucción permanente. Cita su **rol institucional** —la co-firma, el informe anual de pasivos contingentes, la aprobación previa que el art. 20 de la ley exige para la resolución de urgencia— y **remite a M2**, que es el manual del registro de compromisos, y **a M9**, que es el de la divulgación consolidada. Se dice aquí, en el texto, para que no parezca una omisión: no es que el dato falte, es que su tratamiento es de otro manual de esta misma serie.

4.6 Caso B — la República de Lemuria

El caso A muestra un programa maduro con la atribución repartida. El caso B hace lo contrario: **recorre los nueve pasos desde cero**, en un país sin programa. Es el país sintético único de la serie de manuales — el nombre no se traduce en ninguna edición —, y sus datos son los que la plataforma ya declara, leídos del código por el guion del §4 y no inventados para este manual.

El país, tal como está declarado. República de Lemuria, capital Puerto Horizonte, **22,5 millones** de habitantes, calificación soberana **BBB**, moneda el peso de Lemuria a **850** por dólar. **PIB nominal de 60.000** millones de dólares en la base que la serie M6–M12 declara, con **PIB per cápita de 14.222** dólares. Su macro declarada: inflación **3,8 %**, crecimiento real **2,5 %**, tasa de descuento de política **8,0 %**, ingresos de gobierno **70.400** y deuda bruta **121.600** millones — las dos últimas en la base del paquete de referencia.

La cartera. 81 contratos, con una inversión total declarada de **43.760** millones de dólares en la base de referencia —el **13,7 %** de ese PIB—, equivalentes a **8.205,0** millones reexpresados a la base de la serie por el factor **0,1875** que une las dos bases. Su composición:

Sector	Contratos
Energía	14
Transporte — carreteras	13
Salud	9
Agua y saneamiento	9
Educación	7
Transporte — ferrocarril	7
Vivienda	6
Telecomunicaciones	6
Transporte — aeropuertos	5
Transporte — puertos	5

Mecanismo de pago	Contratos
Pago por disponibilidad	43
Demanda (peaje)	21
Mixto	17

Los nombres de sector son los que la plataforma almacena, traducidos aquí; el guion los imprime tal como están.

La capa institucional del ejemplo, declarada como tal. A Lemuria la serie le da un país y una cartera; el diseño institucional que sigue es **de este ejemplo** y se declara para que nadie lo lea como un dato de la plataforma: ley de APP reciente; **unidad técnica fuera** del ministerio de finanzas, constituida como agencia; **compuerta fiscal sólo en la firma**; **sin política permanente de asignación de riesgos**; **sin tasa de descuento pública** —la del 8 % existe como parámetro de la herramienta, no como acto publicado del ministerio—; y **sin sobre fiscal declarado con regla de medición**. Nueve sectores con proyectos y **ningún acuerdo de encomienda escrito**, porque la ley nueva no los previó.

El recorrido, paso por paso

Pasos 1 y 2. El inventario devuelve cinco filas de órgano y **tres actos sin dueño**: la incorporación de un proyecto al programa, la aprobación de las bases y la autorización del término anticipado. El mapa muestra las **tres patologías a la vez**: la *fase ciega* en planificación y en factibilidad —ninguna aprobación fiscal antes de la firma—, la *compuerta tardía* en la firma, y la *compuerta duplicada* entre la agencia y el ministerio de línea en la aprobación técnica. La columna «qué pasa si falta la firma» está vacía en las tres filas nuevas, porque la ley no lo resolvió.

Paso 3. Fuerza alta en un solo acto —la firma del contrato— y baja en todos los demás; eficacia **no evaluable** en ninguno, porque la regla de los tres años no se puede aplicar a un programa que no tiene tres años. Aquí el método dice algo que un diagnóstico apurado no diría: **en un programa nuevo, la brecha de implementación no existe todavía**, y el instrumento que hay que usar es el eje de diseño solo, declarándolo.

Pasos 4 y 5. Las brechas son de **existencia**, no de ejercicio. Y las **cuatro políticas permanentes están las cuatro ausentes**, que es el hallazgo central del caso: la tasa de descuento, el umbral de valor por dinero, la política de asignación de riesgos y el sobre fiscal con su regla de medición. Ninguna de las cuatro cuesta dinero; las cuatro condicionan los 81 contratos.

Paso 6. Nueve sectores en cartera y ningún acuerdo de encomienda escrito. El caso A acaba de poner precio a esa omisión, en un país donde la ley al menos previó el instrumento. Aquí la acción del Paso 8, escrita como el Paso 4 exige: *el órgano que tiene la potestad de contratar debe poder exigir un acuerdo escrito con el ente sectorial antes de licitar, con efecto de que sin él el llamado no se publique, y el efecto fiscal de que hoy no exista es una compensación futura sin partida asignada*.

Paso 7, y la trampa de medición que el caso enseña. Lemuria tiene los dos objetos del paso declarados, y son de tipos distintos:

Objeto	Cifra	Tipo
Techo de compromisos firmes	5,0 % del PIB de cada año	flujo anual
Techo de pasivos contingentes	3,0 % del PIB de cada año	flujo anual
Umbral de alerta	80 % del techo	—
Registro: compromisos firmes de APP 81 contratos	8.615,8 M (14,4 % del PIB)	existencia
Registro: pasivos contingentes de APP 81 contratos	5.156,7 M (8,6 % del PIB)	existencia
Registro: riesgo soberano de desastre	3.375,0 M (5,6 % del PIB)	existencia
Registro: riesgo soberano de transición	1.875,0 M (3,1 % del PIB)	existencia

Un lector apurado divide 14,4 entre 5,0 y anuncia que el país triplica su techo. **El manual no hace esa división, y el guion tampoco: imprime las dos cifras y no las relaciona.** El techo es un límite sobre el pago de cada año; las filas del registro son la **exposición bruta acumulada** sobre toda la vida de los contratos. Compararlas es exactamente el error que el Paso 7 obliga a declarar, y es tanto más fácil de cometer cuanto que las dos se expresan en porcentaje del mismo producto.

Lo que sí se puede decir, y es la conclusión del paso: **Lemuria tiene un techo declarado y no tiene regla de medición**, de modo que el techo todavía no restringe nada. El libro de compromisos es de **M2** y el registro consolidado del que salen esas cuatro filas es de **M9**; este manual comprueba que existan, que tengan dueño y que estén publicados a tiempo, y remite a esos dos manuales para la cifra y su método.

Paso 8. La secuencia por defecto se aplica sin invertirse, porque los dos filtros del país apuntan en la misma dirección: no hay brecha de implementación que medir y los tres factores habilitantes son débiles. Empezar por **compromisos fiscales y sobre fiscal** no pide ninguna potestad nueva, y es lo que hace posible todo lo demás.

Paso 9. La nota de estrategia de Lemuria publica **cero bandas**: no alcanza el umbral de completitud, y el método lo dice en la portada.

Por qué la conclusión del caso B invierte la del caso A

En Chile **la atribución existe** y el diagnóstico se juega en su ejercicio y en su reparto: quién decide de hecho, en qué fase, y qué ocurre cuando nadie firma. En Lemuria **la atribución no existe**, y ninguna mejora de capacidad la sustituye: se puede dotar de personal, de metodología y de sistemas a un órgano que no tiene la potestad de detener nada, y el programa seguirá decidiéndose en la firma.

Ésa es la razón de traer dos casos. **Dos países pueden compartir banda y necesitar reformas opuestas**, y publicar sólo la banda lo esconde. La brecha de implementación del Paso 3 es lo que los separa — y es la cifra que este manual publica en lugar de un índice.

4.7 Los dos casos en una tabla

	Caso A — sistema chileno de concesiones	Caso B — República de Lemuria
Patrón del §2.7	(d) doble principal por competencia delegada	(c) unidad técnica fuera, aprobación fuera
Madurez	30 años de actos publicados	programa por empezar
Fuerza (eje de diseño)	alta en los actos de adjudicación y modificación; ficta en la aprobación de bases	alta sólo en la firma del contrato
Eficacia (eje de práctica)	por verificar con fuente pública en dos de tres actos medidos	no evaluable : no hay tres años
Brecha de implementación	el objeto del diagnóstico	no existe todavía
Políticas permanentes	dos verificables, dos por verificar	las cuatro ausentes
Acuerdos de encomienda	previstos por ley, 4 casos en el expediente , con silencios que se resolvieron en el foro por UF 23.848,77 en uno solo	ninguno escrito , con nueve sectores en cartera
Cartera y techo	remitido a M2 y M9 , sin cifras de la dirección de presupuestos	techo declarado sin regla de medición
Banda publicable	no : bajo el umbral de completitud con fuente pública	no : bajo el umbral de completitud
Qué debe construir primero	la evidencia de ejercicio — publicar la serie de actos de los tres últimos años, y escribir las cinco preguntas del Paso 6 en los acuerdos vigentes	la atribución — un acto de aprobación fiscal antes de la fase de licitación, y las cuatro políticas permanentes

Las dos últimas filas son el entregable del §4: dos países que no publican banda, por razones opuestas, y que deben construir cosas opuestas.

4.8 Dónde va cada salida de este ejemplo

El §4 no termina en sí mismo: entrega filas a otros manuales de la serie, y las nombra para que el lector las siga.

- **A M2 — el registro de compromisos fiscales y pasivos contingentes.** De este ejemplo salen dos entradas: **quién lleva el registro** —en el caso A, un órgano con rol declarado cuyas cifras son de

ese manual; en el caso B, nadie todavía— y **la regla de medición del libro**, que en Lemuria falta y sin la cual el techo declarado no restringe.

- **A M9 — la divulgación consolidada.** Qué se divulga, con qué periodicidad y con qué órgano dueño. Las cuatro filas del registro de Lemuria que este ejemplo cita —firmes, contingentes, desastre y transición— son filas de ese manual, y aquí aparecen sólo para mostrar que el objeto existe y de qué tipo es.
- **A M11 — la modificación contractual.** La cláusula que el próximo acuerdo de encomienda debería llevar por haber leído este caso: las cinco preguntas del Paso 6, contestadas antes de licitar, con el destinatario de cada compensación nombrado. El dato de que el artículo de modificación por interés público aparece en el **92,2 %** de los expedientes de controversia es, además, una medida del terreno sobre el que ese manual trabaja.
- **A M10 — el diagnóstico fiscal subnacional**, si el programa baja de nivel. Este manual cumple el anexo ¶2.7 —los mismos roles mantenidos en el nivel subnacional— y remite en vez de prometer.

5. Qué entrega el servicio de Diseño Institucional

En los once manuales anteriores de la serie esta sección recorre **un módulo**, pantalla por pantalla. Aquí no hay módulo. Lo que M12 acompaña es un **servicio**, y estirar una sección de implementación sobre un producto que no existe sería la peor decisión editorial de la serie. Esta sección responde en cambio las tres preguntas que un comprador hace y que un recorrido de pantallas no contesta: **qué entrega el servicio, con qué plantillas y qué herramientas de la plataforma apoyan qué parte del diagnóstico**.

