

HISTORIA Y ANÁLISIS DE LAS CONCESIONES VIALES*

*Higinio Pérez Negrete***

RESUMEN

La más grande preocupación de los investigadores en el mundo sobre este tema es la renegociación de los contratos, la cual tiene altos costos económicos. Para evitar este problema los investigadores piensan que es indispensable un excelente diseño de los proyectos y una buena regulación de los contratos de concesión vial. Por el contrario, se trata de demostrar que este problema tiene su causa en las características del sector de la infraestructura vial y, por tanto, esta receta no funciona.

PALABRAS CLAVE

Monopolio natural, contrato, concesión, carretera, activo específico, información incompleta, información asimétrica, comportamiento oportunista.

ABSTRACT

The greatest preoccupation in world researchers on this subject is contracts renegotiation, which has high economic costs. In order to avoid this problem researchers think that is indispensable an excellent projects design and a good regulation of road concession contracts. On the contrary, it's about demonstrate this problem has its cause in the characteristics of road infrastructure sector and therefore this recipe doesn't work.

KEY WORDS

Natural monopoly, contract, concession, road, specific asset, incomplete information, asymmetric information, opportunist behavior.

PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

¿Con excelentes diseños de los proyectos y una buena regulación de las concesiones viales podrán evitarse los conflictos y las renegociaciones de los contratos?

Fecha de recepción del artículo: 27 de septiembre de 2007.

Fecha de aceptación del artículo: 16 de octubre de 2007.

* Este artículo forma parte de la investigación sobre concesiones en las obras de infraestructura que adelanta el autor.

** Economista de la Universidad de Antioquia. Especialista en Teoría y Política Económica de la Universidad Nacional de Colombia. Magíster en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia. Investigador y docente Universidad Antonio Nariño.

INTRODUCCIÓN

Entre 1872 y 1988, es decir, durante 116 años, el *diseño, construcción, operación y mantenimiento* de vías en Estados Unidos estuvo a cargo exclusivamente del gobierno. Pero a partir de 1989 la situación cambió por completo. El fundamentalismo de mercado (en palabras del Premio Nobel de Economía de 2001, Joseph Stiglitz) desarrollado por Ronald Reagan y George Bush (padre), continuado por Clinton y reforzado por Bush (hijo), determinó una significativa reducción de impuestos a los más ricos y una reorientación de la intervención del Estado a favor del gasto militar, y en contra del gasto social y de las inversiones en obras de infraestructura. En cumplimiento de dicha política y frente a una situación de creciente déficit fiscal, el presidente Bush (padre) fue el primero en invitar a los particulares, en 1989, a reemplazar al Estado en las inversiones en infraestructura y desde entonces en Estados Unidos han sido firmados tres grandes contratos de concesión vial. Tal como lo registran serios investigadores¹, en dos de estos contratos ha habido conflictos y renegociaciones que han deteriorado aún más la situación fiscal y golpeado el bolsillo de los estadounidenses.

En Europa, las concesiones viales comenzaron mucho antes de que reaparecieran en Estados Unidos (desde finales del siglo XVIII hasta 1872 hubo concesiones viales en este país, como veremos más adelante). El

énfasis puesto en el fortalecimiento del Estado de Bienestar obligó a los gobiernos europeos a destinar crecientes recursos al gasto social y a disminuir los destinados a inversiones en infraestructura vial. Por esta razón, desde comienzos de los años 60 del siglo XX, los particulares fueron llamados a participar en este tipo de inversiones. El resultado de esta experiencia en Europa ha sido desalentador. Debido a ello, los gobiernos optaron por contratar con empresas públicas, de tal manera que hoy existen más concesiones viales públicas que privadas².

En América Latina el comienzo de las concesiones viales fue más reciente. Se iniciaron entre 1990 y 1995, cuando el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) prácticamente renunciaron a su compromiso de financiar a los gobiernos de la región en el desarrollo de obras de infraestructura vial, lo que se ha visto reflejado en un notable descenso de sus préstamos, y decidieron respaldar con recursos a inversionistas privados que quisieran incursionar en este negocio. Desde entonces creció rápidamente el número de concesiones viales en casi todos los países y, con ellas, el número de conflictos y renegociaciones de contratos, lo que ha representado un elevado costo fiscal y excesivas tarifas de peajes³.

Reconocidos investigadores del tema, entre quienes se destacan varios de los acá citados (Engel, Fischer, Galetovic

¹ ENGEL, EDUARDO, RONALD FISCHER and ALEXANDER GALETOVIC. *Privatizing highways in the United States*. Yale University, august 2005.

² FAYARD, ALAIN. *Analysis of highways concession in Europe*. University of Bergamo. Italy, 2005.

