

"Economía y Política de Regulación"

Tema 12

Concesiones del MOP en Chile, Nuevas Metodologías para Evaluar la Regulación y Desafíos Futuros

Presentación principalmente basada en la publicación, Bitran, E. y Marcelo Villena. El Nuevo Desafío de las Concesiones de Obras Públicas en Chile. Estudios Públicos 117, Verano 2010.

Manuel Madrid-Aris, Ph.D.

Contenido de la Presentación

- I. Evolución de las Concesiones en Chile
- II. Costos y Beneficios de las Concesiones
- III. Benchmarking de la Eficiencia y Desarrollo Institucional de Chile
- IV. Propuestas de Perfeccionamiento
- V. Sobre la Contingencia y la necesidad de tener un sistema de concesiones eficiente y transparente

I. Evolución de las Concesiones en Chile

Contexto: Evolución de las Concesiones en Chile

- El comienzo de las concesiones en Chile: 1991-1996

- 9 proyectos US\$ 800 millones, 30% de la inversión pública del MOP.

- Cambios regulatorios para impulsar la inversión: 1996-2000

- Protección de acreedores, limitar facultades del MOP
- 18 proyectos US\$ 5000 millones,
- Programas: 10 aeropuertos, 1600 Kms de Ruta 5, 600 Km rutas transversales.

- Desgaste y Crisis del Sistema de Concesiones: 2000-2005

- MOP Gate- crisis de gestión
- Programas de 4 autopistas urbanas
- Programa de 10 cárceles concesionadas
- Programa de Complejos hospitalarios existentes
- Iniciativas privadas urbanas

- Intento de Reforma: 2006-2007

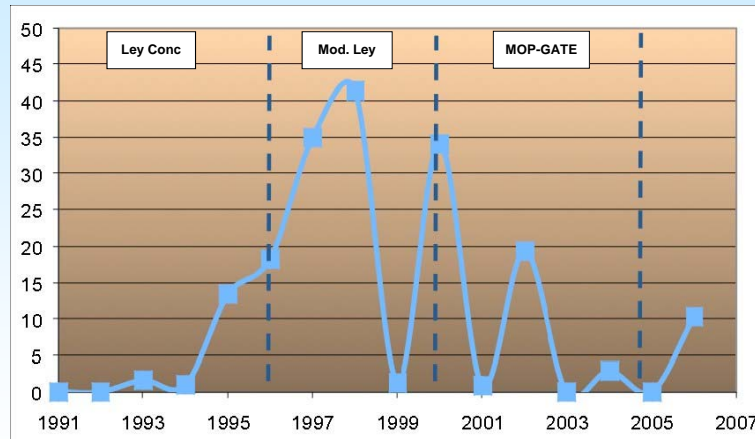
- Foco en eficiencia
- Desarrollo institucional



**Ministerio de
Obras Públicas**



Figura 2. Adjudicación de Proyectos de Concesiones Camineras y de Aeropuertos (Período 1990-2006[1] millones UF)



Elaboración propia, basada en datos del MOP: www.mop.cl
 [1]. Considera sólo los proyectos de: Rutas Transversales, Ruta 5, Autopistas Urbanas, y Aeropuertos. Las cifras están en Millones de UF/año.

Curso de "Economía y Política de Regulación"
 Manuel Madrid-Aris, Ph.D.

Tema: Nuevos Desafíos en Regulación Económica de Concesiones

II. Costos y Beneficios de las Concesiones

Potenciales Beneficios de las Concesiones

- **¿Beneficios Fiscales?**
 - Excluir del presupuesto pagos diferidos del Estado **¿Es este un beneficio o un mecanismo cosmético de elusión de restricciones presupuestarias?**
 - Otorga flexibilidad para invertir cuando hay disposición a pagar privado (inercia presupuestaria lo hace más difícil)
 - Facilita el proceso político de cobrar a usuarios
- Transferencia de riesgos Comerciales: ¿el privado maneja mejor este riesgo?
- Puede corregir el sesgo crónico en contra de la conservación.
- Si el concesionario enfrenta riesgo de mercado, éste se constituye en un factor de disciplina que limita la posibilidad de sobre invertir en elefantes blancos.
- Permite hacer un balance entre inversión inicial y gasto de operación y conservación futuro.