Se mantiene la disciplina del resto de la serie. Cada entregable se mapea a un paso del §3; lo que la plataforma no hace va **[por construir]**; y cada cifra de esta sección está verificada contra lo que la plataforma sirve el día en que se cierra la edición —el catálogo de preguntas y el resumen de preparación que devuelve el propio producto—, no contra un plan ni contra el índice de este manual. Las once figuras se tomaron sobre producción el 28 de septiembre de 2026, con la interfaz en español en esta edición y en inglés en la inglesa, sobre el caso A del §4 —el sistema chileno de concesiones, leído sólo con fuente pública— y sobre la República de Lemuria en las superficies de apoyo. El estado de cada figura está en [capturas/INDICE.md](#).

5.1 Los seis entregables, contra los pasos del método

#	Entregable	Pasos del §3	Soporte hoy	Estado
E1	Inventario de atribuciones — acto × órgano × norma	1	plantilla; ninguna pantalla	[por construir]
E2	Mapa de aprobaciones — actos × las cuatro fases de la Recomendación	2	plantilla; ninguna pantalla	[por construir]
E3	Diagnóstico de preparación APP por país — 19 preguntas clave, brechas con prioridad, 12 principios en tres grupos, banda con sus dos umbrales, matriz sectorial y capa subnacional	4, 5	módulo Preparación del país (/crd)	existe (beta)
E4	Autoevaluación PIMA — 15 instituciones, tres etapas, fuerza y eficacia, brecha de implementación	3, 8	página PIMA del módulo de presupuesto (/budget/pima)	existe (beta)
E5	Autoevaluación PEFA PI-10 — la institución de reporte de riesgo fiscal, con la conversión M2	9	módulo PEFA (/pefa)	existe (beta)
E6	Nota de estrategia y plan de acción priorizado — con anexo de evidencia documental, en español e inglés	9	/crd/strategy-note y /crd/gap + descargas	existe, ahora también en tabla

Dos de los seis no tienen pantalla, y ésta es la razón de que esta sección sea la más corta de la serie. **E1 y E2 son las dos piezas más valiosas del método** —el §6 lo dice sin rodeos— y hoy se entregan como plantilla: una tabla de acto × órgano × norma y una matriz de actos contra las cuatro fases, que un equipo de ministerio llena con la ley, el reglamento y la ley de presupuestos delante. Que se hagan sin software no es una carencia del método; que no haya superficie para **conservarlas, versionarlas y auditarlas** sí es una carencia del producto, y es la brecha más grande del servicio.

El recorrido de una sesión de trabajo sigue las tres fases que el instrumento base fija y que el servicio adopta sin renombrar. En **gabinete**, antes de la primera reunión, se llena lo que la norma publicada permite responder y se levantan E1 y E2. En **terreno** se confirma lo que sólo la práctica puede confirmar —el eje de eficacia del Paso 3— y se cierran las casillas que el gabinete dejó abiertas. Al final se **escribe**: la nota de estrategia, el plan de acción con responsable y horizonte, y la fecha de revisión. La fase de terreno es indispensable, y el §5.8 lo repite porque el producto también lo advierte.

5.2 E3 en detalle: lo que la herramienta hace y una planilla no

El módulo **Preparación del país** sirve el banco de preguntas del diagnóstico de preparación APP del Banco Mundial: **19 preguntas clave**, **76 de alto nivel** y **120 de profundidad detallada** — **215 en total**, repartidas en **siete temas** de contenido y **19 subcapítulos**, con **11 preguntas de dimensión sectorial**, **7 subnacionales**, **6 de clima** y **4 de género**. El banco se sirve, no está cableado en la interfaz: un cambio de versión del instrumento mueve el catálogo y no rompe la serie histórica del país.

Cinco cosas que la herramienta hace y que una planilla no hace, o hace mal y en silencio.

El cruce a los principios viene servido. Cada pregunta clave está cruzada a uno o más de los **12 principios** de la Recomendación —que el catálogo publica con sus **35 subcláusulas**—, y ese cruce es lo que produce el puntaje de gobernanza sin que nadie lo transcriba. En el caso chileno del §4, las cinco preguntas del capítulo de marco institucional se proyectan sobre **33** respuestas cruzadas: ése es el denominador del puntaje OCDE, distinto del de la preparación, y el producto lo imprime.

Las preguntas de signo invertido se invierten antes de puntuar. Catorce preguntas del banco están redactadas de modo que un «sí» es un problema —«¿ha habido casos de término unilateral o de expropiación de activos del proyecto?», «¿hay oposición fuerte a las APP de algún grupo de interés?»—. El motor las invierte **antes** de que entren al puntaje. Es exactamente el error que una planilla comete sin avisar, y es la razón por la que copiar el cuestionario a una hoja de cálculo no es lo mismo que usarlo. **[por construir]:** el catálogo que la plataforma sirve **no publica la polaridad de cada pregunta**, de modo que un lector del catálogo no puede comprobar cuáles son las catorce; la regla está aplicada y no está declarada en el dato.

Los dos umbrales suspenden el veredicto por regla, no por criterio del analista. Por debajo del **40 %** de preguntas clave respondidas la banda de país no se emite; por encima del **20 %** de preguntas marcadas como no aplicables, tampoco. El caso chileno del §4 lo demuestra sobre el propio manual: con fuente exclusivamente pública se responden **5 de 19** preguntas clave —**26,3 %** de completitud— y el módulo escribe *datos insuficientes* donde un informe habría escrito una conclusión. Un país con treinta años de programa no obtiene banda porque el asesor no salió a terreno, y eso es el método funcionando.

Las dos cifras de cabecera dicen qué miden. La pantalla publica **dos** números con escalas distintas —la preparación en porcentaje y el puntaje de gobernanza 0–5 que fija la banda— y ahora declara en la propia tarjeta qué los separa: comparten base (los dos dividen por el cuestionario entero, de modo que una pregunta sin responder o no aplicable puntúa cero en ambos) y **no comparten escala** (uno cuenta preguntas clave, el otro promedia las respuestas cruzadas a cada principio, y son **19** y **33** denominadores distintos sobre el mismo cuestionario). Se informan una al lado de la otra y **no se combinan**: el producto se niega a publicar un índice compuesto, con la misma razón con que este manual se niega a promediar tres instrumentos.

La cobertura de evidencia se publica aparte y no toca el puntaje. El módulo cuenta cuántas respuestas traen cita documental y lo reporta como cifra propia —en el caso chileno, **12 de 12**, el 100 %—. Una cita faltante marca una pregunta; no baja una nota. Es la diferencia entre una regla de calidad de la evidencia y una penalización encubierta.

Figura 5.1 — El asistente guiado, sobre el caso A del §4. Arriba, las dos cifras de cabecera —preparación 24 %, banda datos insuficientes, puntaje OCDE 1,08 / 5,00, 5 / 19 preguntas clave, 0 brechas de alta prioridad— con la frase que declara su base común y su falta de escala común. Debajo, la cobertura de evidencia: 12 de 12 respuestas citan una fuente (100 %), y la nota de procedencia del banco: el instrumento es del Banco Mundial, junio de 2016, sus editores lo rotulan versión 2 y lo describen como trabajo en progreso, y 6 de sus apartados de cierre de capítulo no se sirven aquí. Los siete temas con su contador —marco institucional 5/5, los otros seis en cero— y las cinco preguntas clave respondidas, cada una con su cita y su fecha. (§5.2; Pasos 4 y 5.) [nota: el armazón de la pantalla —rótulos de campo, «Readiness», «OECD score», los botones Yes / Partial / No / N/A— sigue en inglés sobre una sesión en español; el instrumento —temas, preguntas, ayudas— está traducido entero. Es al revés de lo que suele fallar en la plataforma, y conviene decirlo así [por corregir].]

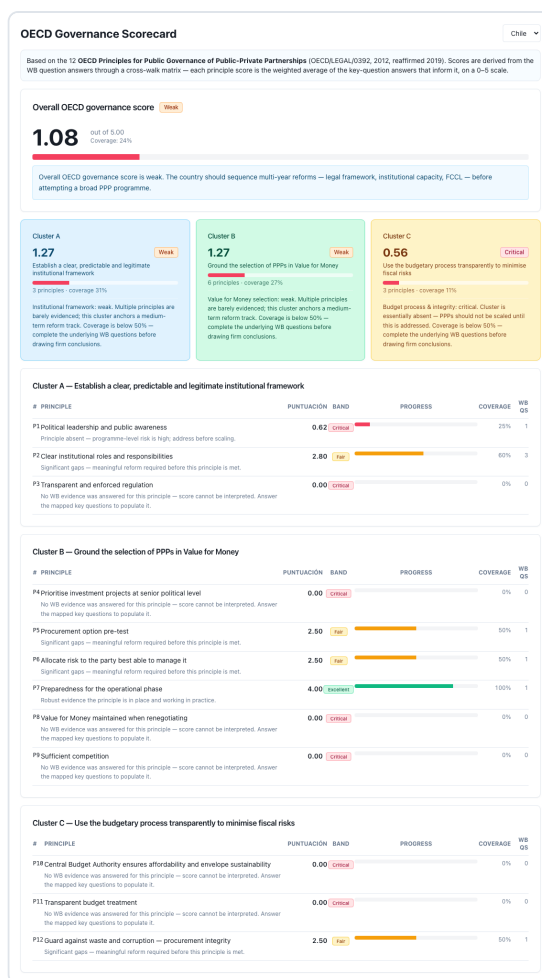


Figura 5.2 — La tarjeta de puntaje de gobernanza. El puntaje global —1,08 sobre 5,00, débil, cobertura 24 %— con su lectura escrita por el motor, y los tres grupos de la Recomendación con su cobertura propia: A institucional 1,27 (31 %), B valor por dinero 1,27 (27 %) y C proceso presupuestario 0,56 (11 %). Cada grupo advierte, por escrito, que la cobertura está por debajo del 50 % y que no conviene concluir antes de completar las preguntas que lo alimentan. Es la misma disciplina del umbral de completitud, aplicada un nivel más abajo. (§5.2; Paso 5.) [nota: esta pantalla **no está traducida**: sobre una sesión en español imprime en inglés los títulos de los doce principios —que son nombre oficial del instrumento y así deben quedar— y también su propio armazón y su prosa interpretativa, que no lo son **[por corregir]**.]