³ ENGEL, EDUARDO, RONALD FISCHER and ALEXANDER GALETOVIC. *Privatizing highways in Latin America: is it possible to fix what went wrong?* University of Chile, July 21, 2003. ENGEL, FISCHER and GALETOVIC. *Soft*

y Sarmiento), consideran que los conflictos y las renegociaciones de contratos pueden evitarse mejorando los estudios y diseños de proyectos de construcción de vías y creando un marco regulatorio que garantice verdadera competencia en los procesos de licitación, así como mayor confianza para concesionarios y gobierno en la ejecución de los contratos. Según ellos, si bien no es posible hablar de competencia en el mercado en este sector, se podrían crear condiciones para que haya competencia por el mercado, en beneficio de toda la sociedad⁴.

Contrario al optimismo de estos investigadores, el presente artículo se propone demostrar que los mencionados problemas tienen raíces muy profundas y que su origen no se encuentra en la deficiencia de los proyectos ni en las fallas de la regulación de contratos de concesión, sino en las complejas características del sector de la infraestructura vial. Esta demostración se fundamenta en el concepto de monopolio natural, el cual no parece haber sido comprendido

en forma completa y rigurosa por quienes creen que tienen la fórmula para garantizar armonía en las concesiones viales. El artículo tiene el siguiente orden: primero, una breve reseña de la historia de las inversiones en obras viales en Estados Unidos, Europa y América Latina⁵; segundo, un análisis de las propuestas para “evitar” las renegociaciones de contratos y de las características del sector de la infraestructura vial; y tercero, la conclusión.

1. LA EXPERIENCIA DE ESTADOS UNIDOS

“Entre 1792 y 1794 fue construida la primera carretera con cobro de peaje y responsabilidad total de una compañía privada en Estados Unidos. Unió a Filadelfia y Lancaster en el Estado de Pensilvania. Para 1800, ya habían entrado a participar en este negocio 69 compañías en 11 Estados, y en 1845 el número subió a 1.562”⁶. Aunque la participación privada había sido justificada por las dificultades en las finanzas públicas, a partir de 1806 los gobiernos federales decidieron realizar

Cont. nota 3

budgets and highways franchising. Fourth Annual Latin America Conference on Infrastructure and Resources. Chile, december, 2003. GUASCH, LUIS, JEAN-JACQUES LAFFONT and STEPHANE STRAUB. *Concessions of Infrastructure in Latin America: Government led renegotiation*, april, 2005. Internet. SARMIENTO PALACIO, EDUARDO. *Los contratos de concesión*. El Espectador, mayo 16 al 22 de 2004.

⁴ ENGEL, FISCHER and GALETOVIC. *Competition in or for the field: which is better?* Cowles Foundation for Research in Economics. Yale University, april 2002.

⁵ La experiencia de Asia será tema de otro artículo. Por ahora puede afirmarse que es poco lo que ha habido en cuanto a concesiones viales, como se deduce de las siguientes afirmaciones del Banco Mundial: “En telecomunicaciones, electricidad, gas y la mayoría del sector de transportes, la competencia en el suministro del servicio es técnicamente más factible que en el suministro de agua. Las dos últimas décadas han visto un enorme incremento de la competencia en estos sectores a lo ancho del mundo. Sin embargo, el este asiático no ha mostrado notable interés en introducir competencia en estos servicios. Aún en telecomunicaciones, donde el avance tecnológico es muy rápido, la competencia en el este asiático no es apreciable aún”. *Connecting East Asia: A New Framework for Infrastructure*. World Bank. 2005.

⁶ KLEIN, DANIEL and GOLDON FIELDING. *Private toll roads: learning from the 19th century*. Institute of Transportation Studies. New York, 1994.

importantes aportes presupuestales a dichas compañías con el fin de mantener bajo control el aumento de las tarifas de peajes y evitar así las protestas de los usuarios de las carreteras. De todas maneras, las críticas a este sistema de concesiones aparecían de vez en cuando en publicaciones de la época, ya que las compañías estaban recibiendo un subsidio de los gobiernos federales con la única condición de que no abusaran de las tarifas de los peajes, lo que constituía un chantaje.

