

La Tercera-Reportajes

30 de septiembre de 2007

El presupuesto y las concesiones

Eduardo Engel*

El presupuesto 2008 anunciado por el ministro de Hacienda incluye incrementos mayores en áreas claves para el desarrollo, como la innovación, la educación y la infraestructura. Para que estos incrementos tengan los efectos deseados, es importante que el Estado no pague de más por los bienes y servicios que compra.

Es así como el incremento superior al 12 % anunciado para el gasto en infraestructura tendrá los beneficios que (casi) todos queremos, sólo si el ministro de Obras Públicas tiene éxito en las reformas que está emprendiendo, tanto para modernizar la gestión de la cartera, como para mejorar la legislación que regula las concesiones de infraestructura a los privados. Porque se requiere una gestión moderna para que el MOP gaste bien las platas de todos y son necesarios cambios importantes a la Ley de Concesiones para que ese ministerio no gaste parte importante de sus recursos subsidiando concesiones privadas.

Compitiendo por la cancha

La Ley de Concesiones aprobada a comienzos de los 90 funcionó mejor que en otros países. Sin embargo, la experiencia acumulada desde entonces, tanto en Chile como en el mundo, ha dejado en evidencia problemas serios, de los cuales hay que hacerse cargo.

La participación privada es buena para la sociedad en sectores donde hay competencia. Esta estimula la innovación y la creatividad, da incentivos para reducir costos y mejorar la calidad de los productos, beneficiando a las buenas empresas y a los consumidores y usuarios.

Como los proyectos de infraestructura concesionados en general son monopolios naturales, se trata de un sector donde no hay competencia “en la cancha”. Por eso es tan importante que funcione

bien la competencia “por la cancha”, es decir, la competencia que se da en la licitación con la que se selecciona la empresa.

Una parte sustancial de las inversiones en infraestructura financiadas mediante el sistema de concesiones no fueron asignadas en una licitación competitiva, sino a través de convenios posteriores donde no hubo competencia alguna, de modo que es altamente probable que pagamos bastante más de lo estrictamente necesario. Se trata de inversiones por más de US\$2500 millones que se asignaron en un entorno monopólico, sin los beneficios que da la competencia “por la cancha”.

El objetivo de la reforma a la referida ley es evitar que sumas de este tipo se vuelvan a asignar sin competencia. Los beneficios de estos cambios son significativos, pues los usuarios y contribuyentes terminarán pagando menos y los servicios serán de mejor calidad. Lo más importante es que de esta manera se liberarán recursos del MOP, que en lugar de subsidiar a los concesionarios podrán financiar proyectos que no son rentables para éstos pero sumamente beneficiosos para los sectores más pobres.

Para que ganen los mejores

Las concesiones son contratos que duran varias décadas, por lo cual las controversias entre el gobierno y los privados son inevitables. Por eso es importante que los mecanismos mediante los cuales se solucionan no desvirtúen la licitación competitiva mediante la cual se seleccionó el concesionario.

En la actualidad tenemos un sistema de solución de controversias que ignora las condiciones estipuladas en el contrato original. De esta manera, además de los US\$2500 millones antes mencionados que fueron asignados sin competencia, tenemos que los US\$6000 millones restantes invertidos en concesiones fueron asignados mediante un mecanismo donde, al final del día, la competencia importó bastante menos de lo deseado.

Cuando las utilidades de las empresas dependen de su capacidad para ganarle juicios al Estado y renegociar las condiciones originales de sus contratos, se termina atrayendo empresas que se manejan bien en los laberintos del sistema judicial y político chileno, es decir, empresas buenas para el lobby.

La reforma a la ley de concesiones obliga a que el contrato original no sea ignorado al fallar las controversias. Además contempla que cualquier cambio al contrato original no incremente ni disminuya las utilidades del concesionario. Este cambio beneficiará a empresas que, siendo muy eficientes y productivas, no se manejan bien en las renegociaciones de contratos. A mi juicio, la

ausencia de empresas de los Estados Unidos y países escandinavos entre las concesionarias que operan en Chile se debe, en gran medida, al sistema poco afortunado de solución de controversias que tenemos.

El costo de las reformas

Siempre es difícil introducir reformas que mejoran cómo se gastan los recursos de todos los chilenos, debido a la oposición de diversos grupos de interés bien organizados y poderosos. En el caso de las reformas en Obras Públicas, era inevitable que una selección más exigente de proyectos llevara a una reducción transitoria en los niveles de gasto, lo cual constituye un desafío adicional para realizar reformas en este sector.

Cabe notar, sin embargo, que el objetivo social del MOP no es gastar por gastar sino gastar bien. Es por eso que es alentador que hoy día tengamos lista una nutrida cartera de proyectos con estudios de ingeniería más exigentes que en el pasado, lo cual permitirá retomar un ritmo de inversiones acorde con los desafíos que vienen el 2008. Sin embargo, para que estos proyectos rindan lo esperado, es crucial que se apruebe la nueva ley de concesiones y la ley que permite modernizar la gestión de la cartera.

***Eduardo Engel es profesor de economía de la Universidad de Yale.**