

# Entre Gallos y Medianoche

## La Costumbre de

# RENEGOCIAR CONCESIONES

*La evidencia indica que el MOP ha modificado la totalidad de las concesiones de autopistas, tanto urbanas como interurbanas, así como todas las obras concesionadas ligadas al sistema de transportes de Santiago. Sólo los aeropuertos concesionados muestran que algunos de ellos no han sido objeto de renegociaciones.*

Eduardo Saavedra P. \* Ph.D. en Economía de Cornell University, USA. Profesor Asociado del Departamento de Economía, Universidad Alberto Hurtado. E-mail: saavedra@uahurtado.cl

No cabe dudas que el sistema de concesiones de carreteras y otras obras de infraestructura pública crea enormes beneficios para países como Chile, con altas necesidades de inversiones que permitan un mayor crecimiento económico, pero carentes de suficientes recursos públicos para implementarlas.

Los beneficios para la sociedad de estas asociaciones público-privadas no solo son productos de la reducción de los costos de transporte, sino especialmente porque favorecen la conectividad e integración de todos los chilenos, al reducir los tiempos de viaje con condiciones más seguras, y al dar acceso a los beneficios de la modernidad a sectores más postergados.

Todos estos innegables beneficios de la modernidad, cuya cara visible es el aumento de obras de infraestructura de uso público como autopistas y aeropuertos, se ven opacados por la incapacidad de nuestras autoridades para evitar el mayor mal endémico de nuestro sistema de concesiones: las renegociaciones poco transparentes de sus contratos. La evidencia indica que el Ministerio de Obras Públicas (MOP) ha modificado la totalidad de las concesiones de autopistas, tanto urbanas como interurbanas, así como todas las obras concesionadas ligadas al sistema de transportes de Santiago. Sólo los aeropuertos concesionados muestran que algunos de ellos no han sido objeto de renegociaciones.

Nuestras autoridades justifican las renegociaciones de concesiones bajo la premisa que ellas buscan remediar imponderables propios de las relaciones contractuales de largo plazo, argumento aplaudido por el gremio de concesionarios y sus usuales consultores. Pudiendo ser cierto (no hay como demostrar lo contrario), ellas respon-

den también al uso político que hace el MOP del sistema de concesiones para acelerar inversiones privadas que, pudiendo ser necesarias una vez que el contrato ya ha sido adjudicado, genera enormes incentivos a invertir ineficientemente, precisamente, esperando sacar un mejor provecho de estos acuerdos hechos a espaldas de otros interesados; a saber, los propios usuarios y los rivales de la empresa que finalmente fue ganadora del proceso de licitación de la concesión. Los grandes beneficiarios de estas renegociaciones son entonces las empresas concesionarias, que pueden negociar jugosas adendas a sus contratos sin rivales en el camino, y los gobiernos de turno que "muestran" nuevas inversiones y mejoras en la infraestructura; pero los grandes perdedores son los usuarios, quienes no son invitados a la mesa de negociaciones, y el país en su conjunto, al reducir la competencia y por ende la eficiencia de las inversiones, pagar hasta un tercio más de lo acordado en los contratos originales, y atraer empresarios con mayor capacidad de lobby y carentes de buenas prácticas en sus relaciones con el sector público.

Se revisan a continuación 57 concesiones de obras de transporte, principalmente autopistas y aeropuertos, encontrándose que se han renegociado 49 de ellas por un total de 235 veces. La gran mayoría de las renegociaciones se concentra en las autopistas, tanto urbanas como interurbanas, en donde en promedio se han renegociado entre seis y siete veces cada concesión, pero alcanzando hasta 28 veces la concesión más renegociada en sólo 20 años de vida. Se concluye que las renegociaciones son un mal endémico transversal a las tendencias políticas de nuestros gobernantes, por lo que ellas no van a parar con un mejor diseño de las licitaciones, porque no obedecen a criterios

técnicos; sino que sólo se pueden remediar con rediseños institucionales más profundos, como la creación de una Superintendencia de Concesiones; la prohibición de licitar aquellas obras que acaben su periodo de concesión, salvo que se requieran nuevas inversiones significativas en ella; y, obviamente, la prohibición legal de renegociar estos contratos sin transparentar el proceso y sus costos públicos y privados.

### RENEGOCIACIONES POR TIPO DE OBRA Y PERÍODO PRESIDENCIAL

La Tabla 1 muestra que 49 de las 57 concesiones revisadas se han renegociado (86%), por un total de 235 veces. Ello representa casi cinco renegociaciones por cada concesión, lo que pone una primera alarma: ¿tan mal diseñada estaban las licitaciones de esas obras? Se aprecia que el mal es transversal al tipo de obra concesionada, salvo en concesiones de aeropuertos, en donde sólo dos de cada tres concesiones han sido renegociadas. El problema es mayor en carreteras, urbanas e interurbanas, precisamente en donde los montos invertidos son significativamente mayores.