En 1872 les llegó el final a estas compañías “debido al altamente publicitado escándalo alrededor de la Compañía de Puentes de Nueva York, que había cometido fraude durante la construcción del puente de Brooklyn”⁷. Ese mismo año el gobierno de Estados Unidos creó un fondo de carreteras, el cual recibiría recursos provenientes del impuesto a la gasolina de los Estados federales para utilizarlos en la construcción de vías. Con el paso de las carreteras a manos del gobierno, los peajes fueron eliminados. Cincuenta años después dicho fondo fue reforzado: “La Ley Federal de Carreteras de 1921 suministró asistencia financiera adicional a los Estados para construir vías y puentes. Para el final de los años 20, más de la mitad de las familias americanas eran propietarias de automóviles. Los ingenieros encontraron cada vez más ocupación en la construcción de carreteras, puentes y túneles, especialmente en las más grandes ciudades como Nueva York,

Boston, Los Ángeles y San Francisco. Los peajes fueron reestablecidos, pero con tarifas muy bajas, para ayudar a pagar este auge de la construcción”⁸.

Una nueva ley de ayuda para la construcción de carreteras aprobada en 1956 eliminó los peajes y esta disposición estuvo vigente hasta 1987, cuando otra ley los volvió a restablecer. Precisamente, a partir de 1988-1989, la política de carreteras dio un giro completo a favor de los inversionistas privados: “Es claro que el incremento de la congestión, combinado con la tendencia a bajar impuestos y a empequeñecer al Estado, han hecho de las carreteras privadas con peaje una opción atractiva para las autoridades gubernamentales, que necesitan incrementar sus inversiones en vías, ya que las nuevas autopistas pueden ser construidas en esta forma sin recurrir a los reducidos presupuestos públicos”⁹. Estos autores destacan tres importantes autopistas construidas y puestas en operación desde esa fecha por inversionistas privados: Dulles Greenway, Virginia; 91 Express Lanes, Orange Country, California; Chicago Skyway. Sin embargo, “las dos más importantes (Dulles Greenway y 91 Express Lanes) han tenido serios problemas debido a fallas en el diseño de los contratos”¹⁰.

En el caso de la Dulles Greenway fue firmado un contrato de concesión por 42 años y medio, al final del cual la compañía debía transferir la autopista al gobierno e inicialmente se fijó un

⁷ POOLE, ROBERT and PETER SAMUEL. *The return of private toll roads*. Transportation Quarterly, July 1992, vol. 46, N° 3, pp. 321-341.

⁸ *Ibíd.*

⁹ ENGEL, FISCHER and GALETOVIC. *Privatizing highways in the United States*. *Op. cit.*

¹⁰ *Ibíd.*

peaje de US\$1.75. Pero una vez terminada la obra y puesta en operación la autopista comenzaron las protestas, y de un total de 35.000 vehículos diarios que se esperaba transitarían por ahí, solamente lo hicieron 8.000, lo cual obligó al concesionario a bajar el peaje a US\$1, aumentando así el tránsito a 23.000 vehículos. Los usuarios del servicio preferían viajar por una antigua vía estatal sin peajes, aunque el viaje era mucho más demorado. El resultado fue una renegociación del contrato, aumentando el plazo a 60 años. Con la 91 Express Lanes el conflicto y la renegociación del contrato se debieron a que después de haber sido puesta en operación la autopista, la congestión del tránsito fue tal que se necesitó de inmediato una ampliación de la vía, lo que significaba una modificación del contrato. Esta renegociación puso en desventaja al gobierno, ya que la compañía logró imponer condiciones aduciendo que en el contrato inicial se había estipulado que no habría expansión de la vía hasta el año 2035.

2. LA EXPERIENCIA DE EUROPA

A diferencia de Estados Unidos, Europa no tiene antecedentes en los siglos XVIII y XIX en lo que respecta a las concesiones viales y su historia comienza en los años 60 del siglo XX cuando Francia, España e Italia decidieron abrirle campo a los inversionistas privados en este negocio. En los años 70 se sumaron los demás países europeos con

excepción de Alemania país que, a pesar de tener la mayor extensión de carreteras (12.000 Km.¹¹, frente a España que ocupa el segundo lugar con 10.500 y Francia con 10.383), ha preferido mantener en un 100% el compromiso estatal en este servicio, para evitar los conflictos y renegociaciones de contratos que han sido tan frecuentes en el resto de Europa.

Precisamente Francia y España, países que junto con Italia tienen los más altos porcentajes de sus carreteras en concesión, han debido enfrentar serios problemas de contratación con particulares: “A comienzos de los años 70, Francia adjudicó cuatro grandes concesiones viales, tres de las cuales entraron posteriormente en conflictos con el gobierno aduciendo dificultades y por tal razón el gobierno debió renegociar asumiendo un sobrecosto importante. Para la misma época, tres concesiones viales en España presentaban costos mucho más altos que los anticipados, mientras que el tráfico era más bajo que lo esperado. Esas concesiones fueron renegociadas con sobrecostos para el gobierno”¹².