La serie, que es lo que hace de esto una herramienta y no un informe. El módulo congela la tarjeta de puntaje como **instantánea con nombre y fecha**, guarda los puntajes derivados con ella —de modo que un cambio posterior en el motor no mueve la línea de base— y compara dos puntos cualesquiera dimensión por dimensión. La pantalla de trayectoria está ahora **declarada entre las páginas del módulo** y se alcanza desde la navegación lateral, no sólo desde la portada.

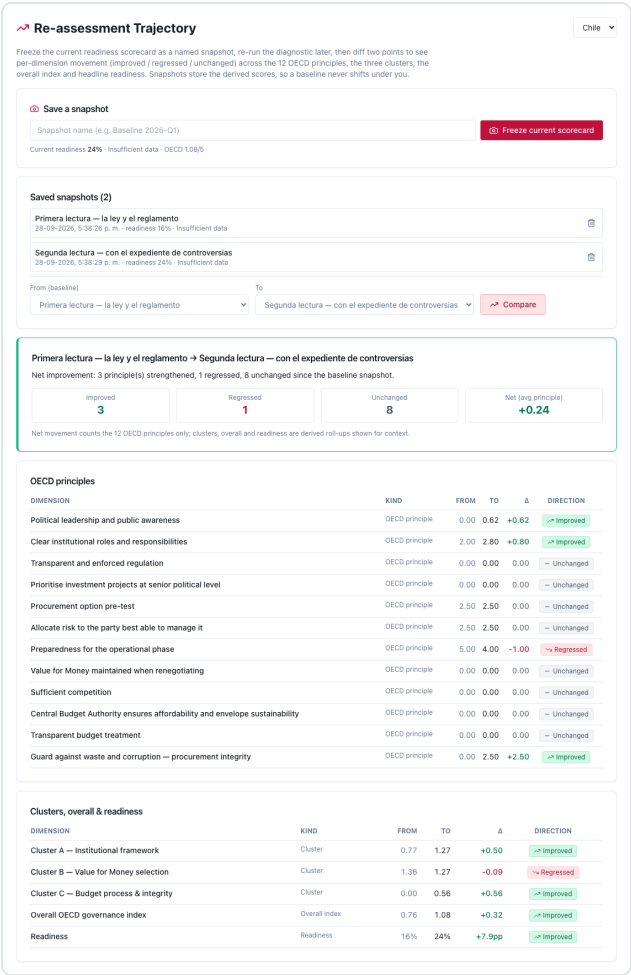


Figura 5.3 — La serie sobre el caso chileno, con las dos lecturas de la misma fase de gabinete que el §4 describe: la ley y el reglamento primero, el expediente de controversias después. El resumen: 3 principios mejoran, 1 retrocede, 8 sin cambio, movimiento neto +0,24 por principio. Abajo, los doce principios con su antes, su después y su delta, y los tres grupos con la lectura global: A 0,77 → 1,27, B 1,36 → 1,27, C 0,00 → 0,56, índice global 0,76 → 1,08 y preparación 16 % → 24 % (+7,9 pp). (§5.2; Paso 9.) [nota: el principio que **retrocede** no es un error, y es lo más instructivo de la figura. El denominador es el cuestionario entero: al responder más preguntas cruzadas a un principio, un principio que estaba sostenido por una sola respuesta favorable puede bajar. Un lector que vea sólo la cifra de cabecera subir y un principio bajar necesita esa explicación, y la pantalla no la da **[por construir]**. La pantalla tampoco está traducida.]

5.3 E4 en detalle, y la razón por la que E3 no basta

El cuestionario de preparación pregunta por el **marco APP**. El marco PIMA pregunta por el **sistema de inversión pública que lo contiene**, y lo hace en los dos ejes que este manual necesita. Por eso el servicio corre los dos y no promedia ninguno.

La página entrega las **15 instituciones** del marco repartidas en sus tres etapas —planificación, asignación, ejecución—, cada una puntuada **1 a 3 en fuerza** y en **efectividad**, con promedios por etapa y global, la **brecha de implementación** como resta explícita, una banda —*alta* desde 2,5; *media* desde 1,5; *baja* por debajo— y las **instituciones prioritarias** nombradas por su efectividad.

Las tres que este manual manda leer junto a la institución 5, y que un diagnóstico APP puro se pierde, son la **3 · coordinación entre entidades**, la **10 · selección de proyectos** y la **13 · gestión y supervisión de cartera**. No es una preferencia editorial: son, respectivamente, el lugar donde vive el problema de los dos principales del Paso 6, el lugar donde se decide qué entra a la cartera del Paso 7, y el lugar donde se supervisa lo que ya entró.

Evaluación PIMA
Evaluación de Gestión de la Inversión Pública del FMI (PIMA) — califique las 15 instituciones en **fortaleza** (diseño) frente a **efectividad** práctica. La brecha es donde las buenas reglas aún no se traducen en resultados.

Planning		
1. Fiscal targets and rules	fortaleza —	efectividad —
2. National and sectoral planning	fortaleza —	efectividad —
3. Coordination between entities	fortaleza Media	efectividad Baja
4. Project appraisal	fortaleza —	efectividad —
5. Alternative infrastructure financing	fortaleza Alta	efectividad Alta

Allocating		
6. Multiyear budgeting	fortaleza —	efectividad —
7. Budget comprehensiveness and unity	fortaleza —	efectividad —
8. Budgeting for investment	fortaleza —	efectividad —
9. Maintenance funding	fortaleza —	efectividad —
10. Project selection	fortaleza Media	efectividad Media

Implementing		
11. Procurement	fortaleza —	efectividad —
12. Availability of funding	fortaleza —	efectividad —
13. Portfolio management and oversight	fortaleza Media	efectividad Baja
14. Management of project implementation	fortaleza —	efectividad —
15. Monitoring of public assets	fortaleza —	efectividad —

[Evaluar PIMA](#)

Resultado — 4/15 calificadas Medium

Fortaleza general: 2.25 Efectividad general: 1.75 Brecha de implementación: 0.5

Planning: Fort 2.5 / Efec 2 Allocating: Fort 2 / Efec 2 Implementing: Fort 2 / Efec 1

Instituciones prioritarias (menor efectividad)

- 3. Coordination between entities — efectividad 1, brecha 1
- 13. Portfolio management and oversight — efectividad 1, brecha 1
- 10. Project selection — efectividad 2, brecha 0

Figura 5.4 — La autoevaluación PIMA sobre el caso chileno, con sólo cuatro de las quince instituciones puntuadas —las que la fuente pública del §4 permite sostener—. Resultado: fortaleza general 2,25, efectividad general 1,75, brecha de implementación 0,5, banda media, con las tres etapas separadas. Las instituciones prioritarias por menor efectividad son la 3 · coordinación entre entidades (brecha 1) y la 13 · gestión y supervisión de cartera (brecha 1), que son exactamente las dos que el §4.4 y el §4.6 ponen en evidencia con el expediente. (§5.3; Pasos 3 y 8.) [nota dos límites. El primero es de método y el §5.5 lo desarrolla: **las once instituciones sin puntuar se excluyen del promedio**, de modo que la banda media descansa sobre cuatro casillas y la página lo dice —«4/15 calificadas»— pero **no se niega a**

emitir banda por baja completitud, como sí hace E3. El segundo es de idioma: los nombres de las quince instituciones quedan en inglés, que es su denominación oficial en el marco, y el armazón de la página está en español.]

5.4 E5, y por qué el servicio no promete el marco PEFA completo

El servicio **no corre el marco PEFA completo y lo dice**. Corre **PI-10 — reporte de riesgo fiscal**, en sus tres dimensiones: **10.1** empresas públicas, **10.2** gobiernos subnacionales y **10.3** pasivos contingentes y otros riesgos fiscales, agregadas con la **conversión oficial M2** del propio marco y no con un promedio. Es la institución que M9 necesita que exista y la única del marco que un programa de concesiones puede mover por sí mismo. Prometer el marco completo sería prometer un producto que no está.

Dos precisiones que la edición cierra contra el producto y no contra el plan. La primera: el módulo **declara hoy cobertura de cuatro indicadores** —PI-8, PI-10, PI-11 y PI-12, catorce dimensiones— en su portada, mientras la pantalla de calificación puntúa las **tres dimensiones de PI-10**. Este manual describe lo que la pantalla puntúa y remite a la portada del módulo para el resto. La segunda: el formulario **retiene la calificación** cuando los datos no bastan para determinar una letra —devuelve *no calificado* en vez de una D por defecto—, que es la misma familia de decisión que el umbral de completitud de E3 y merece decirse, porque una evaluación PEFA formal sí califica la evidencia insuficiente como D.

Tablero PI-10
Informe de riesgos fiscales: califique las tres dimensiones; agregadas mediante el método M2 de PEFA.

10.1 Empresas públicas

Proporción con EEFF auditados publicados (0–1)

Rezago de publicación (meses)

☒ Informe consolidado de riesgos fiscales publicado

10.2 Gobiernos subnacionales

☒ Nivel subnacional aplicable

Proporción con EEFF publicados (0–1)

Rezago de publicación (meses)

☒ Informe subnacional consolidado publicado

10.3 Pasivos contingentes

Proporción de pasivos contingentes significativos cuantificados (0–1)

☒ Reportado en el informe financiero anual

Suplemento Clima-PEFA (informativo)

☒ Riesgos fiscales climáticos identificados

☐ Riesgos fiscales climáticos cuantificados

☐ Reportado en el Informe de Riesgos Fiscales

[Calificar PI-10](#)

PI-10 — M2 General: C+

10.1: B 10.2: C 10.3: C Clima: Low

Medidas para mejorar la calificación

- 10.1: broaden published audited-FS coverage to all public corporations (>90% by value).
- 10.2: extend published SNG financial-statement coverage to all SNGs (>90% by value).
- 10.3: quantify all significant contingent liabilities — potential cost >0.5% of BCG expenditure — in a consolidated annual report (fiscal-risk statement).

[Guardar y cargar](#)

Nombre de la evaluación (p. ej., Base 20: [Guardar los datos actuales](#)

Aún no hay evaluaciones guardadas.

Antes → después / vs. meta

Antes Después

— elija una evaluación — — elija una evaluación — ☐ Comparar con calificaciones meta

[→ Compare](#)

Figura 5.5 — El tablero PI-10 con los insumos de esta corrida —la pantalla no lee nada del registro, los tres campos se teclean—: 10.1 B, 10.2 C, 10.3 C, agregadas por M2 en un General C+, más el suplemento Clima-PEFA en bajo, informativo y fuera del puntaje. Debajo, las medidas concretas para subir cada dimensión, escritas contra el umbral que falta. (§5.4; Paso 9.) [nota: las medidas de remediación salen en inglés sobre una sesión en español **[por corregir]**. Los insumos de esta figura se declaran en [capturas/INDICE.md](#) : son de la corrida, no del §4.]