En el tiempo, las renegociaciones se mantuvieron aco- tadas sólo en el gobierno de Frei, no sólo en valor absoluto (lo que resulta obvio tratándose de los inicios del sistema), sino que por cada año de mandato y por obra vigente en el período, lo que se detalla la Tabla 2. En los siguientes gobiernos, de izquierda o derecha, particularmente desde el año 2008, se aprecia un mayor número de renegociaciones por año. El mayor número de renegociaciones se hizo durante el primer gobierno de Piñera, tanto en valor absoluto (65 renegociaciones) como relativo a las 52 concesiones vigentes en sus cuatro años de período presidencial. De cerca le siguen los dos gobiernos de Bachelet y más atrás el de Lagos, tanto en valor absoluto como relativo.

### DURACIÓN DE LOS CONTRATOS DE CONCESIÓN

Entendiendo como duración de un contrato el tiempo que pasa entre una renegociación y otra (o entre la adjudicación y la primera renegociación), se aprecia en la siguiente tabla que nuevamente son las autopistas urbanas e interurbanas las que presentan la menor duración, con sólo 3,6 y 5,9 años entre una firma y otra, respectivamente. Más aún, sin considerar la última renegociación, tales números caen a 2,2 años para una autopista urbana y 3,2 para una interurbana. Lo que es muy llamativo es que sólo pasan 3,6 años desde el inicio de una concesión para que, en promedio, se renegocie el contrato original, por lo que se infiere que en muchos casos se renegocia incluso antes de tener terminada la obra. Ello nuevamente pone en

**Tabla 1. Renegociaciones por Tipo de Obra**

Sector	Concesiones Adjudicadas	Concesiones Renegociadas	%	Número de Renegoc.	# Renegociaciones (x obra renegociada)
Aeropuertos Concesionados	19	12	63%	22	1,8
Autopistas Interurbanas	24	24	100%	146	6,0
Autopistas Urbanas	8	8	100%	56	7,0
Otras Obras de Transporte	6	5	83%	11	2,2
Total	57	49	86%	235	4,8

Fuente: Elaboración propia, basado en MOP

**Tabla 2. Renegociaciones por Año Presidencial**

Presidente	Concesiones Vigentes	Concesiones Renegociadas	# Renegociaciones	Renegoc. / Conces. Vigentes	Promedio x Año Presidencial
Frei	25	10	16	64%	11%
Lagos	39	25	51	131%	22%
Bachelet 1	49	23	53	108%	27%
Piñera 1	52	27	65	125%	31%
Bachelet 2	50	24	50	100%	25%

Fuente: Elaboración propia, basado en MOP

duda si se trata de una incapacidad del MOP para aprender de sus errores a la hora de elaborar los contratos de concesión, o más bien responde al lobby de las empresas y a una política deliberada de renegociar el contrato con el adjudicatario una vez que ya no hay competencia por la concesión.

### ¿CONCESIONES A PLAZO FIJO O A PLAZO VARIABLE?

En sus inicios, el diseño de las concesiones consideró que éstas eran de plazo fijo; esto es, que cualquiera fuera la variable de licitación (menor precio, pago de un canon al Estado, entre otras), el adjudicatario disponía de un número fijo de años para explotar el servicio. Muchas veces la renegociación consistió en la extensión de dicho plazo fijo, como una contrapartida a eventuales inversiones adicionales. En 1998 se utilizó por primera vez un mecanismo de licitación por plazo variable que se pensaba debería eliminar, o al menos reducir, las renegociaciones al eliminar la incertidumbre por el lado del flujo de vehículos. Ello por cuanto se licitaba por el menor valor presente de los ingresos y, por ello, el plazo de la concesión quedaba supeditado al tiempo que demorara la recuperación de dicho monto. No obstante sus ventajas teóricas, este mecanismo sólo comenzó a ser utilizado con fuerzas desde mediados de la década pasada, posiblemente por la enorme resistencia de los empresarios del rubro a este mecanismo. El siguiente gráfico muestra que bajo este mecanismo de plazo variable se concesionaron 20 de las 57 obras analizadas en este ensayo, mientras que las otras 37 obras se concesionaron a plazo fijo.

El MOP ha anunciado recientemente que se abre a cualquier tipo de licitación de las nuevas concesiones, lo que ha abierto el debate entre académicos, que defienden el plazo variable, y empresarios y consultores, más afines a las licitaciones de plazo fijo. Una primera mirada a los números pareciera indicar que los académicos están en lo cierto, pues de las 37 concesiones a plazo fijo revisadas, éstas se han renegociado 186 veces, es decir a una tasa de cinco renegociaciones por cada concesión. Mientras que, de las 20 concesiones a plazo variable revisadas, se han renegociado un total de 49 veces, lo que da una razón de 2,45 renegociaciones por cada concesión. Según se observa en la Tabla 4, lado izquierdo, este resultado se mantiene por tipo de obra, siendo más grande esta diferencia en las concesiones de carreteras, sean urbanas o interurbanas.