Como consecuencia de estos problemas, los gobiernos europeos decidieron contratar con empresas públicas: “De un total de 57.542 Km. de carreteras en Europa, 21.998 Km. están en contratos de concesión, de los cuales 11.730 Km. están en concesiones públicas (53 por ciento) y 10.267 Km. en concesiones privadas (47 por ciento)”¹³. El caso de Francia

¹¹ En todos los casos las cifras hacen referencia a carreteras de altas especificaciones, no al total de vías del país.

¹² ENGEL, FISCHER and GALETOVIC. *A new approach to private roads*. Regulation Magazine, vol. 25, 2002.

¹³ FAYARD, ALAIN. *Op. cit.*

Higinio
Pérez Negrete

es el más sobresaliente en este sentido, ya que pasó de tener el 100% de sus concesiones viales con el sector privado en los años 70, a sólo el 12% en la actualidad y el resto, 88%, son contrataciones con empresas públicas. Le siguen Austria, Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia y Suiza, países relativamente pequeños (poca superficie) con una extensión de carreteras que en ninguno de ellos supera los 2.000 Km., bajo porcentaje en concesión (con excepción de Austria), pero que hoy registran 100% de concesiones con empresas públicas. España, Italia, Portugal e Inglaterra son los únicos países europeos que aún mantienen más de la mitad de sus concesiones con el sector privado. Sin embargo, en estos países los problemas continúan y existe una clara tendencia a contratar con empresas públicas.

3. LA EXPERIENCIA DE AMÉRICA LATINA

Las concesiones viales en América Latina comenzaron en 1990 y desde entonces su crecimiento ha sido notable en casi todos los países. Los casos que más han merecido la atención de los analistas del sector son los de Argentina, México, Chile y Colombia. Cabe destacar que en cuanto al total de kilómetros de carreteras en concesión sobresalen Argentina y México, países de gran tamaño en la región. Sin embargo, si relacionamos dicho kilometraje con la extensión total de las carreteras nacionales, es Chile el que ocupa el

primer lugar: “Excepto en los casos de Argentina y Chile, los países más activos en las concesiones de carreteras han transferido al sector privado menos de una décima parte de su red de carreteras. En el caso de Chile, sin embargo, aproximadamente el 40 por ciento de su red principal de carreteras cuenta con participación privada; en el caso de Argentina la proporción es cercana al 30 por ciento”¹⁴.

En Colombia esta relación es del 14% (2.389 Km. en concesión frente a una red vial nacional de 16.525 Km.), porcentaje que es muy inferior al correspondiente al número de peajes en manos de los concesionarios respecto al total de peajes (46.4%). Esto indica que en el caso colombiano el Estado construye carreteras para que los concesionarios cobren peajes¹⁵.

Las renegociaciones de contratos es el aspecto más reseñado por los analistas del tema en la región: “El programa de concesiones en Argentina ha sido exitoso en proveer una importante red de carreteras. Pero su costo ha sido excesivo para la sociedad, debido a las continuas renegociaciones que han beneficiado a los concesionarios a expensas de los usuarios del servicio (altos peajes) y los contribuyentes (mayores impuestos). Esto condujo a la administración Kirchner a moverse hacia un enfoque híbrido, en el cual los nuevos proyectos son financiados directamente por el gobierno. Falta ver si este objetivo se

¹⁴ CARPINTERO LÓPEZ, SAMUEL. *Las concesiones de carreteras en los países en desarrollo: el caso de Argentina y México*. Revista de Obras Públicas. México, 2002.

¹⁵ PÉREZ NEGRETE, HIGINIO. *Privatización de las carreteras en Colombia*. Revista Nueva Gaceta. No. 10, abril-julio de 2005.

Historia y análisis
de las concesiones
viales

logrará dados los problemas de presupuesto que presenta el gobierno argentino”¹⁶. Estos mismos autores se refieren al caso chileno: “Las renegociaciones de contratos en Chile han sido frecuentes y en promedio estas han incrementado el presupuesto de los proyectos en un 15 por ciento de su valor original. La regulación de los contratos de concesión es laxa y hay signos de futuras renegociaciones, en detrimento de los usuarios de las carreteras y de los contribuyentes”.

Otros analistas también han destacado el problema de las renegociaciones en las concesiones viales. Como lo señalan Luis Guasch, Jean Jacques Laffont y Stephane Straub, “en un trabajo que realizamos para el Banco Mundial, estudiando 307 concesiones en los sectores de transporte y agua en 5 países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México), mostramos que más de la mitad de estas concesiones fueron renegociadas (162 de 307) en promedio 3.5 años después de haber sido firmados los contratos”¹⁷.