5.5 La convención de dato faltante, explicada donde el lector la va a leer

Los dos instrumentos principales del servicio tratan el dato faltante **al revés**, y el manual publica las dos convenciones en vez de armonizarlas por la fuerza.

En **E3**, una pregunta clave sin responder —o marcada como no aplicable— **cuenta como cero** sobre el total de preguntas clave. El criterio está declarado en el propio producto: *la preparación es capacidad demostrada, y una condición que no se ha evidenciado no es una condición que el país tenga*. En **E4**, la institución sin puntuar **se excluye** del promedio.

La elección no es arbitraria en ninguno de los dos casos. **E3 mide preparación**, y ahí el silencio es información: un país que no puede mostrar que tiene una institución está, para efectos de una decisión de inversión, en la misma posición que uno que no la tiene. **E4 es una autoevaluación de experto**, y ahí el silencio es ausencia de juicio: promediar una institución no puntuada como cero convertiría «no lo evalué» en «está mal», que es una afirmación distinta y más fuerte.

Lo que el servicio debe a su lector no es una convención única, sino **la convención declarada al lado de cada agregado**, y las tres superficies donde eso ocurre están hoy escritas: la tarjeta de cabecera de E3, el recuento «4/15 calificadas» de E4 y la hoja de cobertura del entregable tabular del §5.6. Donde la asimetría todavía muerde es en la **falta de umbral de completitud en E4**: E3 se niega a dar banda por debajo del 40 %, y E4 publica banda con cuatro instituciones de quince **[por construir]**.

5.6 E6 y lo que se exporta, en documento y en tabla

La **nota de estrategia** es el entregable central del servicio y la herramienta la produce entera, en **trece secciones**: resumen ejecutivo, panorama del país, tarjeta de puntaje de gobernanza, **una sección por cada uno de los siete temas** con sus hallazgos y sus recomendaciones, plan de acción prioritario, próximos pasos y **anexo de evidencia documental**. Sale en **español e inglés**, en Markdown, DOCX y PDF, y los bloques de recomendación son marcadores que el analista completa después de validar los hallazgos en terreno — el producto lo dice al pie.



Figura 5.6 — La nota de estrategia del caso chileno, en pantalla, con sus tres descargas —Markdown, DOCX y PDF— y su primera mitad visible: el resumen ejecutivo con preparación 24 % · datos insuficientes, 5 de 19 preguntas clave, 15 brechas de las cuales 0 de alta prioridad, índice de gobernanza 1,08 y cobertura de evidencia 12 de 12 (100 %); el panorama del país, que imprime no se registró panorama macroeconómico porque esta corrida no lo cargó; y la tarjeta de puntaje con sus tres grupos. Al pie, la línea que remite a la versión tabular de la evaluación de brechas y del plan de acción. (§5.6; Paso 9.)

Y lo que la edición anterior de este manual tenía que anotar como faltante ya está. La evaluación de brechas y el plan de acción priorizado **se exportan hoy en tabla**, en dos formatos con un mismo contenido.

XLSX, tres hojas. *Evaluación de brechas* —una fila por pregunta clave, en orden de catálogo—; *Plan de acción priorizado* —sólo las brechas accionables, en orden de prioridad, con el **horizonte** que cada prioridad implica y una **columna de responsable vacía**, porque lo primero que se hace con esa tabla es asignarla—; y *Cobertura y convenciones* —qué se midió, sobre cuánto, bajo qué reglas y qué **no** contiene el archivo a propósito—. **Cada hoja repite la línea de cobertura y la convención de dato faltante antes de su primer número:** una hoja que un lector separa del libro y reenvía por su cuenta tiene que llevar su propio denominador, y un libro de cálculo es precisamente donde una hoja se separa de sus hermanas.

(§5.6; Pasos 4 y 9.) [nota: **ningún puntaje se calcula en la exportación**. Todas las cifras vienen del mismo motor que alimenta la pantalla; un total que el archivo inventara sería un cuarto denominador.]

5.7 Las cuatro superficies de apoyo, con su función exacta y su límite

El manual las presenta como **prueba de que la institución puede operarse**, no como parte del diagnóstico, y no las describe pantalla por pantalla: eso es de sus propios manuales.

El índice de elegibilidad APP (`/eligibility`) es la compuerta cualitativa del Paso 2 existiendo: ocho preguntas documentadas y un veredicto conjuntivo —un solo «no» y el proyecto no es elegible—. Manual **M3**.

El Informe de Riesgos Fiscales (`/frs`) es la institución de divulgación del Paso 9 existiendo, con su registro consolidado y su separación entre provisión y pasivo contingente. Manual **M9**.

El Registro de Contratos (`/contracts`) es el registro auditable que el Paso 1 exige y la evidencia con la que se construye el §4: cada contrato, cada acto que lo modificó y el documento fuente detrás de cada asiento. Manual **M11**.

La cartera y el Fondo de Infraestructura (`/budget/pipeline` e `/infrasfund`) son el techo, la holgura y el racionamiento del Paso 7. Manual **M2**.

Índice de Elegibilidad APP

Ocho criterios sí/no deciden si un proyecto debe analizarse siquiera como APP, antes de construir modelo alguno.

CRITERIOS

8

VEREDICTO

Elegible / No elegible

BASE

Guía APP BM v3

SIGUIENTE PASO

VfM

¿QUÉ ES ESTA HERRAMIENTA?

El Índice de Elegibilidad APP es la puerta cualitativa del ciclo de la APP: ocho preguntas de elegibilidad—necesidad de infraestructura, productos definibles, tamaño suficiente, marco legal estable, oportunidades reales de transferencia de riesgos, desempeño medible, capacidad institucional e interés de mercado—, cada una respondida sí o no, con orientación. Todos los criterios deben cumplirse para el Contratar, un solo no es un No elegible que nombra lo que debe cambiar. Es el mismo tamizaje que guarda el módulo de valor por dinero, de modo que una respuesta guardada aquí es la que lee VfM, y un Elegible entrega el proyecto a su comparación cuantitativa CPS vs APP.

¿PARA QUIÉN ES?

Unidades de APP y equipos de los ministerios de hacienda que deciden qué proyectos candidatos merecen un estudio de factibilidad, ministerios sectoriales que preparan un proyecto para la cartera de APP, y personal de bancos de desarrollo que filtra la lista de un cliente antes de contratar asesoría de transacción.

Capacidades

Ocho criterios, una regla

Las preguntas de elegibilidad de la Guía de Referencia APP del Banco Mundial, con orientación, como cuenta conjuntiva Elegible / No elegible: sin ponderaciones ni umbral de puntaje.

Compartido con Valor por dinero

Un solo conjunto de respuestas: guardar aquí actualiza el filtro de elegibilidad de VfM y viceversa, y el veredicto combinado de VfM lee esta cuenta.

Qué corregir

Un No elegible lista los criterios no cumplidos, para que el proyecto pueda reformularse y volver a evaluarse en lugar de descartarse.

Entrega a las cifras

Un Elegible enlaza directamente a la comparación cuantitativa CPS vs APP: el paso que esta cuenta autoriza.

En vivo y colaborativo

Lo que guarda un colega llega al formulario abierto sin sobrescribir lo que se está escribiendo.

Paquetes demo

Cargue el hospital de 300 camas del manual—ocho criterios cumplidos, cada uno con su evidencia, fecha y autor—o el centro de salud rural a medio evaluar con un «no» ya dado; luego reinicie a una hoja en blanco.

CÓMO USARLA

- Responda las ocho preguntas de elegibilidad
- Guarde: las respuestas son ahora el filtro de elegibilidad del espacio de trabajo
- Lea el veredicto y, si es No elegible, los criterios que hay que atender
- Si es Elegible, abra el análisis cuantitativo de valor por dinero

Compuerta cualitativa de elegibilidad APP: los ocho criterios sí/no de elegibilidad de la etapa de filtrado de proyectos de la Guía de Referencia APP del Banco Mundial, compartidos con el módulo de valor por dinero y enlazados a su comparación cuantitativa CPS vs APP.

Filtro de elegibilidad actual

☒ Elegible: todos los criterios se cumplen. Continúe al análisis cuantitativo.

Las respuestas son el filtro cualitativo de elegibilidad del módulo de valor por dinero: guardar aquí lo actualiza allá, y viceversa.

Cuestionario de elegibilidad

Responda las ocho preguntas de elegibilidad y obtenga el veredicto Elegible / No elegible con

Análisis cuantitativo

El siguiente paso para un proyecto elegible: la comparación CPS vs APP en el módulo de valor

Manual

Qué prueban los ocho criterios, de dónde provienen y cómo el veredicto se entrega al pa-

Figura 5.8 — La compuerta cualitativa del Paso 2, existiendo: ocho criterios sí/no, veredicto conjunto y remisión al análisis de valor por dinero como paso siguiente. (§5.7; Paso 2 — manual M3.)





Fondo de Infraestructura
Administración y monitoreo de un Fondo de Infraestructura Pública: preparación de proyectos, garantías de respaldo y financiamiento de brecha de viabilidad.

VENTANILLAS 3 **METODOLOGÍA** PIF BM/BID **CONTABILIDAD** IPSAS 19/32 **FONDOS DE REFERENCIA** 7

¿QUÉ ES ESTA HERRAMIENTA?
Infrafund modela un Fondo de Infraestructura Pública (PIF) por espacio de trabajo — la institución financiera no bancaria de propiedad estatal que despliega capital en preparación de proyectos (PPF), garantías de respaldo y financiamiento de brecha de viabilidad (VGF). Sigue el calendario de capitalización, el balance, los FCCL directos y contingentes, el apalancamiento, la velocidad de la cartera en preparación y la reposición del capital no comprometido. Construido sobre el Global Review of PIFs (2020) del BM/BID/PIPAF y sobre Managing the Fiscal Implications of PPPs (2022) del Banco Mundial.

¿PARA QUIÉN ES?
Gerencia general y financiera del fondo y sus equipos de operaciones y de cartera. Unidades de supervisión de los ministerios de hacienda que consumen la exportación de revelación FCCL.

CAPACIDADES

Perfil del fondo Gobernanza, propiedad (minoritarios al estilo IFC), mandato, política de asignación y topes fiscales.	Calendario de capitalización Capital pagado en efectivo, capital exigible, emisión de bonos y préstamos multilaterales, con el tipo de cambio de la fecha de transacción.	Tres ventanillas Donaciones PPF (revolventes), garantías de respaldo (PCG/PRO/liquidez) y VGF (directo o contingente al estilo Sindh).	Balance Vista multimonedada de activos, pasivos, patrimonio y partidas fuera de balance, con línea explícita de revalorización cambiaria.
Tablero FCCL Directo (VGF + PPF) más contingente (garantías + VGF contingente), consolidado para FARO y Presupuesto.	Estrés y reposición Escenarios a nivel de fondo: ejecuciones simultáneas, sobrecostos de VGF, cierre de mercado; proyección del capital no comprometido.	Enlace con Comparables Los KPI del fondo (apalancamiento, velocidad de la cartera, tasa de ejecución, disciplina de VGF, IRR) se envían a la herramienta de Comparables.	Análisis con IA Comentario de especialista en PIF, con referencia a FDN, IGF, IFCL, IDCOL, CIB, FFRIR y el VGF de Sindh.