Potenciales Beneficios de las Concesiones

- Enfocarse en resultados más que en los insumos. Permite innovación en tecnologías y gestión en la etapa de diseño y construcción.
- Fuerza a estructurar tarificación eficiente del uso de infraestructura, racionaliza uso de la infraestructura (reduce necesidades de inversión). Cree Usted que esto siempre sucede? Se podría generar tarificación que generan búsqueda de rentas
- Costo de las decisiones políticas son explícitos y discretos (levantar un peaje, hacinar una cárcel).
- Modernización del Estado: Catalizador de Cambios de gestión de servicios públicos para aumentar productividad (Cárceles, Hospitales, Instituciones Educativas)
- Facilita manejo de catástrofes, descentraliza gestión de emergencias y mejora política de seguros (disciplina de acreedores) .

Por qué tantas Renegociaciones y Conflictos en Concesiones

Problemas de las Concesiones en Chile

- Es una práctica común en el ministerio de Obras Públicas el **renegociar** obras una vez asignada, ya sea en concesión u obra pública.
- **Existe selección adversa:** el negocio es ofrecer por debajo de los costos y recuperarse con la renegociación después. Esto implica atraer empresas con especiales conexiones y capacidad de litigar en este campo (en el otro extremo la maldición del ganador).
- Asimetrías reguladoras que aumentan el riesgo de dejar al estado de rehén (High hold up risk).
- Proyectos pobremente preparados por la premura política o por falta de capital humano.
- Incentivos para hacer obras emblemáticas y expandir concesiones existentes, transfiriendo el costo a próximos gobiernos y al consumidor.
- Ambigüedad respecto a las compensaciones a que tienen derecho los concesionarios. Contratos mal definidos.
- Resolución de disputas en conciencia o equidad lo que incentiva la litigación.
- Alto riesgo de colusión en los esquemas de conciliación.
- Falta de contrapesos en los ajustes de contratos.
- Insuficiente uso de esquema de **Valor Presente del Ingreso**. Mal sistema de tarificación.

Curso de "Economía y Política de Regulación"
Manuel Madrid-Aris, Ph.D.

Tema: Nuevos Desafíos en Regulación Económica de Concesiones

Costos de las Concesiones

Teorías Económicas y el Caso de Concesiones en Chile

- **Oportunismo post contractual:** Costos de Transacción - Coase, Williamson (integración vertical versus Contratos de largo plazo)
- **Oportunismo Político:** Inconsistencia temporal (ciclo electoral, obras son votos y la concesión es un mecanismo de eludir restricciones presupuestarias, ejemplo 2000-2004, compromisos presupuestarios hasta el 2011). Gobierno como free-rider (concepto de NIE y teoría del votante medio).
- **Renegociación de Contratos** (reglas versus discreción). Concesionario como Free Rider y Captura Regulatoria.
- **Dificultades en la resolución de controversias** (naturaleza de arbitraje). Utilización de comisión reguladora versus sistema legal.
- **Equilibrio Económico de la Concesión** (transferencias al Estado de riesgos comerciales).
- **El Estado como Rehén (hold up risk) vs. Riesgos de Expropiación**

Curso de "Economía y Política de Regulación"
Manuel Madrid-Aris, Ph.D.