Sobre el caso colombiano, un destacado investigador agrega: “En la euforia neoliberal se abrió camino a la Ley 80 (de 1993) que establecía el sistema de concesión como la forma de contratación de las obras públicas (...). Se considera que el proyecto se adjudica a la firma que está en condiciones de realizarlo al menor costo y que la competencia lleva a convertir el valor de la obra en realizaciones efectivas. La realidad es totalmente distinta. La suma que sirve para adjudicar el proyecto, se modifica

mediante variaciones en los diseños y especificaciones en la construcción (el subrayado es nuestro)”¹⁸.

4. ¿DÓNDE ESTÁ EL ORIGEN DE LOS PROBLEMAS?

Existe un consenso entre los investigadores del tema en el sentido de que las renegociaciones de contratos constituyen el mayor problema de las concesiones viales. Pero las renegociaciones son el producto de unas relaciones conflictivas en este tipo de contratos y ellas conducen a nuevos conflictos. Por esta razón puede afirmarse que los conflictos y renegociaciones son los grandes problemas de las concesiones viales. En lo que no existe acuerdo entre los investigadores es en la respuesta a la pregunta: ¿dónde está el origen de los problemas? Para Engel, de la Universidad de Yale, y Fischer y Galetovic, de la Universidad de Chile, el origen se encuentra en las fallas regulatorias de los contratos de concesión vial, mientras que Sarmiento Palacio considera que, además de las fallas en la regulación, otra causa importante de las renegociaciones de contratos es la baja calidad de los estudios y diseños de los proyectos de construcción vial.

Engel, Fischer y Galetovic señalan que la principal falla regulatoria está en que las concesiones son contratos a término fijo de 20 o más años. Como quiera que en períodos tan largos el tráfico promedio es incierto (lo que pone en duda la recuperación del

¹⁶ ENGEL, FISCHER and GALETOVIC. *Soft budgets and highways franchising*. *Op. cit.*

¹⁷ GUASCH, LUIS, JEAN-JACQUES LAFFONT and STEPHANE STRAUB. *Op. cit.*

¹⁸ SARMIENTO. *Op. cit.*

capital, sobre todo si existe un estricto control al aumento de peajes), el gobierno se ve obligado a renegociar garantizando un ingreso mínimo diario por peajes al concesionario, el cual es cubierto con recursos del presupuesto. Como solución a esta falla han propuesto que los contratos sean a término variable y que el gobierno, en lugar de garantizar un ingreso mínimo por peajes, garantice al concesionario el ingreso esperado por él y convenido en la negociación: “En la modalidad de licitación que proponemos, el regulador (el gobierno) fija al concesionario el *peaje* máximo por cobrar y se adjudicará la concesión a aquella empresa que solicita el menor valor presente de ingresos por peajes. El mecanismo propuesto reduce el impacto negativo de una mala estimación del tránsito, pues la concesión se acorta o alarga si la demanda por la ruta es mayor o menor que la pronosticada”¹⁹.

Sostienen que una segunda ventaja del mecanismo propuesto es que si hay discrepancias entre las partes en el desarrollo del contrato, puede evitarse la renegociación del mismo y, por consiguiente, los costos que representa para el Estado ya que “en el evento de una renegociación, el Estado puede ofrecer pagarle al concesionario el remanente del valor presente del ingreso solicitado al principio”, esto es, puede comprar la concesión por la diferencia entre el valor presente del ingreso esperado y el valor presente del ingreso ya recibido mediante peajes.

Este tipo de contratos a término variable se viene realizando en Chile

desde 1998. Sin embargo, las renegociaciones continúan y su costo social aumenta, como lo reconoce Engel en un artículo de 2006: “Es importante introducir medidas que dificulten las renegociaciones (...) Evitar las renegociaciones y fiscalizar debidamente los contratos son medidas que contribuirán a que las concesiones de infraestructura beneficien a todos”²⁰. Precisamente, en ese mismo artículo considera que la Ley Chilena de Concesiones de 1991, que había sido presentada como ley modelo para América Latina, debe ser sometida a serias modificaciones, y propone “la creación de una unidad que vele por el cumplimiento de los contratos de concesiones y que sea lo más independiente posible del Ministerio de Obras Públicas”. Según este investigador, si el modelo de contratación de concesiones que han propuesto no ha evitado las renegociaciones es porque aún faltan otros cambios regulatorios.

También en Colombia este modelo de contratación a término variable fracasó. Las llamadas concesiones de tercera generación (que comenzaron en 2004) han sido contratadas en esos términos. Igual que en Chile, las renegociaciones han abundado a pesar del corto tiempo que llevan: “En las más importantes licitaciones del país hechas por el Ministerio del Transporte y las entidades que dependen del mismo, se ha vuelto costumbre modificar las condiciones de las licitaciones y contrataciones adjudicadas, variando significativamente el alcance de los proyectos oficiales. Este nocivo fenómeno ha sucedido en el

¹⁹ ENGEL, FISCHER y GALETOVIC. *Licitación de carreteras en Chile*. Revista Estudios Políticos. Santiago de Chile, 1996.

