

CRP
E
ILPES
A
L

CONSEJO REGIONAL DE PLANIFICACIÓN

INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE
DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Diseño estratégico e infraestructura básica



NACIONES UNIDAS

DISEÑO ESTRATÉGICO E INFRAESTRUCTURA BÁSICA



NACIONES UNIDAS

DISEÑO ESTRATÉGICO E
INFRAESTRUCTURA BÁSICA

© Instituto Latinoamericano y del Caribe de
Planificación Económica y Social

LC/IP/L.165

Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Naciones Unidas

Diseño de portada y diagramación: Magdalena Acevedo

Impreso por Dolmen Ediciones S.A.
Cirujano Guzmán 194 - Providencia
Santiago de Chile

Diseño estratégico e infraestructura básica

ILPES

**Instituto
Latinoamericano
y del Caribe de
Planificación
Económica y Social**

La actividad que culmina con este libro fue hecha posible gracias a la cooperación prestada por el Ministero degli Affari Esteri del Gobierno de Italia. La coordinación sustantiva del trabajo correspondió al señor Juan Martín, Director de la Dirección de Programación del Sector Público del Instituto; se agradece especialmente la colaboración del señor José Ricardo Melo en el armado de esta publicación.

Las opiniones expresadas en este libro, que no ha sido sometido a revisión editorial oficial por parte de la Naciones Unidas, son de exclusiva responsabilidad de sus autores y pueden no coincidir con las de la organización.

INDICE

PRESENTACIÓN	11
DISEÑO ESTRATÉGICO E INFRAESTRUCTURA BÁSICA	15
<i>ILPES</i>	
A. EL DISEÑO ESTRATÉGICO	15
1. Las principales áreas del diseño estratégico	16
2. Las funciones emergentes del Estado	16
3. Componentes e instrumentos de un diseño estratégico	17
B. LA FUNCIÓN REGULADORA DEL ESTADO	19
1. Las entidades reguladoras	20
2. Los desafíos y tareas pendientes de la regulación	22
C. CONSIDERACIONES FINALES	24
CONSIDERACIONES SOBRE EL SECTOR ELÉCTRICO BRASILEÑO	25
<i>Paulo Henrique S. Born</i>	
A. SERVICIOS DE INFRAESTRUCTURA	25
B. EL SECTOR ELÉCTRICO BRASILEÑO	27
1. Problemas y deficiencias de la actual estructura	27
2. Reestructuración del sector eléctrico brasileño	28
3. La transición hacia el nuevo modelo	29
4. Tendencias futuras	30
TENDENCIAS E IMPLICACIONES DE LA REORGANIZACIÓN DE INFRAESTRUCTURA EN BRASIL	33
<i>Tomás Bruginiski de Paula</i>	
A. INTRODUCCIÓN	33
B. INFRAESTRUCTURA Y CRECIMIENTO	33
C. PRINCIPALES CAMBIOS EN CURSO EN LOS SECTORES DE INFRAESTRUCTURA	35
1. Privatización, concesiones y regulación	36
2. Los cambios en la estructura del financiamiento	42

3. La descentralización de la concepción e implementación de las políticas	45
D. INFRAESTRUCTURA Y DISEÑO ESTRATÉGICO	48
CONCESIÓN DE AUTOPISTAS:	
LA EXPERIENCIA DE MÉXICO	53
<i>Vicente Corta Fernández</i>	
A. INTRODUCCIÓN	53
B. ORIGEN DEL PROGRAMA DE CONCESIÓN DE AUTOPISTAS	54
C. LOS PROBLEMAS ENFRENTADOS POR EL PROGRAMA	56
1. El origen del problema y la primera reestructuración	56
2. Desequilibrio financiero a raíz de la crisis de 1994	57
D. EL RESCATE CARRETERO	58
1. Garantías de los títulos de concesión	58
2. Rescate	59
3. Objetivos del Rescate	59
4. Pasivos y Costo Fiscal	60
E. LECCIONES DEL PROGRAMA CONCESIÓN DE AUTOPISTAS	62
GESTIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA:	
EL CASO DEL SECTOR TRANSPORTE	65
<i>José Enrique Fernández L.</i>	
A. INTRODUCCIÓN	65
B. CARACTERÍSTICAS DE GESTIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE	66
C. INFRAESTRUCTURA Y DESARROLLO	70
D. MODALIDADES DE GESTIÓN	70
E. PAPEL DEL ESTADO	73
F. MODALIDADES DE PARTICIPACION DEL SECTOR PRIVADO	74
1. Contrato de concesión	75
2. Sistema de delegación, o contrato de administración delegada	75
G. PROBLEMAS A ENCARAR Y DEFICIENCIAS A SUBSANAR	76
H. INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS	77
EL SECTOR DEL GAS EN EL CONTEXTO DEL NUEVO ORDENAMIENTO ESTRUCTURAL DE LA ECONOMÍA ARGENTINA	79
<i>Raúl García y Pablo A. Givogri</i>	
A. INTRODUCCIÓN	79
B. DIAGNÓSTICO DE LA ECONOMÍA ARGENTINA HACIA MEDIADOS DE 1989	80

1. Objetivos generales de la política de gobierno a partir de 1989	81
2. Las nuevas reglas de juego de la economía	82
3. Objetivos de la privatización de empresas públicas	82
C. LA REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR GASÍFERO EN EL SECTOR DE HIDROCARBUROS ..	83
1. La transformación del sector gasífero	84
2. La nueva organización de la industria del gas	84
3. Marco de la integración gasífera, pasado y presente	85
4. La regulación en el sector	85
5. Sistema tarifario del sector	86
6. La competencia en la industria	86
D. EL DESEMPEÑO DEL SECTOR GASÍFERO DESDE LA PRIVATIZACIÓN	88
E. CONCLUSIONES Y AGENDA HACIA FUTURO	90
CONCESIONES DE INFRAESTRUCTURA VIAL EN CHILE: FUNDAMENTOS PARA EL MARCO ESTRATÉGICO Y ECONÓMICO ...	95
<i>Alvaro González B.</i>	
A. INTRODUCCIÓN	95
B. ANTECEDENTES GENERALES	96
C. LAS CONCESIONES: MARCO LEGAL Y ETAPAS DEL PROCESO	98
D. ASPECTOS ECONÓMICOS DEL PROGRAMA DE CONCESIONES	100
1. Orientaciones estratégicas del Programa	100
2. El cobro de peaje en Chile y sus alternativas	103
3. El Programa de Concesiones	104
D. REGULACIÓN	104
1. El problema del monopolio natural	105
2. Fijación de tarifas	106
3. Gestión, reajustes y revisión tarifaria	107
4. Problemas de Asimetrías de Información	108
E. ANÁLISIS DEL NEGOCIO, FINANCIAMIENTO Y RIESGOS	109
1. Análisis de riesgos del negocio	110
2. Distribución de Riesgos	112
3. Fuentes de Financiamiento	112
4. Composición del financiamiento del Programa	117
EL ROL DE LA INFRAESTRUCTURA EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN	119
<i>Juan Legisa</i>	
A. INTRODUCCIÓN	119
B. DECISIONES SOBRE INFRAESTRUCTURA Y CONFIGURACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL	120

