

Reforma a la Ley de Concesiones

Eduardo Engel, Ronald Fischer y Alexander Galetovic

Las noticias indican que la votación del proyecto de ley que perfecciona el sistema de concesiones de infraestructura fue detenida en el Congreso. Se rumorea que hay movimientos para retirarlo y mantener la ley actual, con todas sus debilidades. Quienes proponen retirar el proyecto son los que se benefician de la ley actual, incluyendo a concesionarios y a políticos que han aprovechado la construcción de obras públicas para alcanzar objetivos electorales.

Para entender lo que está en juego es necesario analizar el estado del sistema de concesiones. A grandes rasgos, ha funcionado bien, y nos ha dotado de un sistema moderno de carreteras, esenciales para el desarrollo del país. Pero este hecho no debería esconder las muchas deficiencias que el proyecto corrige. Las deficiencias del sistema serán más graves a futuro, cuando los proyectos no tengan la rentabilidad de la Ruta 5, o de una autopista en Santiago, sino que sean carreteras que requieran subsidios importantes porque sus flujos de tráfico son bajos, o cuando se trate de proyectos complejos, como hospitales o cárceles (que ya han causado serios problemas).

El mayor inconveniente del sistema ha sido el número y el monto de las renegociaciones. Es razonable esperar que las concesiones se renegocien cada cierto tiempo, porque es imposible predecir qué ocurrirá a futuro. Sin embargo, nuestra revisión exhaustiva de las renegociaciones en Chile muestra que son crónicas y excesivas. En promedio, cada una de las 50 concesiones otorgadas desde 1993 ha sido renegociada tres veces, implicando desembolsos adicionales por US\$ 2.320 millones. Si se consideran los resultados de arbitrajes y conciliaciones que resuelven conflictos entre el MOP y las concesionarias, se le deben agregar otros US\$ 480 millones. Es decir, el 25 % de los US\$ 11.270 millones invertidos en infraestructura concesionada no ha sido el resultado de una licitación competitiva, sino de negociaciones bilaterales entre el concesionario y el MOP sin ser revisadas por terceros independientes (salvo en el caso de conciliaciones y arbitrajes). Las renegociaciones debilitan la disciplina competitiva impuesta por la licitación. También estimulan el descuido del MOP, el que hoy es juez y parte porque diseña, adjudica, fiscaliza y renegocia.

Este es uno de los motivos principales por los que es necesario aprobar la reforma a la Ley de Concesiones. El proyecto actualmente detenido hace menos probable y rentables las renegocia-

ciones. Primero, porque el contrato especifica estándares de servicio, sin que los mayores costos que eventualmente se requieran para cumplirlos sean materia de renegociación: Así, si el contrato especifica que una autopista debe soportar un determinado número de vehículos a una velocidad mínima, la concesionaria no podría renegociar el contrato alegando que el proyecto requiere un paso a desnivel adicional para alcanzar este estándar. Se admiten renegociaciones para elevar los estándares de servicio, pero éstas no deben aumentar la rentabilidad del concesionario, deben ser revisadas por un Panel Técnico independiente y visadas por un Consejo de Concesiones con mayoría de expertos independientes del gobierno. Se entiende así la oposición del gremio de concesionarios (COPSA) a la reforma a la ley, alertando que si se aprueba no habrá interesados en invertir en concesiones. Pero el interés de un grupo de presión como COPSA no es el bienestar general, sino el de sus asociados, y aunque la defensa de su interés particular es legítima, no es razonable confundirla con la defensa del bien común.

El Consejo de Concesiones y el Panel Técnico introducen una separación de funciones que modera el conflicto de interés entre los roles de promotor y fiscalizador que actualmente tiene el MOP. El proyecto, además, resuelve problemas de coordinación ministerial cuando los proyectos de infraestructura involucran a diversos ministerios. En síntesis, tal como la reforma a la ley de concesiones de 1996, ésta es necesaria para corregir los defectos de la normativa actual. Por todo esto, es importante que se apruebe la ley y se rechace el intento de retirarla. De otra manera, se desvirtuará el sistema de concesiones, y los usuarios y los contribuyentes terminarán pagando más de lo que deberían.