Tema: Nuevos Desafíos en Regulación Económica de Concesiones

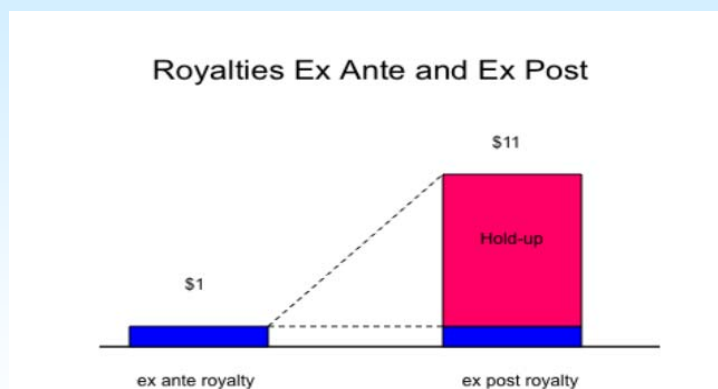
Teorías Económica y Hold Up Risk

- **Hold-up risk:** es un concepto muy importante en el análisis económico. Sucede cuando una inversionista hace una inversión irreversible (costos hundidos altos), y posee un contrato que le permite free-riding en el futuro. Por ende, después de realizar las inversiones se entabla en una negociación para mejorar su posición. Esto sucede por la asimetría de información, contratos sin cláusulas de salidas o cuando el vendedor tiene poder de mercado, ya que el comprador no conoce la función de producción ni los retornos del vendedor. También es el resultado de la falta de compromiso.
- Se argumenta que el problema de hold-up puede llegar a una sub inversión. Pero la realidad demuestra que el argumento de "unforeseen events" o "contingencias ajenas al proveedor" es el típico argumento de renegociación de precios.

Este problema se acentúa cuando en una etapa preliminar de contratación no pueden (o no quedan) bien especificados aspectos como: (i) tiempo de entrega; (ii) cantidad de unidades; (iii) calidad del producto o servicio; (iv) mantenimiento, (v) otros.

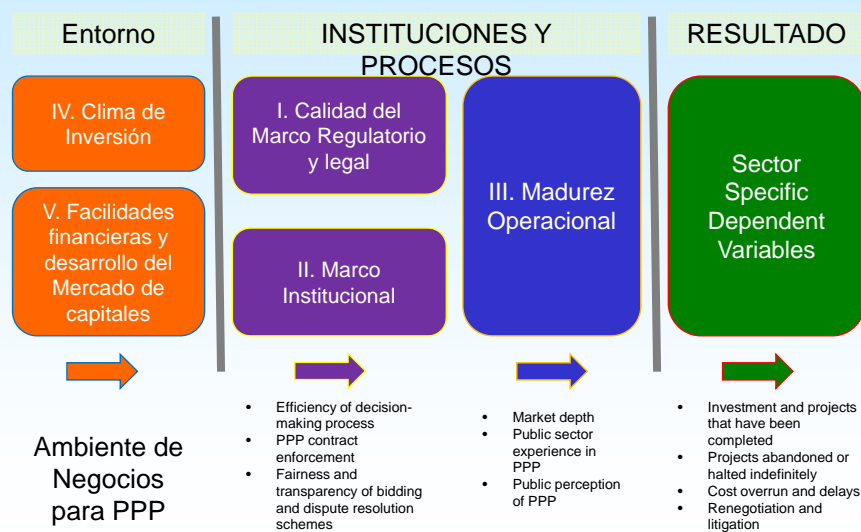
- Caso famoso entre GM y Fisher Body Parts (1926). Inesperado aumento de la demanda sirve de argumento para que Fisher Body aumente considerablemente los precios de las carrocerías de los autos.

Teorías Económica y Hold Up Risk



III. Benchmarking de la Eficiencia y Desarrollo Institucional de Chile

Posición Relativa de Chile en América Latina: Eficiencia y Preparación para el Desarrollo de Concesiones



- **Clima de Inversión**
 - Distorsión e interferencia Política
 - Clima para Los negocios
 - Actitud Social hacia la Privatización
- **Facilidades Financieras**
 - Riesgo y liquidez de compromisos del gobierno
 - Profundidad de mercados de deuda en moneda local
 - Disponibilidad de Instrumentos cobertura
 - Subsidios focalizados a los más pobres

