

La Regulación de Concesiones Viales

EDUARDO ENGEL, RONALD FISCHER Y ALEXANDER GALETOVIC

- El país se ha embarcado en un ambicioso programa de renovación de su infraestructura mediante concesiones viales. Hasta ahora los esfuerzos han tendido hacia el fomento de esta actividad sin preocuparse de cómo regularla.
- Existen dos motivos que hacen necesario regular las concesiones viales. Primero, a menudo generan externalidades no internalizadas por los concesionarios o los usuarios. Segundo, las concesiones viales son frecuentemente monopolios y no existen sustitutos cercanos para sus servicios.
- Existen dos tipos de regulación relevantes en concesiones viales: regulación de tarifas máximas (los concesionarios elegirían tarifas mayores que las óptimas) y regulación de calidad de servicio, de la construcción y de la mantención, ya que sin sustitutos y con precio regulado la calidad puede degradarse.
- Todo sistema regulatorio debe considerar las limitaciones que enfrenta el regulador: posee peor información que el concesionario. Las asimetrías de información hacen necesario que las normas se basen en variables observables y verificables. El regulador debe poder contratar servicios técnicos privados de verificación; imponer multas adecuadas, reemplazando el sistema actual que sólo puede aplicar multas bajas o caducar la concesión y; por último, desarrollar un sistema de reclamos de clientes que sea eficiente, fácil de usar y con información pública.
- Una limitante adicional de los reguladores actuales es que dependen de ministerios sectoriales. Estos cumplen simultáneamente un rol de fomento que es opuesto al rol regulador y, a menudo, los ministros están más interesados en el fomento de su sector que en la regulación de éste.
- Los reguladores tienen una dependencia política que resulta muy atractiva para que la industria regulada invierta en *lobby* político para influenciar a los superiores del regulador. Estas presiones no se ven contrarrestadas por organizaciones de usuarios, los que generalmente tienen dificultades para organizarse.
- Los reguladores dependientes no tienen objetivos claros. Deben responder a los objetivos de sus superiores, aun cuando desde el punto de vista del sector regulado sectorial esto no sea conveniente.
- Una solución consiste en establecer reguladores independientes, inamovibles por un período relativamente largo y con autonomía financiera. Este regulador debería tener objetivos claros de calidad de servicio y de fijación de tarifas en casos de monopolio y responder por ellos ante el público.
- Las concesiones viales entregan monopolios a empresas concesionarias. Si este monopolio no se regula, los usuarios serán explotados: peajes muy altos o calidad de servicio demasiado baja. Al entregar las concesiones sin establecer una institucionalidad regulatoria se crea el riesgo de que el regulador no sea efectivo o que disponga de poderes que perjudiquen a los concesionarios que ya han realizado sus inversiones.

Los autores son profesores del Centro de Economía Aplicada (CEA) del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile e investigadores asociados al proyecto de infraestructura del Centro de Estudios Públicos (CEP).

Puntos de Referencia es editado por el Centro de Estudios Públicos. Director responsable: Arturo Fontaine Talavera. Dirección: Monseñor Sótero Sanz 175, Providencia, Santiago de Chile. Fono 231 5324 - Fax 233 5253.

Cada artículo es responsabilidad de su autor y no refleja necesariamente la opinión del CEP. Esta institución es una fundación de derecho privado, sin fines de lucro, cuyo objetivo es el análisis y difusión de los valores, principios e instituciones que sirven de base a una sociedad libre.

1. Introducción

Nuestro país se ha embarcado en un ambicioso programa de construcción de carreteras. En adelante el sector privado se encargará de construir, financiar y operar los principales caminos del país. Es natural que la discusión se haya centrado en cómo se deben licitar las carreteras, ya que el notorio déficit vial existente requiere avanzar rápidamente en la construcción de las mismas. Esto explica por qué no se ha discutido aún la institucionalidad que debe regir a las concesiones viales. El propósito de este artículo es abrir el debate sobre este tema.

2. ¿Por qué regular?

Existen al menos dos razones por las que es necesario que alguna institución pública especializada regule el negocio vial. Primero, las carreteras causan "externalidades", vale decir, los costos y beneficios de un proyecto no sólo afectan a los agentes directamente involucrados (el concesionario y los usuarios) sino también a otras personas. Por ejemplo, un proyecto puede aumentar el ruido que deben soportar quienes viven cerca de la carretera: una externalidad negativa. Este primer tipo de regulación, que está incluido en el diseño de las obras viales, no será abordado en este artículo. La función de corregir estas externalidades corresponde al Ministerio de Obras Públicas (MOP), que es responsable por velar que sus diseños viales consideren estos factores. El segundo grupo de razones para regular carreteras ocurre en la etapa de operación y se debe a que las carreteras son frecuentemente monopolios de hecho. En casos tales como la carretera Panamericana, no hay sustitutos de calidad comparable. En otros casos (por ejemplo, Kennedy y la Costanera Norte) es conveniente que un mismo concesionario opere rutas que son sustitutas —y por lo tanto constituya un monopolio—, porque esto disminuye el riesgo específico del negocio y, en consecuencia, reduce lo que deben pagar los usuarios para que el proyecto sea rentable, siempre y cuando el monopolio no abuse de su poder.

