



Oe

Oe

# ¡Hoy No Renegocio, Mañana Sí!

La renegociación de concesiones daña nuestra  
institucionalidad económica

Eduardo Saavedra P.\*

\* Doctor (Ph.D.) en Economía de Cornell University. Académico de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad Alberto Hurtado.

Que duda cabe que las concesiones de carreteras han cambiado la cara de parte de Chile. Las obras de infraestructura de uso público hecha por privados en los últimos 20 años han bajado los costos de transporte y elevado la calidad de vida de muchos de sus usuarios, lo que no sólo conlleva un mayor crecimiento, sino que en forma directa ha permitido la interconexión de mercados y la reducción de la pobreza en zonas agrícolas del país. Pero el modelo está en juego toda vez que el Ministerio de Obras Públicas, MOP, ha dejado de lado los principios que sustentan el modelo de concesiones en Chile y busca renegociar algunos contratos a sabiendas que ello hipoteca la credibilidad de nuestra institucionalidad.

Los pilares fundamentales que hacen sustentable este modelo de asociaciones público-privadas son dos: la competencia por construir y posteriormente operar una obra. Se hace a través de un proceso de licitación que busca precisamente generar competencia entre los posibles inversionistas y así dejar las rentas económicas del proyecto en los usuarios finales de la infraestructura. La segunda, es una institucionalidad que garantice la protección de las inversiones: un poder judicial eficiente y eficaz, un sistema de mediación y contrapesos adecuados entre el asignatario (MOP) y quién debería fiscalizar la operación de las concesiones. Esto para evitar el comportamiento oportunista desde el gobierno y a la vez, atraer más y mejores inversionistas al país.

Lamentablemente, estos dos pilares flaquean en Chile. En un artículo escrito en el Observatorio Económico N° 4 de Mayo de 2007 "Reguladores en Conflicto: Cuando las urgencias ocultan las eficiencias", manifesté la necesidad de crear la (hasta la ahora nunca parida) Superintendencia de Concesiones, con el fin de fiscalizar las concesiones en curso, y cuyo mayor beneficio sería separar este rol con el de la promoción de las inversiones en infraestructura que le compete al ministerio.

Hoy, los conflictos son obvios, y exacerbados. Por ejemplo, en nombre de una mejor y más eficiente operación, como serían nuevas pistas en la ruta Santiago-Valparaíso, no existe una opinión externa que

avale esta decisión del ministerio. Se ven ministros en campaña o con otros objetivos alejados de fomentar inversiones eficientes y además quieren renegociar entre cuatro paredes un contrato que fue fruto de una enconada competencia en el pasado. Esto, sin duda, pone en jaque la credibilidad de toda una institucionalidad, cuyo daño costaría años en reponer.

Las renegociaciones de contratos de concesión no son nuevas, ni en Chile ni en América Latina. Bitrán y Villena, en un trabajo publicado en Estudios Públicos en el año 2010 manifestaban la necesidad de modificar la institucionalidad del MOP precisamente para evitar renegociaciones a espaldas de los usuarios y de los ex rivales de un inversionista. Esto por un sinnúmero de deficiencias que han afectado la transparencia del modelo (por posible captura del regulador en manos de los concesionarios), y que además han comprometido recursos fiscales por las garantías de tráfico otorgados por el fisco y han dañado la eficiencia en la asignación de recursos garantizada por una correcta licitación libre de renegociaciones. De hecho, Engel, Fisher, Galetovic y Hermosilla publicaron en la misma revista en el año 2009 un artículo que muestra precisamente que el MOP había renegociado cerca de un 30% de los montos concesionados, siempre a favor de un aumento de las inversiones y como contraparte un "pago" de los usuarios en más años de concesión que los originalmente pactados.

Desde el punto de vista de la teoría de contratos e incentivos, cuando dos partes firman un contrato de largo plazo siempre aparecerán circunstancias en el futuro que modificarán las cláusulas contractuales, sin embargo esa mera posibilidad de renegociación significa que las inversiones escogidas no serán las óptimamente contraídas al momento de firmar el contrato original.

En un trabajo que publiqué en la Revista de Análisis Económico en el año 1998 señalé que, tratándose de obras en concesión, existe la posibilidad de subinvertir o sobreinvertir en las obras de infraestructura, y que sólo por mero azar se invertiría eficientemente. La posibilidad de subinvertir surge porque el privado ve como

probable el comportamiento oportunista del Estado para modificar el contrato, expropiándole las rentas de esas inversiones. La sobreinversión, por otro lado, se daría con mayor probabilidad si el inversionista viera que es posible mejorar una posición negociadora en caso de lograr renegociar el contrato en el futuro, por ejemplo si ello genera una mayor demanda que la prevista al punto de que el gobierno busque un acuerdo de ampliación de obras. Con todo, la única respuesta para evitar la creencia de que habrá una renegociación futura es que el MOP se amarre de manos, creando instituciones que den el contrapeso necesario para prohibirle eventuales renegociaciones y, sin duda alguna, colgar un letrero en la puerta del ministerio que diga "¡Hoy No renegocio, mañana Sí!".

La evidencia empírica muestra además otras medidas que mitigarían la aparición de posibles renegociaciones. Específicamente para las concesiones en infraestructura de transporte de uso público en Perú, en un estudio inédito que estamos trabajando junto a Jorge Montesinos, economista de ese país, hemos encontrado que las renegociaciones se explican por una serie de variables ligadas a la licitación y a los contratos mismos: mientras más rivales en la licitación, con concesiones asignadas por menor tarifa, tarifas indexadas y terrenos saneados, menos probable será que un contrato se renegocie. Asimismo, encontramos otras variables ligadas al ambiente de institucionalidad regulatoria, política y económica del país, que serían posibles de controlar si el que- a mayor experiencia del fiscalizador y mayores pagos al regulador desde las empresas-, menos probable fuera una renegociación. En este tenor también apuntan variables que escapan del control del regulador, como por ejemplo cuando se enfrenta un período electoral, la tasa de crecimiento, la inflación y el tipo de cambio.

En suma, es posible mejorar diversos aspectos ligados a la licitación, los contratos y la institucionalidad regulatoria con el fin de reducir los espacios de renegociación. Lo más sensato es que el MOP tome fama de duro y se niegue a renegociar los contratos de concesión. ■