Necesidades para Mejorar Esquema de Concesiones

- **Mejorar Calidad del Marco Regulatorio y Legal**
 - i) Captura e Inconsistencia dinámica del MOP.
 - ii) Regulaciones Inadecuadas y falta de contrapeso
- **Mejorar Desarrollo Institucional**
 - i) Concentración de responsabilidades en coordinadora de concesiones
 - ii) Debilidad del Sistema de Evaluación
- **Se necesita un Mejor Sistema de Evaluación social. Tasa de descuento social debe diferir de la privada.**
- **Value for money y comparador de sector público (public sector comparator benchmarking - PSC) es NECESARIO.**
- **Construcción de capacidad de Ingeniería en Coordinadora de Concesiones.**
- **Perdida de capital humano: la crisis MOP-Gate. La recuperación de capital humano 2006-2007. Se debe mejorar el Capital Humano.**

"Regulatory capture, or whatever you want to call it, is really the thing you have to watch out for."

IV. Propuestas de Perfeccionamiento: Hacia una Mejor Desarrollo Institucional

i) Concepto de Value for Money

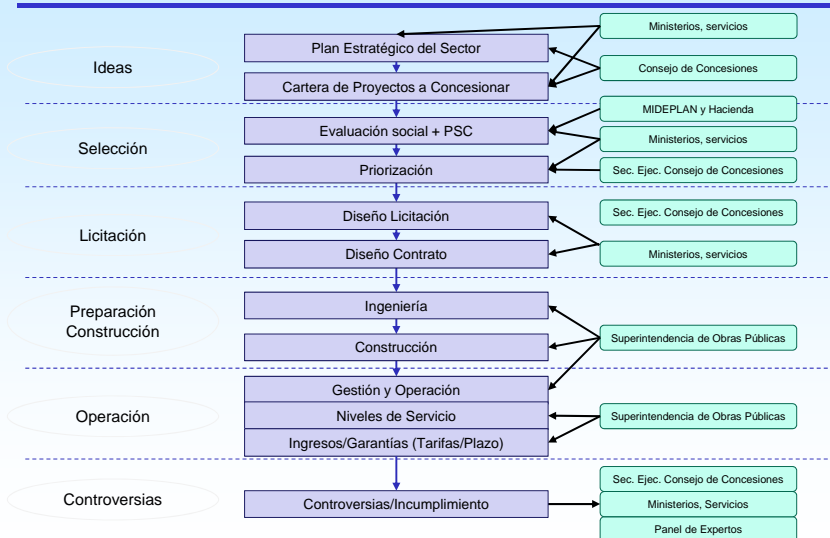
Propuestas de Perfeccionamiento del Proceso de Concesiones: Value for Money

Propuesta de Perfeccionamiento Institucional

- **Mejorar Contabilidad de Contingencias y Pasivos Fiscales. Elimina sesgos por razones políticas**
- **Análisis de “Value for Money” de las concesiones (Public Sector Comparator Benchmarking)**
 - Las diferencias en costo de financiamiento entre el sector público y el costo privado
 - Los aportes públicos al proyecto de concesión, contabilizados adecuadamente
 - Los costos de transacción para las dos alternativas (privado versus publico)
 - La identificación, estimación, y valorización de los riesgos más importantes a transferirse al sector privado, que deberían ser añadidos al PSC (riesgos retenidos que son común a ambas alternativas)
 - Niveles de **competencia de la opción pública versus privada** (en ocasiones la concesión involucra reducir el nivel de competencia)
 - Una estimación de los costos de mantención de la obra pública para mantener los mismos estándares que la opción de concesión, que deberían ser añadidos al indicador Public Sector Comparator Benchmarking (PSC).
 - **En caso que la dinámica política impida comprometer gastos de mantención en el esquema de obra pública tradicional, se debería añadir a PSC el costo social de realizar mantención sub óptima.** Ello en la medida que la opción de concesión establece los incentivos y el sistema de control que permite asegurar el cumplimiento de los estándares de conservación de la infraestructura.