²⁰ “Mejorando las concesiones”. *La Tercera*. Santiago de Chile. Domingo 30 de julio de 2006.

desarrollo de varias de las concesiones más importantes adelantadas durante los últimos cuatro años, como por ejemplo las de Briceño-Tunja-Sogamoso, Bogotá-Girardot y recientemente el Aeropuerto El Dorado, tres de las más importantes obras de infraestructura del país”²¹. Dado que en este modelo de contratación el plazo es variable, las renegociaciones pueden determinar que prácticamente nunca se sepa cuándo finaliza la concesión: “Las condiciones de extensión de plazos son tan aberrantes que en casos como el de la concesión Bogotá-Girardot el contrato que comenzó en 17 años podría llegar hasta los 50 años”.

Como si fueran pocas las ventajas de los concesionarios, en las renegociaciones de los contratos a término variable, la directora del Departamento Nacional de Planeación, Carolina Rentería, decidió volver al modelo de contrato a término fijo con garantía de ingreso mínimo por peaje: “Las nuevas concesiones garantizan un ingreso mínimo (...) Como aquí hay un ingreso mínimo garantizado, la plata se devolverá con buena rentabilidad”²². Las mayores ventajas a los concesionarios significan un elevado costo fiscal, esto es, sobrecarga a los contribuyentes. Como muestra un botón: “El pago de garantías (de ingreso mínimo por

peaje) en el período 1996 y 2003 sumó 1.03 billones de pesos”²³.

La preocupación de Eduardo Sarmiento respecto a la calidad de los estudios y diseños de los proyectos de construcción vial, y a sus consecuencias en términos de conflictos y renegociaciones de contratos, fue manifestada inicialmente en una publicación de la Escuela Colombiana de Ingeniería, donde él analizó los contratos del gobierno con particulares en el anterior sistema de contratación, en el que las empresas privadas sólo tenían el compromiso de construir y rehabilitar carreteras y recibían por esta tarea un pago, mientras el gobierno asumía el total de costos de las obras, pero igualmente recaudaba los peajes: “Los sistemas de licitación seguirán siendo la mejor forma de asignar los proyectos al sector privado, pero la base de su transparencia y eficacia es la disponibilidad de diseños y estudios previos idóneos. La adjudicación de la obra al mejor postor sólo tiene sentido cuando las especificaciones técnicas del proyecto se cumplen y su programación coincide con la realidad. Si los diseños y presupuestos han de ser modificados, no hay ninguna garantía de que la alternativa escogida sea la mejor”²⁴.

En un artículo de 2004 retomó el tema y volvió a resaltar la crítica planteada

²¹ “Lupa a los grandes contratos públicos”. *Portafolio*. Editorial. 21 de febrero de 2007.

²² “La mujer del plan de los \$222 billones cuenta los detalles”. *El Tiempo*. Domingo 19 de noviembre de 2006.

²³ “La participación privada en la construcción de infraestructura pública”. Intervención del contralor general de la República, Julio César Turbay Quintero, en el III Congreso Nacional de la Infraestructura. Cartagena, 24 de noviembre de 2006.

²⁴ EDUARDO SARMIENTO PALACIO (Director del Estudio) y otros. *La crisis de la infraestructura vial*. Centro de Estudios Económicos. Escuela Colombiana de Ingeniería, 1996, p. 53.

en su anterior trabajo, y la solución al problema: “Frente a este diagnóstico se planteaba (en el libro de 1996) elevar el monto y la calidad de los estudios, y crear mecanismos institucionales transparentes y poderosos para garantizar el cumplimiento de los compromisos contraídos en los estudios y las licitaciones”²⁵. A renglón seguido agregó: “Advertimos que el país no estaba preparado para entrar en las concesiones”. Según él, los resultados de las concesiones habían sido previstos: “Si dentro de la modalidad tradicional en que el sector público asignaba el proyecto y lo sometía a una vigilancia directa se daban semejantes incumplimientos, el sistema de concesiones, en el cual la responsabilidad se le transfiere en su totalidad al consorcio, sólo podía conducir a la anarquía (...) Los incumplimientos están expuestos a presiones y desautorizaciones al más alto nivel, y muchas veces terminan en conciliaciones y demandas en que el Estado lleva la peor parte”.