CÓMO USARLA

- 1 Definir el perfil del fondo y el calendario de capitalización
- 2 Cargar los proyectos en cada ventanilla (PPF / Garantías / VGF)
- 3 Dimensionar el apoyo por proyecto con ppp-core
- 4 Revisar el balance y el tablero FCCL
- 5 Correr los escenarios de estrés y la proyección de reposición
- 6 Exportar la revelación FCCL a FARO y Presupuesto, y los KPI a Comparables

Gestione y monitoree un Fondo Público de Infraestructura en sus ventanas de preparación de proyectos, garantías de respaldo y subsidio a la brecha de viabilidad

Fondo
Demo Infraestructu...
Moneda de informe: USD

Proyectos (todas las ventanillas)
10
PPF 4 · Garantías 3 · VGF 3

Eventos de capitalización
4
Solo efectivo (v1)

Estado
Listo
Fondo de Infraestructura Pública: capitalización, exposición a FCCL y estrés.

Navegación

Figura 5.11 — El Fondo de Infraestructura, existiendo: tres ventanillas —preparación de proyectos, garantías de respaldo y financiamiento de brecha de viabilidad—, con su calendario de capitalización y sus compromisos directos y contingentes. Es la mitad del Paso 7 que tiene superficie propia. (§5.7; Paso 7 — manual M2.) [nota: la otra mitad, la pantalla de cartera, **guarda sus filas en el navegador** y por eso una sesión nueva la abre vacía. Una cartera bajo techo es un objeto del programa, no de un equipo; mientras no se guarde en el espacio de trabajo, el Paso 7 no tiene registro **[por construir]**.]

5.8 Los límites declarados del servicio

Se enumeran, porque un servicio que no declara sus límites los declara igual, más tarde y peor.

- El instrumento base es «versión 2» y su propio editor lo rotula trabajo en progreso. El producto lo imprime en la pantalla del asistente, y este manual lo repite.
- El servicio suprime seis apartados del instrumento original —los de mecanismos de apoyo del banco multilateral que lo publica—, porque ofrecen productos de crédito, garantía y asesoría que un asesor independiente no puede prestar. Reformularlos como si el servicio los ofreciera sería

peor que quitarlos. Desde el despliegue de esta semana, **la pantalla se lo dice al usuario**; hasta entonces sólo lo decía este manual.

- **Tres instrumentos, tres escalas, y el servicio no las promedia.** El diagnóstico puntúa 0–5 por principio; PIMA puntúa 1–3 por institución; PEFA califica D→A con la conversión M2. No hay índice compuesto y no lo habrá: fabricarlo sería inventar un instrumento sin validación y sin nada que citar. El producto lo dice con esas palabras en su propia hoja de convenciones.
- **E1 y E2 no tienen pantalla** y se entregan como plantilla **[por construir]**.
- **La fase de terreno es indispensable.** Una banda calculada sólo de gabinete es una hipótesis, no un veredicto; el producto lo advierte al usuario y este manual lo repite. El §4 lo demuestra sobre el propio caso chileno.
- **Los tres módulos están en beta.**
- **E4 publica banda sin umbral de completitud**, a diferencia de E3 **[por construir]**.
- **El armazón de las pantallas del diagnóstico no está traducido del todo:** el instrumento sí, la interfaz sólo en parte **[por corregir]**.

Y el límite que gobierna el manual entero, dicho aquí por tercera vez porque es el que un lector puede confundir por su cuenta si sólo se dice una: **el servicio no redacta norma, no diseña organización, no hace ingeniería y no emite opinión de legalidad.** Donde el diagnóstico concluye que falta una institución, dice **qué debe poder hacer** y **con qué efecto fiscal**; el articulado es de los servicios jurídicos del país o de su asesor legal. Donde concluye que una atribución no se ejerce, describe la evidencia y su fecha; el juicio de legalidad es de quien lo tiene por mandato. Y las bandas del diagnóstico son del país sobre sí mismo: no hay ranking, no hay liga y no hay comparación nominal que ordene gobiernos por calidad institucional.

6. Por qué no en un informe, para este método

En los manuales de cálculo de esta serie esta sección se llama «por qué no en Excel», y el antagonista es la planilla. Aquí no. El diagnóstico institucional **no se entrega hoy en una planilla**: se entrega como un **informe en procesador de texto** —cien páginas, capítulo por institución, hallazgos y recomendaciones, un anexo de entrevistas— y ése es el competidor real de este método. La sección conserva su lugar en el manual y cambia de adversario, porque los argumentos contra el informe son más fuertes que los argumentos contra la planilla y porque el título honesto vale más que la simetría de la serie.

Conviene decir primero lo que el informe hace bien, porque el argumento no es que sobre. Un informe narra el contexto político de un país, explica por qué una reforma anterior fracasó, transmite lo que se dijo en una reunión y construye el consenso sin el cual ninguna reforma institucional se ejecuta. Nada de eso se hace en una tabla, y el §9 del método —la nota de estrategia— es un documento escrito precisamente por eso.

El problema es otro: **el informe es el único formato en que hoy se entrega el diagnóstico**, y hay cinco cosas que este método necesita que ese formato destruye de manera sistemática, no por descuido del autor. Cada una se presenta igual: qué falla, por qué falla por diseño y no por negligencia, y qué lo demuestra en el §4.

6.1 Un informe no tiene línea de base, y sin línea de base no hay reforma medible

Un diagnóstico institucional sirve para una cosa por encima de todas: **comparar el país consigo mismo dentro de dos años**. Ésa es la pregunta que el ministro va a hacer y la única que justifica repetir el ejercicio.

Un documento no se compara con otro documento: hay que releerlo, y quien lo relee no es quien lo escribió. Aunque el segundo informe conteste las mismas preguntas —cosa que rara vez ocurre, porque el equipo cambia y el guion se «actualiza»—, las respuestas están en prosa, la escala está implícita y la convención de dato faltante no está declarada en ninguno de los dos. Decir si el país mejoró exige una tercera lectura que nadie encarga. En la práctica, el segundo informe **sustituye** al primero en vez de sucederlo, y el primero desaparece del expediente.

El método produce, en cambio, un objeto comparable por construcción: las **mismas 19 preguntas clave**, la **misma edición del instrumento**, la **misma convención de dato faltante** y las **mismas 45 dimensiones** del marco PIMA con sus dos ejes. La diferencia entre dos corridas es una resta, no una interpretación. Y como el método publica los denominadores, la comparación dice también **cuánto de**

la mejora es mejora y cuánto es simplemente que esta vez se respondieron más preguntas — que es la confusión más frecuente y la más cara, porque un programa que respondió veinte preguntas más parece haber avanzado sin haber cambiado una sola norma.

Lo que hoy existe y lo que falta, dicho sin adorno. El servicio tiene la pieza: una pantalla de **trayectoria** que congela la tarjeta de puntaje como una instantánea con nombre y fecha, guarda los puntajes derivados y compara dos puntos —una instantánea contra otra, o una instantánea contra la evaluación viva— con el movimiento dimensión por dimensión y un resumen de cabecera. Es exactamente el insumo de la revisión anual del Paso 9. **[por construir]**: esa pantalla no está declarada entre las páginas del módulo, de modo que **no aparece en la navegación lateral** y hoy sólo se alcanza desde el panel de portada del propio módulo. La capacidad está; la puerta para encontrarla, no. Mientras eso no se corrija, el manual lo declara aquí en vez de dejar que el lector lo descubra, y el servicio la abre explícitamente en la sesión de trabajo.

6.2 Un informe promedia sin que nadie lo decida

El método usa tres instrumentos con tres escalas: el diagnóstico de preparación puntúa 0–5 por principio con cuatro bandas; la autoevaluación PIMA puntúa 1–3 por institución con tres bandas (1,00–1,49 baja · 1,50–2,49 media · 2,50–3,00 alta); el indicador PEFA califica D→A con la conversión M2.

No son conmensurables, y el §2 explica por qué el manual se niega a promediarlas.

En prosa, la negativa no sobrevive al resumen ejecutivo. Un informe de cien páginas necesita una frase de síntesis, y la frase de síntesis será del tipo «capacidad institucional media, con debilidades en la gestión de riesgos fiscales». Eso es un promedio: un promedio de tres escalas distintas, con ponderaciones que nadie escribió, sobre un denominador que no está en ninguna parte del documento. Y es el único enunciado del informe que el lector va a citar.

Lo grave no es que el promedio sea impreciso: es que **es indefendible ante quien pregunte cómo se calculó**, y ése es exactamente el lector que importa —la contraloría, el comité de crédito del banco que financia la reforma, el parlamentario que pide la metodología—. El método obliga a publicar los tres puntajes separados, con su banda, su escala y su convención de agregación, y a no emitir ninguna cifra compuesta. Es una disciplina que un formato tabular sostiene sin esfuerzo y que un formato narrativo no puede sostener, porque la narración **exige** cerrar.

Y el caso A del §4 muestra por qué el punto no es teórico: un país con treinta años de programa, cinco órganos con atribuciones repartidas y un expediente público enorme no tiene una valoración única posible. Tiene una atribución de aprobación fiscal fuerte en la norma, una función de supervisión omnipresente y sin potestad, y un órgano consultivo cuyo informe previo es obligatorio en ocho materias y no vincula. Cualquier frase que resuma eso en dos adjetivos borra el diagnóstico.

6.3 Un informe pierde la cita antes que cualquier otra cosa

La regla más importante del método es que **cada respuesta trae el documento que la sostiene**. Es lo que convierte el diagnóstico en algo que una entidad de fiscalización superior puede **auditar** en vez de creer —su rol *ex post* está en el anexo ¶2.5 de la Recomendación— y es la diferencia entre un método y una opinión informada.

En prosa, la cita se degrada en tres pasos previsibles. Primero se vuelve nota al pie, porque el párrafo no aguanta la referencia completa. Después la nota al pie se abrevia, porque el editor pide consistencia. Y en la segunda versión del documento —la que incorpora los comentarios del cliente— la nota desaparece, porque el párrafo se reescribió y la nota colgaba de una frase que ya no está. Nadie decidió eliminar la evidencia; el formato la eliminó.