Propuesta de Perfeccionamiento Institucional

- Arbitraje y Conciliación: Arbitraje conforme a Derecho, Panel de Expertos.
- Límites a la renegociación y mejores reglas de regulación económica y licitación de obras
- Superintendencia de Obras Públicas: Contrapeso
- Coordinación y Estrategia enfocada en la eficiencia de los servicios.
- Fortalecimiento de la planificación y evaluación de la infraestructura
- Descentralización de capacidad de preparación de proyectos
- Gestión de los Contratos por responsables de los servicios.
- Crear Unidad de concesiones concentrada en asesoría a los servicios en aspectos contractuales, financieros y de asignación de riesgos.



■ Reformas Legales

- La ley obliga a incorporar compromisos explícitos de niveles de servicio en los nuevos contratos de concesión
- Los Niveles de Servicio se establecen en las Bases de Licitación, para las diferentes etapas y condiciones de la Concesión.
- Se crea el Consejo Estratégico de Concesiones.
- Se busca precisar las condiciones regulatorias y precaver litigiosidad
- Se establecen restricciones para obras adicionales que permiten resguardar las condiciones de competencia iniciales de la concesión
- Se modifica el mecanismo arbitral actual
- Cuando hay declaración de incumplimiento grave por parte de la concesionaria, se faculta al MOP a diferentes esquemas de solución
- Se Crea Superintendencia de Obras Públicas

■ Temas Pendientes

- Institucionalidad de concesiones
- Contabilidad fiscal
- Evaluación "Value for money"
- Superintendencia

V.

Sobre la Contingencia y la necesidad de tener un sistema de concesiones eficiente y transparente

¿Pueden las concesiones resolver las urgencias actuales de hospitales?

- Si son íntegramente financiadas por pagos diferidos del Estado, ¿que beneficio fiscal implican?
- El costo de transacción (rigidez post contractual y mayor costo de financiamiento)
- Para obtener *Value for Money* deben ser planificadas cuidadosamente para obtener mayor eficiencia.
- Puede Infraestructura Hospitalaria con Servicio y equipamiento (Permanece el servicio Médico y de enfermería como Público).
- Ventaja: Hospitales Nuevos en nuevas Localizaciones en las ciudades y flexibilidad de diseño.
- Procedimiento Mínimo en Servicios Complejos
 - Precalificar sobre base de experiencia
 - Establecer requisitos Funcionales
 - Homologar propuestas
 - Adjudicar por Costo Total Proyectado (Inglaterra bajó un 25% los costos)
 - Ejemplo Hospital La Florida y Maipú.
 - Problema: los Plazos

Plan de Cárceles

- Inversión Pública con operación Privada (PPP o PSP)
- Altos costos de Creación de Consorcios.
- Pocos operadores con experiencia (escasa competencia)
- Aprendizaje del Estado en relación a Diseño (10 cárceles que se concesionaron, no hay ventajas de transferir diseño)
- Beneficio: Modernización de Gendarmería.

¡¡¡ IR ADELANTE CON ESQUEMA HÍBRIDO!!!

- Urgente privilegiar competencia (Usar ley de Puertos)
- Aumentar Capacidad en Puertos Públicos:
 - Nuevo operador en San Antonio
 - Recuperar San Vicente
 - Coquimbo: opción de diversificar riesgos sísmicos.
 - Talcahuano Puerto Pesquero
 - Valparaíso: Competencia con Turismo (Crear Puerto de Cruceros)

!!!+ COMPETENCIA, ESPECIALIZACIÓN Y PRODUCTIVIDAD!!!

- Redes con contratos de conservación por estándar de servicio a 5-8 años plazo.
- Autopistas urbanas en Santiago (Vespucio + Accesos; 78 Avda. Florida)
- Vías Exclusivas del Transantiago.
- Vías Interurbanas de doble pista, rentabilidad dudosa
- (potenciales: Copiapó-Pargua doble vía; Antofagasta-Calama, accesos a aeropuerto en general...)

!!!ÉNFASIS URBANO Y CONSERVACIÓN!!!