C. ¿ PLANEAMIENTO O MERCADO ?	122
D. EL SECTOR ENERGÉTICO	125
E. EL SECTOR ENERGÉTICO EN EL CONO SUR.....	126
F. CONCLUSIONES.....	130
EL ESTADO Y EL DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA	133
<i>José Ricardo Melo</i>	
A. INTRODUCCIÓN	133
B. LA INFRAESTRUCTURA	134
C. PAPEL DEL ESTADO EN LOS SERVICIOS DE INFRAESTRUCTURA	136
1. ¿Por qué tendría que haber un papel específico para el Estado en estos servicios?	136
2. Responsabilidad del Estado	137
3. Papel del Estado	138
D. INSTITUCIONALIDAD	143
1. Características e inserción de las instituciones	144
2. Funcionamiento de las instituciones	146
E. EL CASO DE LAS TELECOMUNICACIONES EN CHILE.....	147
F. CONCLUSIONES.....	149
EL ESTADO COMO PLANIFICADOR ESTRATÉGICO EN EL SECTOR ENERGÉTICO: EL CASO BOLIVIANO	151
<i>Carlos Miranda Pacheco</i>	
A. INTRODUCCIÓN	151
B. EL CASO BOLIVIANO	152
1. La planificación estratégica estatal de la infraestructura energética	152
2. El proceso de cambio	156
LA INFRAESTRUCTURA ENERGÉTICA Y EL SECTOR ELÉCTRICO	163
<i>Hugh Rudnick</i>	
A. INTRODUCCIÓN	163
B. LA INFRAESTRUCTURA ENERGÉTICA, SU DISEÑO Y SU REGULACIÓN	165
1. El diseño estratégico	166
2. La actividad reguladora	167
C. LA INFRAESTRUCTURA ELÉCTRICA	168
D. LA EXPERIENCIA CHILENA	170
E. CONCLUSIONES.....	172

LA EXPERIENCIA CHILENA EN MATERIA DE REGULACIÓN	173
<i>Rodrigo Tabja R.</i>	
A. INTRODUCCIÓN	173
B. EL ESTADO REGULADOR	175
C. FOCALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD REGULATORIA	179
D. INDEPENDENCIA DE LAS INSTITUCIONES REGULATORIAS	181
E. NEGOCIACIÓN Y REGULACIÓN	182
F. FINANCIAMIENTO DE LOS ORGANISMOS REGULADORES	184
G. RECURSOS HUMANOS NECESARIOS PARA LA REGULACIÓN	185
H. GLOBALIZACIÓN DE LOS MERCADOS	188
I. COMENTARIOS FINALES	190
EL SECTOR DE INFRAESTRUCTURA EN COLOMBIA	193
<i>Felipe Tovar De Andreis</i>	
A. EVALUACIÓN DE LA RELACIÓN ENTRE INFRAESTRUCTURA Y DESARROLLO	193
B. FACTORES DETERMINANTES DE LAS DECISIONES EN INFRAESTRUCTURA	194
1. Factores inherentes al Estado	194
2. Factores externos	196
3. Instancias de coordinación y evaluación de las decisiones	196
4. El papel del Estado en las políticas de infraestructura	199
C. EL SECTOR DE INFRAESTRUCTURA EN COLOMBIA	200
1. Organización industrial	200
2. División de tareas entre público y privado	202
3. Deficiencias del modelo vigente en Colombia	203
REGULACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES EN COLOMBIA	207
<i>Douglas Velásquez Jácome</i>	
A. SITUACIÓN ACTUAL DE LOS SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES	207
B. LA REGULACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES	208
C. RECIENTES RESOLUCIONES IMPORTANTES DE LA CRT	209
1. La Resolución CRT-086	210
2. La Resolución CRT-087	211
DISEÑO ESTRATÉGICO E INFRAESTRUCTURA BÁSICA	215
<i>Análisis comparativo</i>	
A. PAPEL DEL ESTADO	217
B. LOS SECTORES DE INFRAESTRUCTURA	220
C. PARALELO ENTRE LOS DIFERENTES PAÍSES	226

PRESENTACIÓN

Esta publicación recoge los trabajos presentados en un Seminario convocado por el ILPES a fines de 1997, para analizar desarrollos recientes de la infraestructura básica (fundamentalmente en el sector de servicios), y del papel del Estado en la provisión y regulación de los mismos.

En el escenario vigente de importantes redefiniciones de los papeles respectivos del Estado y del sector privado, en América Latina se ha observado que un área en que esto se ha manifestado de manera muy destacada es en los servicios básicos, como electricidad, agua, telecomunicaciones y transporte (incluyendo el sector vial). Las transformaciones sectoriales, y en particular las privatizaciones, han determinado un papel mucho más activo de la empresa privada en la provisión de estos servicios en los últimos años. Por otro lado, el Estado ha tomado un papel esencialmente de regulador, que en muchos casos no estaba antes claramente especificado, y para el que ha debido definir herramientas legales e institucionales nuevas. Además, ha tenido que enfrentar otras circunstancias, como asegurar el acceso al consumo de estos servicios para toda la población, justamente en razón de su característica de servicios sociales y de infraestructura.

11

Los trece trabajos presentados en el Seminario, revisados por sus respectivos autores*, están precedidos por el texto elaborado por el ILPES que sirvió de base a la convocatoria y que destaca la importancia de analizar cuidadosamente las funciones del Estado en este nuevo ambiente de

* Esta revisión sólo ha tenido como finalidad preservar los planteamientos centrales de los documentos presentados al Seminario a fines de 1997; elementos relevantes a cada trabajo ocurridos con posterioridad a esta fecha no han sido incorporados en esta revisión.

servicios provistos por entidades privadas. En este texto, y en varias de los trabajos que le siguen, se subraya especialmente el hecho de que las transformaciones sectoriales y las privatizaciones no significan en absoluto que el Estado deba abandonar toda preocupación por la provisión de los servicios de infraestructura, sino que hay funciones que debe continuar desarrollando, e incluso más, surgen algunos nuevos papeles que esta situación le exige cumplir. El análisis de estas funciones tradicionales y recientes, en el campo de los diferentes servicios y países, es la materia desarrollada por las ponencias presentadas.

Los trabajos cubren los sectores de energía (electricidad, gas e hidrocarburos), transporte y vialidad y telecomunicaciones. Se presentan las situaciones de estos sectores en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile y México. Algunos de los trabajos presentan también conceptos teóricos sobre las funciones del Estado en este nuevo marco, así como evaluaciones de la experiencia acumulada en ciertos sectores y países cuando ya han transcurrido algunos años desde el inicio de las transformaciones.

12 Así, Henrique Born destaca las características básicas de la propuesta de reestructuración del sector eléctrico brasileño que, en sus líneas fundamentales, está siendo implementada en la actualidad y analiza algunos componentes centrales del proceso de transición hacia el nuevo modelo.

Por su parte, Tomás Bruginski de Paula señala la importancia de las inversiones en infraestructura previstas en Brasil, examina las principales alteraciones en el ordenamiento institucional que están en curso y plantea algunas interrogantes de relevancia para el diseño de las políticas públicas orientadas hacia el sector.

A su vez, Vicente Corta Fernández presenta el Programa de Concesión de Autopistas desarrollado en México, en el marco de las reformas estructurales, y examina sus avatares como consecuencia de la crisis de 1994, en particular, el programa de rescate caminero, así como las lecciones derivadas de esa experiencia.

A partir de las características centrales de la gestión de la infraestructura de transporte y de sus desarrollos recientes en los ámbitos público y privado, Enrique Fernández subraya algunas direcciones de cambio en la organización formal del Estado en Chile que son necesarias para una gestión más eficiente del sector.

Apoyados en la experiencia de reforma del sector gasífero en Argentina, Raúl García y Pablo Givogri, aportan interesantes sugerencias para introducir mayor competencia en distintos segmentos de la industria, consolidar las nuevas instituciones reguladoras e incrementar la coordinación de las políticas públicas relevantes.

Seguidamente, Alvaro González presenta los fundamentos económicos y financieros que sustentan el Programa de Concesiones Viales en Chile, con énfasis en el análisis de la distribución de los riesgos involucrados en el negocio y de las ventajas e inconvenientes de las fuentes alternativas de financiamiento disponibles.

Después de elaborar algunas consideraciones sobre la relación entre mercado y políticas públicas en el ámbito de la infraestructura, Juan Legisa examina la situación del sector energético en el Cono Sur y destaca, en particular, la necesidad de un desarrollo armónico y congruente con las actuales tendencias hacia la integración en el área.

En su documento, José Ricardo Melo presenta una serie de reflexiones sobre las funciones del Estado en el desarrollo de la infraestructura y analiza las características del ambiente institucional en que ellas se desarrollan, ilustrando sus planteamientos con la experiencia del sector de las telecomunicaciones en Chile.