Frente a los nefastos resultados de las concesiones viales, Sarmiento propone una fórmula para mejorarlas: “Es indispensable construir un marco institucional que propicie la calidad de los estudios técnicos y financieros, permita seleccionar las firmas más adecuadas para realizar las tareas y garantice el cumplimiento de los compromisos de los contratistas e interventores”²⁶.

De acuerdo con la experiencia mundial, los cambios institucionales

propuestos por Sarmiento serán insuficientes para evitar los problemas. Seguiremos pidiendo más y más cambios, tal como está ocurriendo en Chile bajo la orientación de Engel, Fischer y Galetovic, y siempre habrá una explicación a los conflictos y renegociaciones de contratos en las fallas institucionales y de proyectos. Poca duda puede quedar de que en Estados Unidos, Europa, y aún en Chile, la calidad de los estudios y diseños, así como de las instituciones, es muy superior a la de Colombia; sin embargo, en esos países, los problemas siguen ahí.

5. MONOPOLIO NATURAL

Para entender cuál es el origen de los conflictos y las renegociaciones de los contratos de concesión vial, es indispensable tener claridad sobre el concepto de monopolio natural. Aunque la presencia de economías de escala es una característica importante del monopolio natural y precisamente es la que destacan los analistas, no es una condición suficiente. Se requiere además que la inversión *realizada* tenga un alto componente de activos específicos, esto es, de activos que no pueden ser trasladados de lugar sin pérdida de valor o que no pueden transferirse a otros usos a bajo costo²⁷. Una inversión con alto componente de activos específicos es una inversión irrecuperable, lo que significa que si el negocio fracasa los activos no pueden ser trasladados a prestar el mismo servicio en otros lugares y no son transferibles a otros usos, por

²⁵ SARMIENTO. *Op. cit.*

²⁶ SARMIENTO. *Op. cit.*

²⁷ Un serio análisis sobre los activos específicos puede encontrarse en: WILLIAMSON, OLIVER. *Las instituciones económicas del capitalismo*. México. Editorial Fondo de Cultura Económica. 1989.

consiguiente, el capital invertido no puede ser recuperado.

Sectores con altas economías de escala y cero o bajo componente de activos específicos no presentan las características de monopolio natural, de manera que si un inversionista tiene que retirarse del negocio recupera su capital. Es el caso de las aerolíneas, ya que los aviones, aunque no son transferibles a otro uso, pueden ser trasladados a prestar el mismo servicio en otros lugares. Esto significa que la inversión realizada en aviones puede recuperarse en el momento de vencimiento de un contrato o si el negocio fracasa, ya sea vendiéndolos o poniéndolos a funcionar en otras rutas. En estas condiciones, aunque existen altas economías de escala, puede presentarse el fenómeno de la disputabilidad o contestabilidad del mercado (si las empresas no se colusionan), generándose una competencia entre pocas empresas, esto es, una competencia duopólica u oligopólica.

En el caso contrario, sectores con bajas economías de escala y alto componente de activos específicos se caracterizan porque la inversión es irrecuperable, aunque desde una perspectiva tecnológica admiten la presencia de muchas empresas con baja capacidad productiva en un ambiente competitivo. La alta especificidad de activos ejerce un papel tan determinante que, si bien en este caso no define un monopolio natural perfecto, puede afirmarse que es un monopolio natural imperfecto, lo cual significa que muy pocas empresas se arriesgan a invertir en estas condiciones. Es el caso de la generación de energía eléctrica, donde el avance tecnológico permite la participación de empresas de pequeño

y mediano tamaño, pero la alta especificidad de activos constituye una seria restricción, ya que impide la recuperación del capital; es decir, aunque existe libre entrada al mercado no existe libre salida.

Precisamente esta característica permite entender la presión que ejercieron los inversionistas privados sobre el gobierno colombiano en los años 90 cuando, para suplir deficiencias de oferta, construyeron pequeñas y medianas termoeléctricas, pero exigieron que se les garantizara compras mínimas de energía durante varios años, aún en las épocas en que las hidroeléctricas pudieran abastecer toda la demanda. Estos fueron los ampliamente cuestionados contratos PPA (Power Purchase Agreements o acuerdos de compra de energía). En la transmisión y distribución de energía, que se caracterizan por altas economías de escala y alto componente de activos específicos, existe monopolio natural perfecto.