Sin embargo, la comparación anterior es incorrecta toda vez que las obras concesionadas bajo plazo fijo tienen más años de vigencia, por lo que es razonable que ellas se hayan renegociado más veces que las de plazo variable. No obstante, al corregir por esto, lo que se muestra en el lado derecho de la Tabla 4, se encuentra que la razón

		Número de Renegociaciones		Renegociaciones x años vigentes	
		Plazo Fijo	Plazo Variable	Plazo Fijo	Plazo Variable
Total	reneg.	186	49	186	49
	# - años	37	20	50,4	16,9
	razón	5,0	2,5	3,7	2,9
Aeropuertos Concesionados	reneg.	17	5	17	5
	# - años	13	6	13,0	3,3
	razón	1,3	0,8	1,3	1,5
Autopistas Interurbanas	reneg.	118	28	118	28
	# - años	17	8	28,3	8,0
	razón	6,9	3,5	4,2	3,5
Autopistas Urbanas	reneg.	44	12	44	12
	# - años	5	3	6,8	2,7
	razón	8,8	4,0	6,4	4,5
Otras Obras de Transporte	reneg.	7	4	7	4
	# - años	3	3	2,3	2,9
	razón	2,3	1,3	3,0	1,4

entre el total de renegociaciones y los años vigentes de las respectivas concesiones es mayor cuando se ha concesionado a plazo fijo (3,7 renegociaciones por concesión equivalente) que cuando se hizo a plazo variable (2,9 renegociaciones por concesión equivalente). Este resultado se mantiene para las autopistas, urbanas e interurbanas, y para otras obras de transporte, pero no así para los aeropuertos concesionados.

### RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

Las renegociaciones de los contratos de concesión son masivas y poco justificadas. Por ello se recomienda al MOP implementar al menos las siguientes medidas, siendo las dos primeras de mero resorte administrativo (corto plazo) y las dos últimas requieren proyecto de ley (mediano plazo):

1. Licitat todas las concesiones por plazo variable, ya que la evidencia es clara en cuanto a que éstas sufren menos renegociaciones que sus similares de plazo fijo.
2. Implementar un programa de cumplimiento en todas las divisiones del MOP, no sólo en concesiones, respecto de todas las reuniones e intercambio de comunicación con las empresas contratistas o concesionarias, así como de dichas reparticiones con el Ministerio de Hacienda, de manera de mantener la transparencia en los procesos que eventualmente lleven a revisar los contratos asignados mediante licitaciones competitivas.

3. Crear una empresa pública encargada de administrar las obras que finalizan sus concesiones, e imponiendo estrictas prohibiciones a las re-licitaciones de dichas obras. Ello por cuanto no hay ninguna ventaja de concesionar nuevamente una obra que ya fue construida y cuya infraestructura tiene una vida útil mucho más larga que la concesión. A través de esta empresa pública, el Estado puede recaudar peajes que sirvan para solventar los gastos de operación, mantenimiento e inversiones menores en todas las obras bajo su administración. Sólo en caso que se requieran inversiones que superen un umbral previamente fijado (sólo a modo ejemplar, un 35% del valor presente de las inversiones realizadas durante la concesión original), se podría justificar una re-licitación de una obra concesionada.

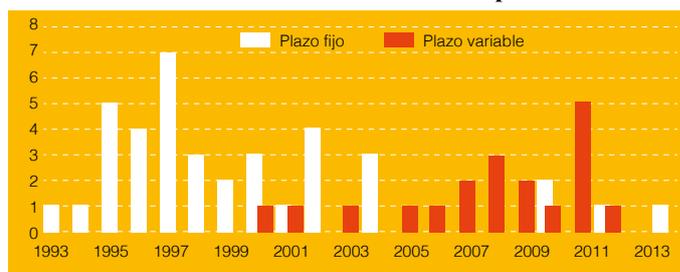
4. Crear una nueva institucionalidad en el sistema de concesiones para evitar las renegociaciones masivas y poco transparentes que empañan esta exitosa asociación público-privada que se ha dado en infraestructura, entre otras medidas: (i) crear una Superintendencia de Concesiones, (ii) si se hace imprescindible renegociar un contrato, abrir audiencias públicas para dar la oportunidad a todos los interesados de entregar y compartir antecedentes relevantes al caso, y (iii) que se conozcan los impactos fiscales y privados de estas renegociaciones, explicitando en el mismo decreto supremo tanto las inversiones que debe realizar el concesionario como las transferencias de riqueza desde el fisco y desde los usuarios hacia la empresa. **OE**

Tabla 3. Duración de los Contratos de Concesión, por tipo de obra

Sector	Duración desde Inicio de Concesión	Duración Promedio	Sin la Última Renegociación
Aeropuertos Concesionados	4,5	8,2	4,3
Autopistas Interurbanas	3,5	5,9	3,2
Autopistas Urbanas	2,6	3,6	2,2
Otras Obras de Transporte	4,2	9,1	3,8
Total	3,6	6,4	3,4

Fuente: Elaboración propia, basado en MOP.

Gráfico 1. Número de Concesiones por Año



Fuente: Elaboración propia, basado en MOP.