13

A continuación, Carlos Miranda Pacheco describe el proceso de transformación del sector energético que está en marcha en Bolivia y destaca, en particular, su aporte a la construcción de nuevas instituciones, así como la centralidad que dicho proceso adquiere en un marco de integración subregional.

Aunque Hugh Rudnick reconoce la necesidad de una visión estratégica para el desarrollo de la infraestructura en torno de unos pocos macroproyectos, plantea que los desarrollos institucionales recientes en el sector eléctrico en Chile tornan obsoletas las modalidades anteriores de planificación indicativa.

La presentación de Rodrigo Tabja contiene importantes reflexiones basadas en la experiencia acumulada en Chile, con énfasis en las necesidades de especialización y complementación institucional para el desempeño de las diversas funciones asociadas con la provisión y regulación de los servicios públicos.

A su turno, Felipe Tovar de Andreis analiza la experiencia de Colombia en los sectores de transporte y energía en cuanto a su respectiva organización industrial y a la división de tareas público-privada, destacando sobre todo la necesidad de establecer adecuadas instancias de coordinación y evaluación de las decisiones.

En su análisis de la regulación de las telecomunicaciones en Colombia, Douglas Velásquez Jacome examina los componentes principales de las normas legales recientemente promulgadas, así como el ordenamiento institucional que se deriva de la legislación específica del sector y de la ley de servicios públicos domiciliarios.

Por último, se ha incluido un texto final que recapitula algunos de los temas más relevantes analizados en los diferentes trabajos, destacándose especialmente tres puntos: los diferentes elementos conceptuales analizados acerca del papel del Estado; un paralelo de la situación de los distintos sectores considerados; y una comparación de la situación de los diferentes países, donde se subraya especialmente la relevancia de la apertura de las economías y de la integración regional.

14

Se aspira a que la difusión de estos trabajos contribuya al debate en los países de la región sobre este importante tema. Sin desconocer que cada país tiene su propia realidad cultural, institucional y política - hecho que desaconseja cualquier intento de transplantar modelos acríticamente - se considera que las experiencias y los elementos de juicio contenidos en este libro pueden constituir un aporte para la reflexión y la toma de decisiones en cada realidad nacional.

Dirección de Programación del Sector Público

ILPES

DISEÑO ESTRATÉGICO E INFRAESTRUCTURA BÁSICA

ILPES

A. EL DISEÑO ESTRATÉGICO

El período de transición por el que están atravesando los países de la región hacia una profundización de la economía de mercado, ha llevado a una suerte de menoscabo de la imprescindible visión de largo plazo y de la consecuente necesidad de contar con un diseño estratégico que enmarque el proceso decisorio público.

Ha empezado a reconocerse que tales vacíos no debieran perdurar si se desea aprovechar las ventajas que el mundo moderno ofrece y despejar los nubarrones que ese mismo mundo trae consigo. Ello obliga a identificar acciones de gobierno trascendentes que ciertamente exceden el horizonte del corto plazo. La pregunta natural que surge es: ¿cómo diseñar perfiles estratégicos en el mundo de hoy?

15

Las consideraciones anteriores cobran singular fuerza en lo que se refiere a la infraestructura básica. Así, en este ámbito ha sido tradicional la necesidad de contar con algún tipo de diseño estratégico. Ello se ha fundamentado en la presencia de economías de escala, indivisibilidades, considerables montos de inversiones y largos períodos de maduración de las mismas, así como significativas externalidades, entre otros factores.

En los últimos años se han introducido numerosos cambios que apuntan a separar las funciones de operación, regulación y desarrollo de largo plazo de la infraestructura, con una amplia y creciente participación privada. Esta nueva interacción de los sectores público y privado plantea importantes interrogantes en la perspectiva antes señalada. En algunos casos se ha ido generando una nueva institucionalidad que asigna responsabilidades claras para el desempeño de las diferentes funciones, pero subsiste el interrogante de cómo se define el desarrollo de largo plazo en estos sectores.

1. Las principales áreas del diseño estratégico

Las principales áreas del diseño estratégico se concentran, por una parte, en la inserción externa, vale decir en la identificación de proyectos de integración regional, acuerdos de complementación bilateral con otras economías, selección de mercados para productos actuales y potenciales, así como en el cumplimiento de los requisitos de productividad y competitividad que le darían sustento y continuidad al proceso de inserción respectivo. Por otra parte, los ámbitos de la educación, el desarrollo tecnológico, vivienda, salud, previsión y otros, reclaman políticas de largo plazo que se inscriben en esta tarea del diseño estratégico. En tercer lugar, cabe consignar que un diseño estratégico está estrechamente vinculado a las decisiones que se tomen en materia de nuevas obras de infraestructura básica y al manejo de las existentes. No cabe duda alguna que las decisiones en materia de vialidad, puertos, energía, agua y comunicaciones, determinarán la estructura económica y social que se plasme en el futuro y viabilizarán la pretendida inserción en el mundo externo. Consecuencias unívocas de estas decisiones serán el crecimiento y sus potencialidades, la equidad que se logre, y las oportunidades que se brinde para los distintos componentes de la sociedad.

16

La infraestructura básica es un foco de atención muy adecuado para el diseño estratégico. Su motivación tiene origen en el proceso muy generalizado de privatizaciones que han tenido lugar en la región, los problemas que enfrentan los gobiernos con entidades que acumulan conocimiento técnico, gran poder económico y gravitación política. El contraste con el pasado, cuando el Estado era el principal actor en la adopción de decisiones en estas materias, es manifiesto, pero su responsabilidad como garante que los servicios de infraestructura fluyan y abastezcan las necesidades de la economía y de la sociedad no se ha privatizado. Esa responsabilidad lo obliga no tan sólo a regular y promover competencia, lo urge a mirar hacia adelante, a proyectar tendencias a evaluar las decisiones de las empresas y a anticipar si sus compromisos de desarrollo tienen destino cierto.

2. Las funciones emergentes del Estado

Una definición básica que es necesario explicitar se refiere a la distribución de responsabilidades entre el sector público y el privado. Resulta

imprescindible establecer sus respectivos campos de acción en cada uno de los componentes principales de la infraestructura, habida cuenta de las claras diferencias entre ellos. En los últimos años se han introducido numerosos cambios que apuntan a separar las funciones de construcción, operación, regulación y desarrollo de largo plazo. Esta nueva interacción de los sectores público y privado plantea importantes decisiones a ser adoptadas e implementadas en cada país, en función del proyecto político en vigencia. En esa distribución de responsabilidades urge definir, en cada sector, si el Estado se reserva el derecho de aprobación de cada proyecto. En la esfera de la viabilidad tal resguardo parece obvio; no obstante, en los otros sectores su papel parece un tanto desdibujado. Al margen de todas las libertades que se asigne al mercado y a los empresarios, la necesidad de darle coherencia técnica y económica al conjunto de las grandes obras públicas y privadas, ameritaría evaluar cuál sería la instancia adecuada a esta finalidad y cuáles serían sus atribuciones y funciones primordiales. Para respaldar una presencia estatal más decisiva en estos asuntos, más allá de la necesidad de intervención pública derivada de las imperfecciones del mercado, suelen esgrimirse argumentos vinculados a la geopolítica por una parte, y a la equidad territorial, por otra.

17

Como fuere, en decisiones tan cruciales para el desarrollo de un país parece justificarse un papel activo del Estado, con toda la participación y concertación público-privada que resulte menester. Dado que un proyecto de nación abarca aspectos políticos, económicos y sociales, el ejercicio prospectivo requiere de una visión integral de las probables trayectorias de las variables que lo tipifican, configurando una función estatal indelegable. Las tareas que ello implica suponen responsabilidades muy claras para la entidad que coordina la gestión estratégica de un gobierno.