La regulación del negocio vial comprende varios aspectos. Dado el esquema de licitación utilizado en Chile, no es necesario fijar peajes máximos —la variable de licitación en muchos casos— salvo en las carreteras urbanas. La razón para regular los monopolios es con el objeto de asegurar que se cumplan los estándares predeterminados de calidad de construcción y mantención de las obras concesionadas. La experiencia señala que cuando los usuarios no disponen de alternativas y los precios máximos están prefijados los concesionarios tienden a bajar la calidad para recortar gastos. De esta manera son los usuarios o los futuros concesionarios quienes sufren los perjuicios de una mantención inadecuada o construcción de bajos estándares.

Por ello, el regulador debe controlar que las carreteras satisfagan normas mínimas de calidad de servicio. Por ejemplo, los sistemas de cobro electrónico de peajes deben ser confiables y precisos, los vehículos accidentados deben retirarse rápidamente, las autopistas deben señalizarse adecuadamente y la atención en plazas de peaje debe ser expedita. En un mercado competitivo no es necesario regular la calidad del servicio porque la empresa que atiende mal pierde clientes, ya que éstos pueden cambiarse a una empresa competidora. Esta alternativa no existe cuando la carretera es un monopolio. El caso reciente de la empresa de agua potable Lo Castillo ilustra muy bien este problema. Sus clientes no tuvieron más alternativa que soportar los problemas de suministro.

A pesar de que es necesario regular las concesiones viales, no basta con dictar normas. Éstas serán efectivas solamente si se diseñan considerando las limitaciones inherentes a toda regulación y, además, si las instituciones encargadas de hacerlas cumplir enfrentan incentivos correctos. En el resto de este artículo discutimos las condiciones que deben tener las normas que regulan el servicio que proveen los concesionarios y las características deseables de la institución que vela por su cumplimiento.

3. Limitaciones de la regulación

3.1 Información asimétrica

Una de las principales limitaciones que enfrenta todo regulador es que tiene peor acceso a información que el concesionario: la información es asimétrica. Por ejemplo, si los sistemas de cobro electrónico funcionan mal, el regulador no puede determinar, sin una investigación que puede tardar bastante, si la causa es la negligencia del concesionario o problemas técnicos que escapan de su control. Puede ser incluso difícil que se entere que el sistema funciona mal, especialmente si los usuarios no pueden reclamar en forma expedita.

Las asimetrías de información tienen varias consecuencias. Primero, las variables especificadas en las normas deben ser observables y fácilmente verificables por terceros. Esto ha sido reconocido por el MOP que paulatinamente ha ido eliminando de los contratos de concesión aquellas variables que no puede observar. Por ejemplo, la concesión del acceso norte a Concepción requiere compartir utilidades si éstas sobrepasan ciertos montos; el problema es que el MOP necesita conocer los costos del concesionario, y éste tiene incentivos para inflarlos. En licitaciones recientes el MOP solicita una fracción de los ingresos a partir de cierto nivel, ingresos que se pueden medir en forma independiente si el regulador tiene la voluntad de hacerlo. Asimismo, es posible especificar estándares de calidad que debe satisfacer el camino, puesto que es factible medirlos con equipos especializados, utilizando empresas independientes.

Segundo, es indispensable que el regulador contrate los servicios técnicos y profesionales que le permitan recolectar la información necesaria para fiscalizar sin depender del concesionario. Por ejemplo, si el contrato establece estándares mínimos de calidad de servicio, el regulador debería disponer de mecanismos que le permitan verificar su cumplimiento y facilitar los reclamos de los usuarios.

Tercero, las multas deben ser suficientes para disuadir al concesionario de violar las normas del contrato. Es decir, cumplir el contrato debe ser más conveniente que pagar las multas. El problema es que las regulaciones en

Chile no gradúan adecuadamente las sanciones. En efecto, éstas son demasiado bajas o draconianas: el fin de la concesión. Por ejemplo, en el caso de la futura concesión de la avenida Costanera Norte, las bases de licitación multan la mantención inadecuada de la carretera en 200 UTM (alrededor de US\$12.500), una suma insignificante en comparación con los costos de mantenimiento. Las bases incluyen un artículo que indica que si el concesionario no cumple reiteradamente con el programa de mantención, el MOP puede extinguir la concesión. Sin embargo, la continuidad de la concesión de la empresa de agua potable Lo Castillo sugiere que es muy improbable que el Estado llegue a utilizar este castigo. El costo político de extinguir una concesión es alto y el concesionario tiene enormes incentivos para hacer *lobby* contra esta medida. El problema, por lo tanto, es que por una parte las multas bajas no disuaden conductas indeseables (es más barato pagar que cumplir con el contrato) y por otra parte las sanciones extremas no son creíbles.