En las carreteras existen altas economías de escala y la inversión, además de tener un muy alto componente de activos específicos, depende de fenómenos naturales (condiciones climáticas, geológicas, topográficas, etc.). Esto significa que es un sector que presenta las características del monopolio natural en mayor grado de perfección. En otras palabras, en este sector la información es más incompleta (mayor incertidumbre) y más asimétrica (el Estado no tiene la información sobre las inversiones realizadas por el concesionario) que en cualquier otro. Por tal razón en este sector, más que en cualquier otro, es válido preguntarse si las transacciones deben ser realizadas a través del mercado (contratos de concesión) o

Higinio
Pérez Negrete

la construcción, operación y mantenimiento de vías debe hacerlas el Estado. Siguiendo a Oliver Williamson puede afirmarse que la decisión eficiente es esta última: “Los atributos del bien o servicio que se otorgarán en concesión son decisivos para la evaluación. Específicamente, si el bien o servicio ha de proveerse en condiciones de incertidumbre y además están involucradas algunas inversiones importantes en activos específicos, la eficacia de la licitación de concesiones resultará muy problemática”²⁸.

Lo que plantea Williamson es que en estas condiciones no sólo no puede hablarse de competencia en el mercado, sino que tampoco es posible garantizar competencia por el mercado (competencia en las licitaciones) y, por consiguiente, no pueden evitarse los conflictos y renegociaciones de contratos, así como los sobrecostos fiscales y las excesivas tarifas del servicio.

CONCLUSIÓN

Cuanto mayor es la especificidad de activos y más incompleta y asimétrica es la información, mayores son los comportamientos oportunistas de los concesionarios y, en consecuencia, los conflictos y renegociaciones de contratos. Esto es lo que ocurre en

las obras de infraestructura vial. Por tal razón, los “mejoramientos” en las concesiones viales que proponen Engel, Fischer, Galetovic y Sarmiento, no se traducen en beneficios para la sociedad, sino en mayores ventajas para los inversionistas privados. Independientemente de la calidad de los proyectos, de la capacidad regulatoria del Estado y de los niveles de corrupción de la sociedad, la experiencia de Estados Unidos, Europa y América Latina, en concesiones viales, indica que los conflictos y renegociaciones de contratos continúan.

La solución está en que el Estado asuma la responsabilidad directa y total del sector. El caso de los contratos de concesión con empresas públicas en Europa es de gran interés como forma de evitar los conflictos y renegociaciones. Este tipo de contratación podría pensarse para Colombia en el caso de Interconexión Eléctrica S. A. (ISA), que ha manifestado su deseo de participar en el negocio. Sin embargo, la Comisión del Gasto Público designada por la administración Uribe a comienzos de 2007 propuso la venta del total de acciones de la nación en dicha empresa. De hecho, la privatización de esta empresa ya comenzó en la forma de emisión de acciones al público, lo que el gobierno eufemísticamente llama “capitalización”.

²⁸ *Ibíd*, p. 50.

BIBLIOGRAFÍA

CARPINTERO LÓPEZ, SAMUEL. “Las concesiones de carreteras en los países en desarrollo: el caso de Argentina y México”. *Revista de Obras Públicas*. México. 2002.

ENGEL, EDUARDO; FISCHER, RONALD and GALETOVIC, ALEXANDER. *Privatizing highways in the United States*. Yale University, august 2005.

_____. *Privatizing highways in Latin America: is it possible to fix what went wrong?* University of Chile, July 21, 2003.

_____. *Soft budgets and highways franchising. Fourth Annual Latin America Conference on Infrastructure and Resources*. Chile, december, 2003.

_____. *Competition in or for the field: which is better?* Cowles Foundation for Research in Economics. Yale University, april 2002.

_____. “Licitación de carreteras en Chile”. *Revista Estudios Políticos*. Santiago de Chile, 1996.

FAYARD, ALAIN. *Analysis of highways concession in Europe*. University of Bergamo. Italy, 2005.

GUASCH, LUIS; LAFFONT, JEAN-JACQUES and STRAUB, STEPHANE. *Concessions of Infrastructure in Latin America: Government led renegotiation*, april, 2005. Internet.

KLEIN, DANIEL and FIELDING, GOLDON. *Private toll roads: learning from the 19th century*. Institute of Transportation Studies. New York. 1994.

OLIVER, WILLIAMSON. *Las instituciones económicas del capitalismo*. México. Editorial Fondo de Cultura Económica. 1989.

PÉREZ NEGRETE, HIGINIO. “Privatización de las carreteras en Colombia”. *Revista Nueva Gaceta*. N° 10. Abril-julio de 2005.

POOLE, ROBERT and SAMUEL, PETER. *The return of private toll roads*. *Transportation Quarterly*, Vol. 46, N° 3 July 1992.

SARMIENTO PALACIO, EDUARDO (Director del Estudio) y otros. *La crisis de la infraestructura vial*. Centro de Estudios Económicos. Escuela Colombiana de Ingeniería. 1996.

WORLD BANK. *Connecting East Asia: A New Framework for Infrastructure*. World Bank. 2005.