3. Componentes e instrumentos de un diseño estratégico

En el campo de la infraestructura básica, tanto las políticas como los proyectos requieren de estudios y evaluaciones que insumen tiempos generalmente prolongados, donde los perfiles y prefactibilidades son muy próximos a su concepción final. Surgen dos tareas, entre otras, imprescindibles al diseño estratégico: por una parte, una mirada al conjunto, a los tiempos de maduración, a sus interconexiones y secuencias. Por otra, la anticipación de sus impactos y encadenamientos sobre los otros sectores

productivos, vale decir, la inducción y arrastre probable de otros emprendimientos. Hay que reconocer que son tareas complejas, con incógnitas obvias respecto de comportamientos y conductas de los agentes involucrados. El conocimiento, fruto de la experiencia, instalado en los sectores públicos de los países de la región, tendrá que ser complementado con la visión que el sector privado tenga respecto de cada decisión que los pueda afectar. La información obtenida, sometida a un proceso de depuración y consistencia, permitirá la confección de escenarios en plazos distantes para ser compulsados con los objetivos del proyecto político. Una variable a la que habrá que prestar especial atención es la generación de empleo que directa e indirectamente propicia el funcionamiento de la infraestructura básica. La preocupación por la equidad obliga a sopesar las opciones en términos de este tipo de resultados. De igual manera, la localización de las obras incide estrechamente en el crecimiento productivo y en la distribución del ingreso territorial; los escenarios que se vayan construyendo deberían contemplar referencias al espacio geográfico para garantizar los consecuentes logros en esta dirección. El ordenamiento territorial tendiente a corregir agudas heterogeneidades, tiene un condicionante muy severo en las carencias de infraestructura básica.

18

Habida cuenta de la potencialidad que ha demostrado el sector privado en la creación y manejo de importantes obras de infraestructura básica, la gestión de estos sectores plantea, como se verá más adelante, claves y delicadas responsabilidades a las entidades reguladoras. Al mismo tiempo define un nuevo escenario para evaluar opciones estratégicas y políticas de desarrollo de los sectores. No obstante, un tema digno de examen es el papel que pueden desempeñar para inducir inversiones en determinados territorios y diversos sectores. En otros términos, que sus funciones no sólo se circunscriban a la promoción de la competencia y a garantizar calidades y precios de los servicios que demanda la economía y la sociedad, sino que amplíen su radio de maniobra en términos de orientación y facilitación en la construcción de nuevas obras de infraestructura. El auge que experimentaron las concesiones y su evidente potencial, abren oportunidades propicias en esta dirección.

Si bien es posible rescatar ciertas metodologías e instrumentos que se utilizaron en el pasado en ejercicios de esta naturaleza, hay que aceptar que el funcionamiento de economías y sociedades en el mundo de hoy exige revisiones e innovaciones en lo que se refiere a métodos y técnicas

a ser utilizadas en el diseño estratégico, particularmente en el campo de la infraestructura básica. Para empezar, la cantidad y calidad de la información disponible es mucho mayor y mejor; el acceso a métodos computarizados y la modelística existente abre posibilidades insospechadas antes, principalmente para introducir múltiples hipótesis y conjeturas que tipifican los distintos escenarios.

Evaluar los posibles resultados de una política o de un proyecto, tanto en sus impactos más directos como en los derivados, es una tarea asequible aunque nada fácil. Al menos puede lograrse aproximaciones gruesas, generalmente suficientes para descartar opciones o para profundizar y afinar el análisis. No obstante los progresos que se constatan en este aspecto, queda un largo trecho por recorrer, particularmente en la estimación de los impactos indirectos y los efectos de arrastre.

Una de las diferencias más nítidas con el mundo de ayer radica en el proceso decisorio, donde la unilateralidad de la iniciativa pública cede ante la participación del sector privado, cuyo concurso, aún en aspectos de método y técnicas prospectivas habrá que canalizar y aprovechar dada la información y conocimiento que sus intereses los obligan a acumular.

19

Vale la pena reiterar que el fomento de la competencia y la regulación de los comportamientos del sector privado generador de servicios de infraestructura son funciones que, bien cumplidas, pueden significar reales beneficios a la colectividad y las actividades productivas. Empero, es necesario satisfacer una serie de requisitos para subsanar las debilidades que, en general, muestran las entidades responsables. En las páginas que siguen se examinan estas inquietudes.

B. LA FUNCIÓN REGULADORA DEL ESTADO

El Estado puede actuar de diversas formas para este fin. Por un lado, puede proveer directamente dichos servicios; alternativamente, puede promover que sean empresas privadas las que se encarguen de ello, o alguna combinación intermedia. Pero en cualquier caso, no puede desentenderse de analizar y prever el desarrollo de estos servicios, examinar permanentemente cómo están operando y acaso están satisfaciendo adecuadamente las necesidades sociales. Si hay alguna distorsión que afecte severamente a la sociedad debe actuar sin excusa para corregirla.

Obviamente, esta obligación no es válida para todos los servicios ni para todas las instalaciones de infraestructura de una nación, sino que para aquellos de gran impacto político, social o económico. En particular, la función adquiere más relevancia cuando se ha traspasado a las empresas privadas la construcción de instalaciones de infraestructura y/o la operación de los servicios correspondientes. Se hace también más importante si las instalaciones o servicios comprometen el uso de bienes públicos que el Estado debe administrar, si los recursos necesarios son de gran magnitud y los proyectos respectivos tienen largos períodos de recuperación del capital, si hay externalidades importantes y, finalmente, si los mercados respectivos no son competitivos.

20 En definitiva, las responsabilidades del Estado para estas instalaciones y servicios de infraestructura se pueden resumir en los siguientes puntos: garantizar la existencia, calidad y continuidad de las instalaciones y servicios de infraestructura; asegurar su universalidad según su relevancia, es decir, garantizar que todos los habitantes tengan acceso a ellos, o en determinados casos, que por lo menos las carencias no sean significativas; administrar, en nombre de la sociedad, los bienes de propiedad común que utilizan estos servicios; y prevenir distorsiones graves del beneficio social que pudieren producirse por la provisión inadecuada de los servicios (externalidades negativas, abusos monopólicos y otros) y eventualmente corregirlas si llegaran a producirse.

1. Las entidades reguladoras

Para cumplir con estas responsabilidades, el Estado ejerce la regulación de los sectores respectivos, la que en términos muy generales se puede definir como la intervención estatal en la provisión de bienes y servicios, para velar por el interés público. Estrictamente, el Estado puede actuar en cuatro formas distintas:

- a) Diseño estratégico y formulación de una política para el servicio o el área de infraestructura correspondiente, donde se definan objetivos de desarrollo, metas generales, los medios para alcanzarlos y mecanismos de revisión periódica de la misma política.
- b) Desarrollo y aplicación de la regulación del sector. Es importante reiterar que la regulación no es independiente de la política sectorial, sino que debiera responder a ella.

- c) Eventualmente, construcción y operación de las instalaciones y servicios, si es que la política sectorial incluye la gestión directa del Estado en este campo. En la actualidad, la tendencia es traspasar esta actividad a la empresa privada.
- d) Promoción de los servicios en determinadas áreas o casos en que se considere que la provisión de ellos es insuficiente, como puede ser el caso de áreas rurales o sectores de bajos ingresos.

Dejando de lado la actividad de operación, a veces se designa por regulación al conjunto de las otras tres actividades. Otras veces, más estrictamente, se distingue la regulación propiamente tal de la política sectorial y de la promoción de servicios. Esta distinción es importante porque efectivamente las respectivas actividades son muy diferentes entre sí y puede ser conveniente que sean desarrolladas en instituciones separadas, algunas de ellas no necesariamente insertas en el poder ejecutivo.

La elaboración y formulación de la política sectorial, es ciertamente una responsabilidad que corresponde a una institución de gobierno. Esto asegura una mejor coordinación con las políticas de otros sectores y, además, permite que la sociedad intervenga legítimamente en la selección de las alternativas de desarrollo de la infraestructura y los servicios, a través de la elección de los encargados de llevarla adelante.

21

Reconociendo que en materia institucional la situación de cada país puede ser muy diferente, se pueden apreciar, sin embargo, algunas tendencias generales. Una de ellas es la independencia de las entidades reguladoras con respecto al poder político (entiéndase el poder ejecutivo), lo que les permitiría disminuir su exposición a la influencia política partidaria, consolidarse como entidades respetadas con criterios consistentes y estables en el tiempo, agilizar su administración y eliminar algunos mecanismos de captura del regulador.