Hay además una cifra que un informe **no puede calcular sobre sí mismo**: la **cobertura de evidencia**, esto es, qué proporción de las respuestas trae documento. En el método es una cifra publicada, que se reporta aparte y **no toca el puntaje** —una cita faltante marca una pregunta, no baja una nota—. En un informe no existe, porque no hay unidad de respuesta que contar. Y sin ella, el lector no puede distinguir un diagnóstico apoyado en cuarenta documentos de uno apoyado en cuatro entrevistas.

El §4 lo demuestra en su parte más verificable: la cronología de atribuciones del caso A —la ley de concesiones y su texto refundido, la reforma que crea el consejo consultivo y el panel técnico, y la ley que traslada las funciones y atribuciones a un servicio nuevo— se sostiene en decretos publicados que la invocan en sus considerandos y en escritos del expediente que registran el traslado de facultades. Con la cita, un tercero reconstruye el hallazgo en una tarde. Sin ella, tiene que creerlo.

6.4 Los dos ejes se colapsan en uno, y el colapso no es neutral

El resultado central del método es una **resta**: lo que la norma otorga menos lo que el órgano ejerce. Son dos mediciones separadas, con dos escalas y dos clases de evidencia. La primera se lee en el articulado; la segunda exige actos publicados que hayan cambiado una decisión, series de actos con criterio consistente, metodologías aplicadas y dotación asignada.

Escritas en el mismo párrafo, las dos se leen como una sola valoración. Y el colapso tiene una dirección conocida: **tiende hacia el eje que es más fácil de documentar, que es el legal**. La norma está publicada, es citable, se lee en gabinete y no requiere que nadie conteste el teléfono; la evidencia de ejercicio exige expediente, terreno y una tercera fuente. Un informe escrito bajo presión de plazo se apoya en lo que tiene, y produce el diagnóstico característico del campo: **lee la ley y concluye que el país está bien**. Es el error que el §1.3 y el Paso 3 existen para evitar, y es también la razón de que los instrumentos internacionales que puntúan diseño de programas midan diseño *de jure* y no implementación.

Dos campos con dos escalas y una resta impresa no se confunden. Y el §4 muestra el tamaño del error cuando se confunden: en el caso A, la atribución de aprobación fiscal es **alta** en el eje de fuerza —la adjudicación se resuelve por decreto supremo que debe llevar además la firma del ministro de Hacienda, y el convenio complementario con la misma firma previo informe de la Dirección— y la evidencia de ejercicio que el expediente público sostiene es mucho más delgada: en el conteo sobre las **116 discrepancias** del corpus documental con texto disponible, el ministerio de Hacienda aparece mencionado en el **45,7 %** de los expedientes y **la firma con la que aprueba, en el 15,5 %**, mientras el **supervisor del contrato** —que es una **función** sin atribución de aprobar— aparece en el **100 %**. Un informe que escriba «marco de aprobación fiscal sólido» no ha mentido en el eje de fuerza y ha borrado el otro.

6.5 Un silencio no se distingue de un no

En un informe, la pregunta que el equipo no llegó a averiguar y la pregunta cuya respuesta es «no» se leen exactamente igual: como ausencia. El lector no puede separarlas, y el autor tampoco después de un mes.

El método las separa y **declara qué hace con cada una**. La convención es explícita y, además, **distinta en los dos instrumentos principales**, lo que el manual publica en vez de armonizar: en el diagnóstico de preparación, una pregunta clave sin responder **cuenta como cero** sobre el total, porque ese instrumento mide preparación y el silencio de un país es información; en la autoevaluación PIMA, la institución sin puntuar **se excluye** del promedio, porque es un juicio de experto y el silencio es ausencia de juicio. Toda tabla del manual dice cuál de las dos aplica y cuántas casillas la sostienen.

Y el método hace algo que ningún informe hace: **se niega a concluir**. Por debajo del **40 %** de preguntas clave respondidas no publica banda de país, y por encima del **20 %** de preguntas marcadas como no aplicables tampoco. Un lector que ve una banda sin esos dos umbrales impresos al lado no puede distinguir un país débil de un cuestionario a medio llenar.

El §4 lo demuestra sobre el caso incómodo y didáctico. Un país con treinta años de programa **puede no alcanzar el umbral de completitud** si el asesor se limita a fuente pública, y el método obliga entonces a escribir «datos insuficientes» donde un informe habría escrito una conclusión. La misma disciplina aparece en un hallazgo que el caso A registra sin resolver: la norma reglamentaria que ordena remitir las bases al ministerio de Hacienda funda ese deber en un artículo de la ley que en el texto vigente figura como derogado. El mapa de aprobaciones registra la compuerta, registra su norma de respaldo y registra la discordancia, y **no emite opinión de legalidad**, que no es del método emitir. Un informe tiene que decidir si lo menciona o no; una celda con su nota lo deja visible sin adjudicarlo.

6.6 Lo que sí se puede hacer sin herramienta, dicho sin rodeos

Las dos piezas más valiosas del método —el **inventario de atribuciones** y el **mapa de aprobaciones**— se hacen en una tabla. No necesitan software, no lo tienen hoy en el servicio y el manual no finge lo contrario: son las dos plantillas del §5 y son también el argumento de esta sección, porque demuestran que la objeción al informe **no es una objeción de formato electrónico sino de estructura**. Una tabla de acto × órgano × norma × fase hecha a mano, con sus celdas vacías visibles, ya vence al informe en los cinco puntos anteriores.

El método empieza a necesitar herramienta en tres momentos concretos, y conviene nombrarlos para que un equipo sepa cuándo le basta con una planilla:

- **Cuando hay serie.** La segunda corrida del diagnóstico, dos o tres años después, con las mismas preguntas y la comparación dimensión por dimensión. Una tabla sostiene un punto; una serie exige que los puntajes derivados queden congelados con su fecha y su versión del instrumento.
- **Cuando hay cartera.** El libro de holgura contra la senda del techo, con el acumulado corriente y la regla de puntuación declarada, se recalcula cada vez que entra un proyecto. A partir de una decena de contratos, una planilla mantenida a mano deja de ser auditable — y la regla de agregación importa más que el techo (Austral, *The Pipeline Under the Ceiling*).
- **Cuando hay auditoría.** Y la auditoría llega antes de lo que el lector cree, porque la primera pregunta de una entidad de fiscalización superior no es cuál fue el resultado: es **de dónde salió cada respuesta**. Responderla exige que cada una de las diecinueve traiga su documento, y que la proporción que lo trae sea una cifra publicada.

Fuera de esos tres casos, el equipo de un ministerio puede ejecutar el §3 completo con la ley, el reglamento, el presupuesto y una planilla, y el manual está escrito para que pueda hacerlo. Lo que **no** puede hacer, con o sin herramienta, es entregar el resultado como un informe y esperar que dentro de dos años alguien pueda decir si el país avanzó.

7. Referencias y lectura adicional

Todas las referencias fueron consultadas el **28 de septiembre de 2026**, salvo donde se indica otra fecha. Salvo indicación en contrario, cada documento se leyó en su versión oficial: PDF descargado del sitio del editor, copia local del mismo PDF, texto legal de la compilación oficial, o texto reconocido ópticamente del corpus documental de concesiones de Chile para los expedientes chilenos; se dice cuál en cada ficha.

Convención de verificación, la misma de M5, M6, M7 y M11. ✓ verificada por lectura directa para este manual · ✓ **parcial** parte del contenido leído directamente y el resto pendiente, con el alcance dicho en la ficha · ✓M2 / ✓M3 / ✓M5 / ✓M11 verificada para ese manual y no releída · ✓A verificada en un trabajo de investigación de Austral con verificación registrada · **[por verificar]** existencia confirmada, y el dato indicado se comprueba contra el documento antes de citarlo en el cuerpo. Nada de este manual se cita de memoria: lo marcado ✓ se leyó en el documento que la ficha indica.

(i) El instrumento de diagnóstico base

1. **World Bank Group (2016).** *Country Readiness Diagnostic for Public-Private Partnerships*. Washington, D.C., **junio de 2016**. Autodeclaración de «version 2» y «work in progress» (p. 7); origen en la recomendación operativa de la evaluación del grupo de evaluación independiente sobre el apoyo del Grupo Banco Mundial a las APP en los ejercicios fiscales 2002–12, publicada en 2014, y más de 70 documentos de insumo (p. 3); enfoque comparativo que produce brechas y no puntaje (p. 3); tabla de temas y **19 preguntas clave** (pp. 5–7), de las que cinco son del capítulo de marco institucional (p. 23); tres fases de aplicación —preparación de gabinete, debida diligencia en terreno, redacción de la estrategia— y nota de estrategia APP (pp. 3 y 44); capítulo 9, evaluación de brechas, tabla de tema × pregunta clave × Sí/No × prioridad (p. 42); capítulo 10, hoja de ruta; seis apartados de mecanismos potenciales de apoyo del propio Banco (3.3, 4.5, 5.6, 6.6, 7.1 y 8.1), que el método suprime. ✓ (PDF completo, copia local; estructura, autodeclaración y conteo de las 19 preguntas clave confirmados sobre el documento). URL oficial del repositorio de documentos del editor: **[por verificar]**.
2. **World Bank, Asian Development Bank & Inter-American Development Bank (2017).** *Public-Private Partnerships Reference Guide, Version 3*. Washington, D.C.: World Bank Group. **Módulo 2, «Establishing the PPP Framework»**; §2.1 PPP Policy (p. 61); **§2.3 «PPP Processes and Institutional Responsibilities»** (pp. 69–79): §2.3.1 el proceso, §2.3.2 responsabilidades de implementación, **§2.3.3 revisión y aprobación** (procesos de compuerta y puntos de decisión sucesivos; aprobación final antes de firmar; tabla 2.4 de ejemplos de requisitos de aprobación; p. 75), **§2.3.4 unidades APP dedicadas** (funciones; ubicación y forma jurídica según función; el

equilibrio de requisitos obligatorios y provisión de recursos, y el apalancamiento de la unidad; **la frase sobre la unidad APP en el ministerio de finanzas «to better fulfil its role of gatekeeper»**, p. 78). <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/ppp-reference-guide-3-0>. ✓ (copia local de la casa, ya verificada para M5; módulo 2 releído para este manual con numeración y páginas confirmadas). Es la fuente real de la cita sobre el rol de guardián del ministerio de finanzas — ver la nota de la ficha 8.

3. **Herramienta de autoevaluación de país anterior a 2016 del servicio de asesoría en infraestructura público-privada.** [por verificar]. Su existencia está confirmada dentro del texto de la referencia 1, que la nombra entre sus insumos. No se localizó el documento; el manual no afirma nada sobre su contenido más allá de que el diagnóstico la cita como antecedente.