Cuarto, el regulador debe aprovechar que los usuarios perciben primero el deterioro de la calidad del servicio ofrecido por el concesionario, ya que sufren las consecuencias de baches, señalizaciones defectuosas o pistas bloqueadas. Esto significa que es necesario que existan mecanismos que faciliten los reclamos de los usuarios (por ejemplo, debería bastar una carta) y que obliguen al regulador a investigar rápidamente. El regulador debería estar obligado a informar mensualmente sobre los reclamos recibidos, aquellos rechazados, y las multas aplicadas. Los resultados de las investigaciones deberían ser abiertas al público. Esto no es así en la actualidad, ya que, por ejemplo, las bases de la licitación de la avenida Costanera Norte contemplan solamente que el concesionario tiene la obligación de informar cada 30 días al inspector fiscal de los reclamos que los usuarios le hayan hecho al concesionario.

3.2 Reguladores dependientes

Una limitante adicional de los reguladores en Chile es que, por lo general, están adscritos a un ministerio (el MOP en el caso

de las concesiones de carreteras) lo que les resta independencia. La dependencia del Poder Ejecutivo causa varios problemas. En primer lugar, los ministerios cumplen simultáneamente un rol de fomento y un rol regulador respecto de las empresas que participan en sus sectores. Estos roles entran en conflicto cuando la regulación intenta reproducir lo que resultaría si hubiera competencia, lo que favorece a los usuarios y aumenta el bienestar general, pero reduce las ganancias de las empresas. La experiencia mundial sugiere que los ministros suelen inclinarse por el fomento: los ministros de agricultura tratan de favorecer a los agricultores, los de transporte a los transportistas y los ministros de obras públicas consideran que una medida de su éxito es el número de obras inauguradas.

En segundo lugar, los reguladores deben mantener la confianza de sus superiores: el ministro respectivo y, en último término, el Presidente de la República. Investigaciones académicas han mostrado que agentes con grandes intereses en juego —en este caso los concesionarios— tienen enormes incentivos para invertir en actividades de *lobby* político para influir las decisiones de la autoridad. Suele suceder que las empresas tienen fácil acceso a los superiores del regulador, y que logran presionarlo para que la regulación sea blanda. En cambio, el público tiene dificultades para organizarse y presionar para que el regulador sea efectivo, ya que el costo individual de organizarse es muy alto comparado con el beneficio individual.

El tercer problema con un regulador dependiente es que no tiene objetivos claros. Así, responderá principalmente a los objetivos del Ejecutivo, el que en ocasiones preferirá sacrificar la adecuada regulación de las concesiones por otros objetivos de política. Un ejemplo claro de este problema es la regulación bancaria en Chile antes de la crisis de 1982. Cuando en 1981 se hizo evidente que tarde o temprano se devaluaría el peso, el superintendente de Bancos debería haber obligado a los bancos a provisionar sus créditos en dólares y a limitar su endeudamiento; el objetivo del superintendente de Bancos es cautelar que el sistema bancario sea solvente. Sin embargo, el superintendente no lo hizo, porque ello hubiese contradicho la política del Ejecutivo, que

afirmaba que mantendría el tipo de cambio fijo a todo evento. La crisis se postergó con gran costo para el país.

¿Cómo solucionar estos problemas? La solución pasa por garantizar la independencia del regulador, separándolo del Ejecutivo. Esto requiere que la institución cuente con autonomía financiera, que el cargo del regulador tenga una duración suficientemente prolongada y que no pueda ser sustituido. El objetivo del regulador debe limitarse a fijar peajes socialmente óptimos sujetos a la restricción de que el concesionario recupere su inversión y obtenga una rentabilidad normal, y a cautelar que la calidad del servicio y la mantención de la obra sean adecuadas. Es necesario, además, que el regulador sea responsable ante la opinión pública y, en especial, ante los usuarios. Por lo tanto, debería estar obligado a informar periódicamente sobre los resultados de su gestión.

4. Conclusión

La concesión de carreteras es un nuevo tipo de negocios en que se otorga un monopolio de hecho a empresas concesionarias. Los monopolios deben ser regulados para que no exploten su poder a expensas de los usuarios; sin embargo, la discusión sobre la regulación de las concesiones ha brillado por su ausencia. En Chile se ha elegido concesionar primero y desarrollar una institucionalidad reguladora más tarde. Esto abre la posibilidad de dos escenarios indeseables: primero, el regulador podría quedar en una posición débil frente a sus regulados, lo que perjudicaría a los usuarios. Al mismo tiempo, existe la posibilidad de que la regulación posterior perjudique a los concesionarios después que éstos hayan hecho las cuantiosas inversiones que demandan las carreteras que deben ser construidas. Por ello, sugerimos que se cree lo antes posible una institución independiente que establezca reglas del juego claras y permanentes para el sector y que fiscalice el cumplimiento de los contratos y la calidad de los servicios prestados.