Otra tendencia de creciente aceptación es la de reunir en una sola o en unas pocas entidades la regulación de los diversos sectores. Para algunos países pequeños en América Latina, es una necesidad práctica, ya que no hay recursos ni personal para dotar de una institución diferente a cada sector. Vale la pena agregar que la experiencia de un sector beneficia a los otros y que la regulación debería mantener criterios relativamente homogéneos en lo jurídico y económico, reconociendo que en lo técnico puede haber diferencias importantes.

También es de amplia aceptación la idea de que la regulación debe ser financiada por los regulados, ya que ello evita que la entidad se vea perturbada por las discusiones presupuestarias periódicas del gobierno.

En el otro lado de la balanza hay que consignar algunos aspectos que amenazan una adecuada aplicación de la regulación. Entre los más graves y frecuentes se puede mencionar la ambigüedad institucional; en muchos casos se han creado nuevas instituciones para la regulación (por ejemplo, comisiones independientes o semi-independientes) sin que haya sido posible eliminar instituciones gubernamentales tradicionales del mismo sector (generalmente ministerios en el gobierno central), lo que obviamente complica la situación y crea disputas de poder.

Otra situación que suscita crecientes problemas es la tendencia a trasladar la resolución de todos los conflictos desde la esfera administrativa (el regulador) hacia la judicial. Usando y abusando de los recursos contencioso-administrativos, los regulados a menudo logran anular, o por lo menos suspender temporalmente, las decisiones regulatorias. Esto ha llegado hasta el extremo de que a veces los reguladores se inhiben de adoptar ciertas decisiones legítimas, frente a la amenaza de ser demandados judicialmente por los regulados.

22

Un problema también muy frecuente es la captura del regulador por los regulados, es decir, influenciar al regulador para que éste aproxime sus puntos de vista a los de las empresas reguladas. La llamada asimetría de información es, ciertamente, una limitación importante que las entidades reguladoras deben sobrellevar. Por último, en numerosos casos se constata que la escasez de recursos humanos calificados es un grave problema para el regulador.

2. Los desafíos y tareas pendientes de la regulación

Como se puede apreciar, la nueva configuración de la regulación en América Latina presenta activos y pasivos, muy parecidos a países similares de otras regiones.

Al evaluar globalmente los resultados de las políticas de competencia y privatización de las instalaciones y servicios de infraestructura, en general se puede notar un saldo neto positivo. La provisión de servicios como transporte, energía y comunicaciones ha aumentado notablemente en

la mayoría de los países que han transformado estos sectores, y también ha mejorado la calidad y variedad de estos servicios. Es destacable que las nuevas funciones de regulación han sido asumidas en los distintos países, sí bien en algunos con mayor eficiencia que en otros. Pero en general está claro que tales funciones de regulación pueden desarrollarse mucho mejor que en la actualidad, con grandes beneficios para la población y para el cumplimiento de las políticas y programas de los gobiernos.

Después de una experiencia que en algunos países llega ya a más de una década de aplicación de estas políticas, se puede concluir:

- a) Es necesario decantar el problema institucional, tratando de llegar a mejores concepciones sobre el tipo y características de las instituciones reguladoras y sobre sus relaciones con el resto del aparato del gobierno y del Estado, especialmente con las cortes de justicia.
- b) Conviene acentuar la distinción entre los alcances de la política sectorial, de la regulación, y de promoción e introducir esta óptica al análisis institucional.
- c) Las actividades de promoción de servicios para sectores rurales o de bajos ingresos son aún muy incipientes. Algunos mecanismos para este fin han resultado interesantes, pero es un campo aún poco desarrollado. Más aún, también existe la duda institucional acerca de dónde es mejor realizar esta función.
- d) Si al inicio de las transformaciones algunos creyeron que se podía diseñar un sistema de regulación totalmente objetivo e impersonal, cuyas reglas se conocerían a priori en forma completa y acabada, la experiencia ha mostrado que eso era una utopía sin fundamento. El desarrollo técnico, económico y jurídico ha hecho aparecer nuevos asuntos a cada momento y aquellos que se creían totalmente previstos en las normas siempre presentan nuevas vertientes. En la práctica, esto significa que la regulación no puede llegar a basarse totalmente en leyes y normas formales, sino que necesariamente incluye una buena dosis de negociación diaria entre el regulador y los regulados. La dotación de personal altamente calificado que continuamente actualice conocimientos resulta vital para las entidades reguladoras.
- e) Por último, es importante destacar que una de las lecciones profundas de esta experiencia es que la evolución hacia una

sociedad con mayor desarrollo de la iniciativa privada y de más alta eficiencia, implica no solamente un proceso privatizador que incluya el diseño de sus respectivos marcos legales e instituciones regulatorias, sino también la consideración de aspectos legales fundamentales de nivel constitucional y de la forma de garantizar una adecuada justicia económica.

C. CONSIDERACIONES FINALES

24 Reflexionar sobre el mediano y largo plazos resulta un ejercicio obligado si realmente existe un compromiso por la construcción de sociedades más justas, en las que se vayan disipando las agudas desigualdades de oportunidades. Las decisiones sobre la infraestructura básica, por su determinante impacto en la estructura económica así como por su gravitación en horizontes que exceden el corto plazo, son particularmente propicias para actualizar una discusión sobre diseño estratégico. Las privatizaciones, concesiones y en general la activa participación de la iniciativa privada, presentan un escenario distinto al del pasado que obliga a replantearse las responsabilidades actuales del Estado y las formas de interacción con el sector privado.

Es conveniente contemplar dos tipos de disimilitudes al reflexionar sobre este tema. De una parte, la que es propia de la heterogeneidad de los países de la región, que puede aconsejar tratamientos, metodologías y propuestas muy particulares. De otra, la que corresponde a los sectores de la infraestructura básica, donde sus especificidades respecto a dimensiones, impactos y tecnologías, entre otras, ameritan ser debidamente consideradas.

Hay que tener en cuenta que no hace mucho que los rumbos han cambiado, que en términos de paradigmas recién se comienza y que, por lo mismo, hay un período de decantación y aprendizaje que demandará esfuerzo e imaginación en el marco de una clara percepción de los futuros probables para las economías y sociedades de la región.

CONSIDERACIONES SOBRE EL SECTOR ELÉCTRICO BRASILEÑO

Paulo Henrique S. Born *

A. SERVICIOS DE INFRAESTRUCTURA

Incluso en el contexto mundial actual, con fuerte predominio de posturas liberales en relación con el papel del Estado en la conducción de las políticas relativas a los sectores de infraestructura, continúa casi indiscutida la visión de que las decisiones relativas a la expansión de los sistemas de energía, transportes, telecomunicaciones, agua y saneamiento, se deben tomar teniendo en cuenta su amplia repercusión económica y social a mediano y largo plazos.

25

Un sistema descentralizado de decisiones sobre la inversión en estos sectores, como el propuesto e implementado recientemente en diversas regiones del mundo y particularmente en América Latina y el Caribe, no debe eliminar la presencia del Estado en la regulación de estas industrias, ni en el estímulo a la orientación de los respectivos negocios, de manera consistente con las políticas nacionales y regionales de desarrollo sustentado a medio y largo plazos.

En relación con este último aspecto, considerando la tendencia actual de alejamiento del Estado de la actuación directa en los sectores de infraestructura, es necesaria la presencia de instancias de evaluación y de coordinación de las políticas sectoriales. Esa coordinación no puede prescindir de una articulación adecuada entre las agencias reguladoras de los diversos sectores y de una consistencia global entre los instrumentos legales y reguladores que sostienen la actuación de las respectivas agencias.

* Coordinador de Planificación, COPEL, Companhia Paranaense de Energia, Curitiba, Brasil.