(ii) La norma intergubernamental de gobernanza

1. **OECD (2012).** *Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*, **OECD/LEGAL/0392**, adoptada por el Consejo el **4 de mayo de 2012** a propuesta del Comité de Gobernanza Pública. Doce principios en tres bloques, con los títulos de bloque verbatim (pp. 5–6). **Principio 2** (mandatos claros y recursos suficientes para autoridades contratantes, unidades APP, autoridad presupuestaria central, entidad de fiscalización superior y reguladores sectoriales; p. 5); **principio 4** (priorización al nivel político superior, decisión de invertir separada de cómo contratar y financiar; p. 6); **principio 10** (asequibilidad del proyecto y sostenibilidad del sobre de inversión global; p. 6); **principio 11** (divulgación de costes y pasivos contingentes en la documentación presupuestaria, cobertura de todo el sector público). **Anexo, parte integrante del instrumento:** ¶1.1 (enfoque coherente de APP en el sector público); ¶2.1 (los roles pueden alojarse de varias maneras y deben mantenerse separados; p. 7); ¶2.3 (la unidad APP «should not decide on whether the PPP should move forward», y el proceso de luz verde «should be anchored in the Central Budget Authority»; p. 8); ¶2.4 (las cuatro fases —Planning; Feasibility, Design and Tender Preparation; Bidding and Contract Signing; Construction and Operation— y «it needs sufficient capacity to evaluate the documentation presented to it»; p. 8); ¶2.5 (rol *ex post* de la entidad de fiscalización superior y veredicto claro; p. 8); ¶2.6 (regulador sectorial consultado en el diseño y monitor del cumplimiento; p. 8); ¶2.7 («The above roles should be institutionally maintained at sub-national level»; p. 8); ¶10.1 (asequibilidad evaluada mientras el proyecto se prepara). <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0392>. ✓ (texto íntegro del instrumento legal, copia local; principios, anexo, párrafos y fecha de adopción confirmados). La copia consultada es una reimpresión de la serie de instrumentos legales del editor; el instrumento y su fecha de adopción son los de 2012.
2. **OECD (2020).** *Recommendation of the Council on the Governance of Infrastructure*, **OECD/LEGAL/0460**, adoptada por el Consejo el **17 de julio de 2020** a propuesta del Comité de Gobernanza Pública en cooperación con el Comité de Política de Desarrollo Regional; reemplaza el marco de gobernanza de la infraestructura del propio organismo, GOV/PGC(2016)34. Estructura:

I definiciones acordadas —entre ellas **asequibilidad** («can be accommodated within the government's current and future budget constraints», con el coste de todo el ciclo de vida) y **sostenibilidad fiscal**—; II las **diez dimensiones** recomendadas, i) a x), cada una con incisos por letra; III–V difusión; VI encargo al Comité de Gobernanza Pública de desarrollar guías y marcos de evaluación y de **monitorear la implementación e informar al Consejo cada cinco años** (VI.d). Incisos citados en el cuerpo: **II.i)e)** (marco institucional transparente, coherente, predecible, legítimo y responsable, con «clear and consistent mandates, ample decision making powers, right skills and competences, and sufficient financial resources»); **II.ii)b)** (sobre de inversión sostenible en el mediano y largo plazo, midiendo, divulgando y monitoreando los compromisos plurianuales «including off-balance sheet commitments and contingent liabilities»); **II.ii)e)** (elección del modo de entrega sin sesgos institucionales, procedimentales, fiscales ni contables); **II.ii)f)** (asignación de riesgos transparente y apropiada con plan acordado de gestión, monitoreo y mitigación a lo largo del ciclo de vida); **II.v)b)** (instrumentos de coordinación entre niveles de gobierno, incluidos los «contracts between levels of government»); **II.viii)a)** (asignación clara de responsabilidades institucionales de consolidación, difusión, análisis y evaluación de datos, con recursos y competencias); **II.ix)d)** (gestión del fin de los contratos de APP y concesión, con auditoría y evaluación *ex post* de valor por dinero). <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0460>. ✓ (PDF íntegro del instrumento, serie de instrumentos legales del editor, leído el 28-09-2026; secciones, incisos, definiciones y fecha de adopción confirmados sobre el documento).

Cierra el pendiente R2. Dos precisiones que sólo la lectura directa permitía y que el manual publica: (i) el material divulgativo del organismo enumera la resiliencia de la infraestructura crítica como noveno pilar y el rendimiento del activo como décimo, y el instrumento los trae **al revés** —**ix)** «Make sure the asset performs throughout its life», **x)** «Strengthen critical infrastructure resilience»—; el manual cita el instrumento; (ii) el propio documento declara que las Recomendaciones del Consejo **no son jurídicamente vinculantes** y representan un compromiso político con los principios que contienen.

(iii) Los marcos de evaluación de instituciones

1. **International Monetary Fund (2022).** *PIMA Handbook: Public Investment Management Assessment*, **primera edición**. Washington, D.C.: International Monetary Fund. ISBN 978-1-51357-182-9 (papel), 979-8-40020-415-9 (PDF). **15 instituciones y tres factores habilitantes transversales en tres etapas, con los dos ejes de diseño institucional («what is on paper») y eficacia («what is in practice») (p. 4); «How Are Institutional Design and Effectiveness Assessed in Practice?» (p. 21); umbrales indicativos y base legal de los umbrales de diseño (pp. 24–25); rúbrica: 3 dimensiones por institución, 45 dimensiones en total, puntajes 1 baja / 2 media / 3 alta, promedio simple por institución, bandas 1,00–1,49 baja · 1,50–2,49 media · 2,50–3,00 alta; regla de las dos condiciones; datos de al menos tres años (p. 26); instituciones citadas en el cuerpo: 3 coordinación entre entidades (p. 48; dimensión 3.c, reporte de pasivos contingentes de proyectos subnacionales, de empresas públicas y de APP al gobierno central), 5 financiamiento**

alternativo de infraestructura (p. 70; dimensión 5.b, estrategia o política de APP publicada y marco legal y regulatorio), **10** selección de proyectos (p. 114), **13** gestión y supervisión de cartera (p. 144); factores transversales: marco legal, capacidad y sistemas de información (pp. 171–175). Portal oficial del marco: <https://infrastructuregovern.imf.org>. ✓ (PDF completo, copia local; rúbrica, bandas, nombres de las 15 instituciones y dimensiones citadas confirmados). Esta edición **resuelve** la variante de nombre de la institución 5 —el folleto de 2019 alterna «provisión» y «financiamiento» alternativo— en favor de «**Alternative Infrastructure Financing**», que es el nombre que el manual usa.

2. **PEFA — marco de evaluación del gasto público y la rendición de cuentas financieras, edición 2016, indicador PI-10 «reporte de riesgo fiscal»**, con el suplemento sensible al clima (2024).

Tres dimensiones —empresas públicas; gobiernos subnacionales; pasivos contingentes y otros riesgos—, calificación D→A y conversión **M2 (AV)** de la tabla 1 oficial. <https://www.pefa.org>. [**por verificar**]: el texto del marco **no se leyó** en ninguna de las dos pasadas; lo único verificado es la implementación del indicador tal como el servicio la corre. El §5.4 describe el indicador tal como el servicio lo corre y **no cita calibración del marco** hasta cerrar esta verificación. El manual del marco PIMA (referencia 6) confirma que PEFA es el otro instrumento de uso extendido que puntúa prácticas de gestión de la inversión pública, con **un único indicador compuesto** para la gestión de inversión (p. 6).

(iv) La evidencia comparada y la práctica de ubicación de la unidad APP

1. **European PPP Expertise Centre / European Investment Bank (2014).** *Establishing and Reforming PPP Units — Analysis of EPEC Member PPP Units and lessons learnt*. **Agosto de 2014** (la ficha de publicación del editor la fecha el 29 de agosto de 2014). Alcance: revisión de los marcos institucionales de **24 miembros**, con información correcta entre octubre de 2011 y marzo de 2014, y **unidad APP central identificada en 18 de los 24; tabla 6**, reparto de ubicación de esas 18: 6 en ministerio de finanzas o economía, 7 como agencia ejecutiva, 4 como sociedad de capital público, 1 en la Presidencia; la conclusión «**There is no single best model**»; la correlación entre función —entrega y apoyo técnico frente a foco de política— y forma jurídica; y los dos usos de «gatekeeper», los dos referidos a la **unidad APP**: el filtro previo a la sumisión al comité de aprobación («the PPP Unit itself may not have the authority to issue an approval...») y el guardián del acceso al financiamiento, con su advertencia sobre el sesgo indeseado. ✓ (ficha de publicación y PDF completo leídos para este manual el 25-09-2026, en el sitio del propio editor). URL de la ficha de publicación del editor: [**por verificar**] en esta pasada. **Nota de atribución que el manual publica**: la expresión sobre unidades APP alojadas en el ministerio de finanzas «to better fulfil [its] role as gatekeeper» **no está en este documento** —las palabras «fulfil» y «fulfill» no aparecen en él — sino en la referencia 2, §2.3.4, p. 78. El manual cita cada documento por lo que dice.

2. **World Bank.** *Procuring Infrastructure PPPs* (edición **2018**) y su sucesor *Benchmarking Infrastructure Development* (edición **2023**). Los dos instrumentos que puntúan el diseño procedimental de programas APP en cuatro subdimensiones —preparación, contratación, gestión del contrato y propuestas no solicitadas—. ✓A (puntuados y cruzados en la referencia 12, con cuadernos de replicación registrados en su biblioteca); **no releídos en esta pasada**. El §2.8 los cita sólo para lo que ese trabajo concluye de ellos: que miden **diseño de jure**, no implementación, y que el traslado de la señal entre subdimensiones obliga a tratar las dos ediciones como una evolución metodológica y no como una serie longitudinal.
3. **International Monetary Fund & World Bank.** *PPP Fiscal Risk Assessment Model (PFRAM), versión 2.0 — manual de usuario*.
<https://www.imf.org/external/np/fad/publicinvestment/pdf/PFRAM2.pdf>. ✓A · ✓M2. Citado en el §2.5 y en el §3 Paso 5 sólo por lo que es: la herramienta pensada para que la unidad APP de un ministerio de finanzas calcule compromisos fiscales y pasivos contingentes, es decir, evidencia de que la doctrina ya asigna al ministerio la propiedad **analítica** de esa pieza. El método de cálculo es de M2.