La presencia de las agencias involucradas directamente con los negocios de cada sector de infraestructura y su necesario alto grado de especialización, sugieren que la actuación del Estado en la definición de políticas de infraestructura sea de forma integrada y desde un punto de vista global. La instalación de las agencias reguladoras debería ir acompañada de una mayor integración de los ministerios que en la actualidad, y en la mayoría de los países de la región, definen las políticas de los diversos sectores. Este sería, quizás, un momento adecuado para crear ministerios de infraestructura, que de manera natural, formularan políticas generales, aplicables en cada sector con el apoyo de las agencias reguladoras.

La presencia del Estado en la formulación y conducción de políticas globales y sectoriales de infraestructura, debería materializarse tanto a través de una actuación coordinada de los ministerios de infraestructura y de los agentes financieros públicos, como de la acción de las agencias reguladoras sectoriales y de los organismos de planificación de su expansión a medio y largo plazos en los diversos sectores de infraestructura.

26 Las agencias reguladoras sectoriales deberían tener facultades para actuar en el control de la excesiva concentración industrial y de los eventuales abusos de poder de mercado en los sectores considerados competitivos. Los acuerdos de mercado y los instrumentos de regulación económica a su disposición, deberían estimular ganancias de eficiencia en el ámbito de las empresas y garantizar su traspaso periódico a los usuarios, así como internalizar en las empresas los costos incurridos por los usuarios en caso de prestación inadecuada de servicios.

Los agentes financieros públicos deberían concentrar su capacidad de financiamiento en la corrección de fallas del mercado, por ejemplo, en los relacionados con la disponibilidad de recursos para inversiones intensivas en capital y de lenta maduración.

Otro aspecto de gran relevancia para la adecuada intervención del Estado en los sectores de infraestructura, no sólo en el aspecto de la capacidad de financiamiento de proyectos de interés nacional, es el equilibrio de las cuentas públicas. Un Estado con desequilibrios financieros graves, verá comprometida la calidad de su actuación en los sectores bajo su responsabilidad directa, así como anulará su capacidad de inducir la realización de inversiones consistentes con su propia política en los sectores de infraestructura.

Además, los sectores de infraestructura sacarán provecho de la existencia de organismos responsables de la planificación de su expansión a medio y largo plazos. En los sectores caracterizados todavía como monopolios naturales, esa planificación debería tener carácter determinante, lo que no excluye la participación privada ni debe eliminar los estímulos a la eficiencia. En los sectores competitivos, la planificación debería ser sólo indicativa, ya que la decisión sobre la efectiva realización de las inversiones pasa a ser de exclusiva responsabilidad de las empresas involucradas. Los organismos de planificación, bajo este punto de vista, deberían apuntar a una presencia importante del Estado, pero no exclusiva. Los agentes de la industria deberían tener representación en el control de estos organismos, incluyendo a prestadores de servicios y usuarios.

B. EL SECTOR ELÉCTRICO BRASILEÑO

1. Problemas y deficiencias de la actual estructura

En las últimas décadas el sector eléctrico se ha caracterizado, en las más variadas regiones del mundo, por sus estructuras monopólicas rígidas, bajo propiedad privada o estatal, y siempre bajo un fuerte control del Estado. En ambos casos, ese control se materializó formalmente a través de una reglamentación económica basada en el denominado costo del servicio. En muchos países en que la propiedad era privada, como en el caso de Estados Unidos, se fueron acumulando graves problemas de inversión excesiva (*stranded costs*) y, consecuentemente, de tarifas muy elevadas. En América Latina y el Caribe, la captura de empresas estatales por grupos de interés ocasionó también inversiones excesivas en algunos países, y altísimos costos administrativos y operacionales en la mayor parte de la región. Por otro lado y por razones políticas, el Estado mantuvo las tarifas en niveles moderados o bajos, tornándolas insuficientes para cubrir los altos costos de las empresas, cercenando así su capacidad de inversión.

Las elevadas tarifas, en el primer caso, y la incapacidad para enfrentar las necesidades de expansión en el segundo, exigieron una reestructuración de la industria eléctrica en casi todo el mundo y, en particular, en América

Latina. La imposibilidad práctica de elevar las tarifas en gran parte de los países de la región, la ineficiencia crónica de las empresas estatales, la inviabilidad financiera de las empresas, las elevadas deudas públicas y el interés de los inversionistas en los sectores de infraestructura, obligó a los gobiernos de los países a privatizar la industria eléctrica. En el sector eléctrico, la presencia de capital privado y el deseo de reducir el papel del Estado, obligaron a su completa reestructuración.

En relación con las instituciones y procedimientos para garantizar una mayor convergencia de los intereses público y privado en la política de desarrollo del sector eléctrico, las secciones siguientes de este trabajo proveen una descripción de las principales características de la propuesta de reestructuración del sector eléctrico brasileño, así como también una descripción detallada del proceso previsto para la implementación del nuevo modelo sectorial; se concluye con una serie de consideraciones sobre las tendencias en desarrollo.

2. Reestructuración del sector eléctrico brasileño

28 Considerando la necesidad de reestructuración del sector eléctrico brasileño, el Ministerio de Minas y Energía contrató a un consorcio de consultores que, apoyado por profesionales brasileños de reconocida competencia, han producido hace poco una propuesta para el sector. Las principales características de la nueva estructura propuesta para el sector eléctrico brasileño no se diferencian mayormente de las que se vienen implementando en otros países. Esta propuesta incluye los siguientes puntos.

La separación del sector en sus sectores de generación, transmisión, distribución y comercialización.

La libre competencia en los segmentos de generación y comercialización.

La regulación económica con incentivos a la eficiencia, tipo price-cap, para la transmisión y distribución, con tarifas por la utilización de estos sistemas con base en los costos marginales de largo plazo.

De forma coherente con las directrices del gobierno brasileño, el nuevo modelo sectorial prevé una participación privada intensa, que

deberá ocurrir primero en los sectores de generación, distribución y comercialización. Asimismo, destaca el fortalecimiento del órgano regulador, basándose en la reciente autorización legislativa para la creación de una nueva agencia, la ANEEL. Por último, apunta a la descentralización de la actividad reguladora hacia los Estados federales, particularmente en el sector de distribución.

El modelo sectorial propuesto por el consorcio de consultores prevé la existencia de un organismo responsable de la planificación indicativa de medio y largo plazos para los sectores de generación y transmisión, así como la delegación al agente operador de la actividad de planificación de corto plazo de los sistemas de transmisión, ejercida con carácter determinante.

Entre otras actividades, el planificador deberá producir planes indicativos integrados para la generación y transmisión, realizar inventarios de potencial hidroeléctrico y estudios de pre-factibilidad en usinas hidroeléctricas; también deberá recolectar y mantener una base de datos hidrométricos y apoyar los procesos de licitación para la concesión de uso de los potenciales hidroeléctricos.

29

Los consultores enfatizan que los planes indicativos deben considerar los aspectos regionales, a través de un proceso de consulta permanente con las empresas distribuidoras y comercializadoras, y mediante la formación de comités regionales de coordinación, incluyendo las empresas de transmisión y aquellas distribuidoras con activos de subtransmisión.

3. La transición hacia el nuevo modelo

Al inicio de la implementación del nuevo modelo, el Ministerio ha definido como prioritario el establecimiento del mercado mayorista de energía, de los nuevos arreglos comerciales y del organismo responsable por la operación del sistema y la consolidación del esqueleto legal e institucional, que viene siendo modernizado desde 1995.

La reforma del sector eléctrico brasileño se da en un momento de rápido crecimiento de la economía y de la demanda por energía eléctrica, lo que obliga a tener extremo cuidado con la fase de transición para evitar dificultades en la atención a los usuarios. El Banco Nacional de

Desarrollo Económico y Social (BNDES) y la Eletrobrás han proporcionado apoyo financiero a la privatización y a la expansión.

En el ámbito de las empresas, han ocurrido grandes cambios en esta etapa de transición. Varias de ellas fueron privatizadas y otras están en este proceso, primero en el sector de distribución/comercialización y luego, en el sector de generación.

En noviembre de 1997 el Gobierno Federal, a través del órgano regulador del sector, anunció restricciones a la participación de agentes del mercado en las empresas de energía eléctrica, considerando el riesgo de concentración de la industria durante y después de la privatización. Los agentes de generación y distribución no podrán participar en el control de más del 20 por ciento de la capacidad instalada, ni del mercado nacional, respectivamente. También se fijaron límites para los agentes que simultáneamente participan del control de las empresas generadoras y distribuidoras.

4. Tendencias futuras

30

En función del actual ritmo de las privatizaciones y de las propuestas del proyecto de reestructuración del sector eléctrico brasileño, se puede prever un amplio o total predominio del capital privado en el sector, que en el futuro podrá extenderse a las empresas de transmisión. Es muy probable que surja una marcada presencia y un predominio de capital extranjero. Mientras tanto, grupos nacionales poderosos ganaron recientemente los remates de privatización de importantes distribuidoras.

Tanto la privatización total, como la fuerte presencia de capital extranjero, aconsejan prestar atención, en el proceso de reestructuración, a los aspectos de la propuesta referentes al apoyo de las actividades de investigación y desarrollo que se realiza actualmente en Brasil. La propuesta de reestructuración prevé la contribución obligatoria de recursos de los concesionarios para investigación y desarrollo, la institución de un consejo nacional para el sector eléctrico sobre el tema, y un proceso de competencia entre los centros de investigación y desarrollo del país en torno de los proyectos que el consejo nacional considere prioritarios.

Por otro lado, el aumento de empresas extranjeras en el sector obliga a prever un aporte de nuevas tecnologías y métodos de gestión,

en sintonía con las recientes tendencias internacionales, lo que no excluye la posibilidad del “downsizing” de las actuales empresas. Este proceso tiende a ocurrir inmediatamente después de la privatización, pero puede continuar en la medida en que se introduzcan nuevas tecnologías.

La fuerte tercerización de actividades puede atenuar la reducción del nivel de empleo en el sector. Grupos de empleados pueden ser estimulados a formar empresas prestadoras de servicios para sus ex-empleadores. La legislación tributaria y del trabajo, la seguridad social, el contexto más o menos favorable a la formación de pequeñas y medianas empresas, pueden facilitar o no la formación de un nuevo ambiente. El Estado podría actuar inteligentemente reduciendo los traumas de transición y facilitando el establecimiento de un sector eléctrico eficiente.

Otras tendencias fáciles de detectar son: una, la fuerte expansión del parque generador termoeléctrico brasileño, utilizando gas natural nacional o importado de Bolivia y Argentina y, otra, una amplia unión en el ámbito del Mercosur en los sectores de electricidad y gas. La continuidad de la expansión hidroeléctrica puede depender de la actuación del Estado, tanto por un financiamiento adecuado para estas inversiones de larga maduración, como por la disminución de los riesgos propios de estos proyectos, en particular los de naturaleza ambiental de creciente relevancia. El correcto equilibrio en la repartición de costos y beneficios de los proyectos de usos múltiples de recursos hídricos es fundamental. La propuesta de reestructuración contempla sugerencias preliminares para enfocar este tema.

31

El nuevo modelo sectorial y las tendencias internacionales están dirigidas a consolidar un ambiente de competencia agresiva entre generadores, distribuidores/comercializadores y comercializadores independientes, abarcando el mercado mayorista de energía y el minorista en un plazo posiblemente menor que el previsto por la ley. La presencia de comercializadores independientes (“brokers”) tiende a ganar relevancia por la mayor agilidad empresarial que los agentes han demostrado en países como Noruega y por las oportunidades emergentes como es, por ejemplo, la extensión del mercado libre a los consumidores menores.

Los esquemas complejos de propiedad cruzada se tornan más corrientes, pudiendo dificultar el control del organismo regulador sobre el poder de mercado de algunos agentes. Este poder se puede tornar

excesivo debido a la integración vertical y a la presencia articulada de empresas de gran poder económico. La compleja red de asociaciones entre las empresas puede ser el responsable de que el proceso de concentración no sea ni evidente ni controlable por los límites de propiedad cruzada impuestos en el reglamento, a pesar del loable anuncio hecho recientemente por el Gobierno Federal.

Así se configura la necesidad de un monitoreo continuo de la industria, buscando evitar el abuso del poder de mercado. Debería dotarse al órgano regulador de instrumentos y autoridad para ejercer ese control, en coordinación con el Sistema Brasileño de Defensa de la Competencia.

En el ámbito de las empresas es posible que el nuevo contexto conducirá a directrices estratégicas orientadas al incremento de valor de la empresa para los accionistas; a una autonomía creciente de las subsidiarias de los “holdings” integrados verticalmente, sobre todo si la regulación no consigue producir el efecto “unbundling”; a un fuerte impulso de los “non-core businesses” estimulado por la creciente convergencia con otros servicios; a un frecuente recurso a los esquemas de “project financing” en particular para el sector de generación y para los grandes proyectos de transmisión; a la permanente consideración por las empresas de oportunidades de fusiones e incorporaciones; y a una fuerte y natural tendencia a buscar en los errores de las reglas de mercado y de la regulación las posibilidades de ganancias a través del “gaming”. Este último factor desencadenará las presiones de los agentes en situación de desventaja para cambiar las reglas del juego, aunque el nuevo esquema regulador sea muy bien construido.

TENDENCIAS E IMPLICACIONES DE LA REORGANIZACIÓN DE INFRAESTRUCTURA EN BRASIL

Tomás Bruginski de Paula*

A. INTRODUCCIÓN

En el caso de Brasil los cambios en el área de infraestructura se aceleraron en los tres últimos años, incluyendo aspectos de financiamiento y de organización de varios sectores. Este proceso es algo más que una simple transferencia del control propietario, típica en la fase inicial del Programa de Desestatización, ya que tiene implicaciones importantes para la definición del nuevo papel del Estado.

En la primera parte del texto se destaca la importancia de las inversiones previstas en infraestructura para una reactivación sostenida del crecimiento. En la segunda, se resumen las principales alteraciones, en gran parte de carácter institucional, que están afectando, con variada intensidad, a los sectores de infraestructura, así como sus consecuencias para el sector público. En la tercera parte se intenta delinear algunas preocupaciones relevantes para el rediseño de las políticas públicas orientadas a estos sectores.

33

B. INFRAESTRUCTURA Y CRECIMIENTO

La inestabilidad macroeconómica y los problemas políticos de inicios de los años 90 no contribuyeron al diseño de soluciones institucionales y financieras definitivas para los problemas que presentaba la infraestructura, ya entonces gravemente afectada por la crisis de la deuda y por las sucesivas políticas de ajuste.

* Asesor del Presidente, Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas (IPEA), Brasilia, Brasil.

La caída en el nivel de las inversiones realizadas por la administración pública fue acentuada; igualmente los principales grupos de empresas estatales, con tarifas inadecuadas y con un endeudamiento importante, también mostraron una reducida capacidad de inversión desde mediados de los años 80, con excepción del sector de telecomunicaciones, beneficiado por su capacidad de autofinanciamiento.

En estas condiciones, el crecimiento de la inversión en infraestructura se constituye en una condición crucial para la reactivación y el mantenimiento de tasas adecuadas de crecimiento de la economía en el mediano plazo. Además, la eficiencia en la prestación de servicios será un factor fundamental para la competitividad de la economía, en un contexto de liberación comercial que es inexorable. Por lo tanto, no se trata tan sólo de superar los obstáculos sectoriales al crecimiento, sino también de explorar el potencial dinamizador que la recuperación de la inversión en estos sectores puede ocasionar en la actividad económica en su conjunto.

34 De acuerdo con las proyecciones del Plan Plurianual, la inversión en los principales sectores de infraestructura deberá alcanzar cerca de R\$ 85,4 billones en el período 1996-1999 (tasa de cambio de R\$ 1,094 por US\$ 1). De este valor total, el 45 por ciento será en energía, el 39,5 por ciento en telecomunicaciones y el resto en el sector de transportes. Sumando las inversiones previstas en saneamiento (cerca de R\$ 9,6 billones) y en desarrollo urbano (R\$ 2,3 billones), se obtiene un flujo de inversión promedio del orden de US\$ 25,0 billones anuales, de los cuales aproximadamente un tercio concentrados en energía, transportes y comunicaciones será de responsabilidad directa del sector privado.