(v) Derecho chileno y trabajo propio de Austral

1. **Chile — Decreto con fuerza de ley MOP N° 164 de 1991, *Ley de Concesiones de Obras Públicas*, texto refundido en el Decreto Supremo MOP N° 900 de 1996.** Versión vigente con la última modificación de la **Ley N° 21.806, publicada el 5 de febrero de 2026. Art. 1 bis** (Consejo de Concesiones, carácter consultivo, integración, las ocho materias de informe previo obligatorio, informes fundados y públicos, y la regla de que vencido el plazo «se procederá sin la opinión consultiva del Consejo»); **art. 2** (aprobación del Ministerio de Hacienda previa a la contratación en la excepción del 5 %, solicitada por la Dirección General de Concesiones mediante informe fundado); **art. 3** (actuaciones previas a la adjudicación); **art. 8** (la adjudicación se resuelve por decreto supremo del Ministerio de Obras Públicas «que deberá llevar, además, la firma del Ministro de Hacienda»); **art. 19** (modificación por interés público y compensaciones); **art. 20** (convenio complementario aprobado por decreto supremo fundado con la firma del Ministro de Hacienda, previo informe de la respectiva Dirección; antecedentes al Consejo de Concesiones sobre el 10 % del presupuesto oficial; resolución de urgencia del Director General con visto bueno del Ministro y previa aprobación de la Dirección de Presupuestos); **art. 20 bis** (inversiones adicionales sobre el 25 %, con pronunciamiento favorable del Panel Técnico e informe del Consejo); **art. 28 ter** (término anticipado con informe del Consejo y decreto con la firma del Ministro de Hacienda); **art. 36** (Panel Técnico, «que no ejercerá jurisdicción», recomendación técnica fundada en 30 días corridos, no vinculante, y las seis materias que se le pueden someter); **art. 39 inciso 2°** (competencia del Ministerio de Obras Públicas, delegación mediante convenio de mandato y arrastre de «la totalidad del estatuto jurídico de concesiones de Obras Públicas»).
<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=16121>. ✓ (texto vigente completo, copia

descargada de la compilación oficial; artículos, incisos y numeración confirmados sobre el documento).

2. **Chile — Decreto Supremo MOP N° 956 de 1997, Reglamento de la Ley de Concesiones de Obras Públicas.** Versión vigente tras el Decreto Supremo MOP N° 206, publicado el 8 de febrero de 2022. **Art. 6** (evaluación de la presentación de una idea de iniciativa privada: consulta al Ministerio de Hacienda sobre disponibilidad presupuestaria y al ente sectorial competente, numeral 3; **informe del Consejo de Concesiones, con la regla de que si no lo emite «se entenderá para todos los efectos que es desfavorable», numeral 5**; remisión de antecedentes a Hacienda, numeral 6; declaración de interés público, numeral 7); **art. 9** (respuesta a la proposición; opinión favorable previa del ente sectorial en las obras del art. 39 inciso 2° de la ley); **art. 14 numeral 3 letra a)** (remisión de las bases de licitación y del prospecto de inversión al Ministerio de Hacienda para su aprobación formal, con aprobación por silencio a los 30 días); **arts. 38 a 40** (el inspector fiscal como canal único de comunicación con el concesionario, y sus «funciones y atribuciones» en construcción y en explotación, enumeradas sin distinguir unas de otras); **art. 44** («Atribuciones del Director respectivo», cuyas letras son en su mayoría proponer y recomendar al Ministro, con dos atribuciones propias: autorizar actos de la sociedad concesionaria y autorizar la puesta en servicio); **arts. 100 a 102** (designación y funcionamiento del Consejo de Concesiones; criterios de interés público); **arts. 107 y 108** (Panel Técnico y su procedimiento). <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=133948>. ✓ (texto vigente completo, copia descargada de la compilación oficial; artículos y numerales confirmados).
3. **Chile — Ley N° 21.044, de 2017, que crea la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas.** Fechada el 17 de noviembre de 2017 y publicada el 25 de noviembre de 2017 según las referencias marginales del texto refundido de la ley de concesiones, que registra sus modificaciones. ✓ **parcial** (efecto del **artículo 2°** —traslado de funciones y atribuciones a la nueva dirección general desde la fecha de inicio de sus funciones— verificado en fuente primaria dentro del corpus documental de concesiones: los decretos supremos del Ministerio de Obras Públicas publicados en el Diario Oficial núm. 42.567, de 31 de enero de 2020, lo invocan en sus considerandos, y un escrito de discrepancia ante el Panel Técnico de 2 de noviembre de 2020 registra que «dichas facultades se han trasladado al Director General»). **[por verificar]**: el texto íntegro de la ley en el repositorio legislativo oficial, para citar su articulado con numeración; la dirección probada devolvió una página de error de tiempo de espera y no se esquivó el bloqueo. El §4.1 cita el efecto del artículo 2° tal como los decretos y el escrito lo invocan, y **no cita otros artículos**.
4. **Corpus documental de concesiones de Chile — evidencia propia (Austral, 2026).** ✓ (conteo rehecho el 28-09-2026 con guion publicado). El conteo ya no es una pasada manual: lo produce `_cifras_seccion4.py`, que se publica junto al manual y cuya salida vive en `_cifras_seccion4_salida.md`. Método, tal como el guion lo ejecuta: se recorren las **116 carpetas** de discrepancia del Panel Técnico con texto disponible —**2.965 documentos**, entre 9 y 43 por carpeta—; por cada carpeta se concatena el texto de todos sus documentos, se normalizan

tildes y mayúsculas **sin colapsar espacios** y se busca cada figura y cada acto con **el patrón declarado en el propio guion**, de modo que discutir una cifra sea discutir un patrón. Advertencias que el manual publica junto a las tablas del §4: una mención **no** es una controversia sobre ese órgano; el conteo corre sobre texto reconocido ópticamente y una expresión partida por un salto de línea **no cuenta**, lo que es un falso negativo declarado; el denominador son las discrepancias **con texto**, no todas las del sistema; y **por debajo de tres casos no se publica percentil**. Las sumas en UF del §4.4 se extraen del apartado de recomendación del documento público [D03–2020–17/Recomendacion/23.07.2020_Recomendacion.txt](#) por el mismo guion, no se transcriben. **Nota de revisión:** tres filas de la tabla se mueven respecto del conteo manual registrado en el índice v0.1 —contraloría, ministerio de hacienda y artículo 39—, porque aquella pasada no dejó sus expresiones escritas y ésta sí; la versión publicada es la del guion. El corpus cubre además **132** contratos con documentación del ministerio y **41** expedientes arbitrales, cifras del propio inventario del índice. **SOLO LECTURA:** el guion lee el corpus y no escribe nada en él.

5. Austral Intelligence — trabajo propio, citado como tal.

6. *From Gatekeeper to Orchestrator — The Ministry of Finance as Leader of the PPP Programme* (mayo de 2026). ✓ (leído el 25-09-2026; §2.2, §2.4, §2.5, §8.1, §8.2, §8.3.1, §8.6 y §13 releídos en esta pasada). El manual toma: la **regla de partición** por coste marginal de información y la asimetría bidimensional que la sostiene (§2.2 y §2.4); las **cinco decisiones de nivel de programa** (§2.5); la **secuencia de construcción** en cinco etapas, declarada empírica y lógicamente simultánea (§13.4), que el Paso 8 adopta; la **compuerta afirmativa frente al veto pasivo**, uno de los seis prerequisites de orquestación sostenible (§13.1); los **cinco modos de falla que la herramienta no resuelve** (§13.3.1); y —expresamente— la **sección de límites del propio trabajo**, que el §2.8 cita para no prometer resultado: 12 documentos de doctrina con la celda de liderazgo analítico vacía (§8.1), 50 países con siete en esa celda (§8.2), cuatro países y 1.547 proyectos en la celda de liderazgo dentro de la base utilizada, con **uno aportando 1.135, alrededor del 73 %** (§8.3.1), sin controles y con instrumentos no diseñados para detectar la señal (§8.5 y §8.6).
7. *The Pipeline Under the Ceiling* (julio de 2026). ✓ (leído el 25-09-2026; tesis y regla de agregación reconfirmadas en esta pasada). El §2.9 y el §3 Paso 7 toman la tesis —cuando una regla fiscal cuenta el libro contingente contra un techo, la restricción vinculante es la aritmética con que el ministerio suma sus garantías— y la **subaditividad** de la regla de cola correlacionada del conjunto, que es la única que premia diversificar. Las cifras son del paper y de **M2**; el dimensionamiento no es de este manual.
8. *The Retention Frontier — How Much Risk a Ministry of Finance Should Keep*. ✓ (leída en esta pasada: §1 a §4 y apéndices C y D). El §2.9 y el §3 Paso 5 la citan como marco de la **política permanente de asignación de riesgos**: la cuota eficiente de retención por clase de riesgo, el **techo de bancabilidad** más allá del cual la transferencia es infactible, y la **taxonomía de ocho clases** del apéndice C con su tendencia eficiente. Sin cifras: los parámetros son del país.
9. *The Affordability Envelope*. ✓ **parcial** (leída la sección del país sintético). Se cita por su estructura de cartera mixta y su horizonte de largo plazo. **No es la fuente del país del §4.6:** por decisión de

David de 26-09-2026 el país sintético de M12 es el de la serie, la **República de Lemuria**, y la capa institucional del caso B se declara como del ejemplo. **[por verificar]**: el resto del paper, sólo si el §4.6 llega a citar alguna de sus cifras de holgura.

10. *The Renegotiation Triangle* y *The Intelligent Gate*. ✓**M11** (verificadas para M11). Citadas aquí sólo por remisión: el precio del acto de modificación y la tasa base de cartera son de **M11**.
11. **Datos declarados de la República de Lemuria — plataforma Austral.** ✓ (léidos el 28-09-2026 por el mismo guion `_cifras_seccion4.py`, que los extrae del código con `ast`, sin importar el paquete, sin base de datos y sin levantar el servicio). Fuentes en el repositorio: `austral-platform/backend/app/modules/demo_data.py` —el país (nombre, capital, población, calificación soberana, moneda y tipo de cambio), la macro declarada, los **techos fiscales** y los **81 proyectos** de la cartera de referencia con su sector y su mecanismo de pago— y `austral-platform/backend/app/modules/series_demo.py` —la **base de PIB de la serie M6-M12**, **60.000**, la base del paquete de referencia, **320.000**, y la regla de reexpresión por el factor **0,1875**, con la lista de filas del registro consolidado que esa regla alcanza—. Las cuatro filas del registro que el §4.6 cita **no se copian**: el guion las lee de `austral-platform/backend/tests/test_aust369_lemuria_reference_portfolio.py`, que es donde la plataforma las tiene fijadas contra su propio motor, de modo que si la plataforma las mueve el manual las mueve, y si desaparecen el guion se detiene en vez de publicar una cifra huérfana. El §4.6 declara expresamente qué parte del caso B es **dato de la plataforma** —país, macro, cartera, techos— y qué parte es **capa institucional del ejemplo**.

Remisiones internas de la serie. El registro de compromisos fiscales y pasivos contingentes y el techo del programa son de **M2**; la compuerta cualitativa de elegibilidad, de **M3**; la asignación de riesgos por contrato, de **M5**; la divulgación consolidada de riesgos fiscales, de **M9**; el diagnóstico fiscal subnacional, de **M10**; y el precio de la modificación contractual, de **M11**. Este manual remite y no repite.