Por otra parte, un estudio reciente del IPEA¹ observa que para alcanzar una tasa promedio de crecimiento de la economía de 5,6 por ciento a partir del año 2000, se requiere elevar la tasa agregada de inversión, de los actuales 16 puntos del PIB a cerca de 19 puntos; esto equivale a un aumento aproximado de R\$52,0 billones por año en el nivel de inversión. Las inversiones en infraestructura, estimadas precedentemente, deben contribuir a este aumento de manera sustantiva, mediante una creciente participación del sector privado.

¹ O Brasil na virada do milênio - 1997.

No sólo la magnitud de las inversiones concita atención sobre la infraestructura. En el plano internacional, se puede apreciar que estos sectores han estado en el centro del proceso de redefinición de las atribuciones del Estado. De esta manera, las nuevas tecnologías, el desarrollo de las innovaciones financieras, la creciente liberalización de varias actividades monopólicas y/o estatales y la propia dinámica de expansión de los operadores vinculados con los principales sectores, componen un cuadro relativamente destacado para la trayectoria de la infraestructura en los próximos años.

En el caso brasileño, a la necesidad de modernización de los sistemas se suman las propias demandas de una economía con fuerte potencial de crecimiento y variadas necesidades. Al contrario de lo que ocurre en los países desarrollados, en Brasil algunos servicios básicos como electricidad, teléfonos de base fija y agua y saneamiento deberán crecer a tasas muy elevadas, superiores a la tasa de crecimiento de la economía, al menos durante los próximos diez años. Las metas previstas en el Plan Plurianual y en los planes sectoriales, así como los proyectos prioritarios en el reciente Plan de Acción del Gobierno son indicativos de las magnitudes involucradas y de los desafíos futuros. Esto es así, tanto desde el punto de vista del esfuerzo financiero necesario para atender a las demandas existentes, como desde la óptica de una reestructuración del aparato institucional que permita adecuarlo a la nueva realidad de los sectores de infraestructura.

35

C. PRINCIPALES CAMBIOS EN CURSO EN LOS SECTORES DE INFRAESTRUCTURA

En los próximos años se deberán alterar las estructuras de financiamiento y la configuración de los mercados, las modalidades de prestación de los servicios y las relaciones entre mercado y poder público, con claras consecuencias sobre la regulación. Es importante tomar conciencia de los principales cambios institucionales y financieros que están actuando en este sentido. Por un lado, ellos son consecuencia de políticas explícitas, aunque no siempre directas; por el otro, ellos resultan de las tendencias de los sectores involucrados, o de la falencia de modelos anteriores que engendraron vacíos institucionales importantes.

Las principales tendencias de cambio se pueden organizar en tres grupos o movimientos básicos: privatización y regulación; financiamiento; y descentralización. Además de afectar características básicas de la organización actual de la infraestructura, cada uno de estos movimientos se presenta con diferente intensidad y bajo formas específicas, según el sector.

1. Privatización, concesiones y regulación

El primer cambio importante se refiere a la transferencia masiva de la responsabilidad por la operación y expansión directa de la oferta de servicios, desde el sector público hacia el privado, aunque se mantiene la responsabilidad, en última instancia, del Estado como poder concedente.

La privatización de la infraestructura amplía el alcance y las implicaciones del Programa de Desestatización del Gobierno brasileño que, hasta 1994, se había concentrado en empresas netamente industriales bajo el control del Estado, principalmente en los sectores siderúrgico y petroquímico.

36

Las privatizaciones de sectores industriales brasileños realizadas entre 1991 y 1997, generaron un ingreso total de US\$ 12.645,8 millones; entre ellos, empresas del sector petroquímico US\$ 2.705,3 millones, del sector siderúrgico US\$ 5.561,3 millones y de fertilizantes US\$ 418,3 millones. A su vez, las privatizaciones y concesiones de los sectores de infraestructura realizadas entre 1996 y mediados de 1997 produjeron un total de US\$ 12.420,9 millones; originados en el sector eléctrico, US\$ 4.871,3 millones; en el sector ferroviario, US\$ 1.501,5 millones; en el sector telecomunicaciones, US\$ 5.774,0 millones; y en el sector puertos, US\$ 274,4 millones.

Es notable la aceleración de la privatización de la infraestructura en Brasil en 1995, junto con la promulgación de la Ley de Concesiones, con los cambios constitucionales y con algunas legislaciones sectoriales específicas, especialmente en los sectores de electricidad y de telecomunicaciones. En términos comparativos, las concesiones generaron valores equivalentes a los obtenidos por el Programa Nacional de Desestatización en el sector industrial y habrán de superarlos ampliamente hacia fines de 1997.

Si bien los logros financieros son más notorios en la telefonía celular es necesario destacar otros sectores, para los cuales la privatización tiene un significado cualitativo mayor. Por ejemplo, el caso de las vías férreas paralizadas desde hace tiempo y que actualmente están casi completamente privatizadas; del sector portuario, conocido por las tradicionales dificultades de gestión; y del subsector de distribución de la energía eléctrica, tanto en el ámbito federal como en los estados. Además, existen varios programas implementados en los gobiernos estatales de la federación, de concesión de carreteras, especialmente en los estados del centro-sur, así como el traspaso al sector privado de la más importante autopista brasileña, la Dutra, que une a las ciudades de San Pablo y Río de Janeiro. En el sector de saneamiento, algunos municipios se han esforzado también por reactivar u organizar los servicios de manera autónoma.

Sin embargo, es evidente que un amplio conjunto de actividades de infraestructura continuarán bajo la responsabilidad directa del sector público y que, en algunos sectores, la privatización será menos significativa. De cualquier forma, es importante subrayar la rapidez y la escala de este cambio de régimen, el cual introduce un nuevo conjunto de agentes y de relaciones con el Estado.

37

Un segundo aspecto importante es la manera específica en que el sector privado comienza a operar en los servicios públicos. En el caso de infraestructura, especialmente en los servicios públicos de gran demanda (las "utilities"), el ingreso del sector privado será a través de los contratos de concesión. O sea, al contrario de las privatizaciones industriales, donde al traspasarse el control cesa la relación especial del Estado con la empresa (salvo en casos bastante específicos), en los servicios públicos se mantiene la responsabilidad final del Estado en la provisión del servicio, por imposición de la noción de poder concedente.

En realidad, las concesiones en los sectores de energía eléctrica, saneamiento, telecomunicaciones e incluso en el sector transporte, no son nuevas. Si bien antes existían, las relaciones concedente/concesionario nunca fueron tomadas en cuenta de manera efectiva, especialmente en aquellos casos en que los servicios estaban organizados de manera centralizada y bajo "holdings" sectoriales de propiedad estatal total o mayoritaria. En esta materia se confundían la operación, la planificación

de las actividades y la regulación. Lo verdaderamente novedoso de la situación actual es la existencia de concesionarios privados y de contratos de concesión a ser cumplidos efectivamente.

Aunque esta distinción es clara, su implementación no es trivial. En este sentido, no es exagerado afirmar que todavía se está lejos de extraer todas las implicaciones de esta forma específica de provisión de servicios, dadas la estructura existente y la historia institucional reciente. La estabilización de este nuevo régimen contractual sólo se logrará después de algunos años de implementación de los nuevos arreglos.

La tercera dimensión institucional importante es la regulación, que en el caso brasileño viene a sumarse de manera peculiar a la tradicional relación entre concedente y concesionarios. Existe consenso acerca de la necesidad de regular los mercados que se han abierto a la participación privada, principalmente en el sentido de conferir estabilidad de reglas y protección a los intereses, tanto de los inversionistas como de los consumidores. Pero como era de esperar frente a la magnitud de los cambios y a la propia tradición institucional brasileña, existe una variedad de posiciones acerca de la dimensión, metas, formas e instrumentos de la función reguladora en estos sectores.

38

En los próximos años pasaremos de estructuras eminentemente verticalizadas, estatales y de mercados monopólicos o inexistentes, a situaciones mixtas y más complejas, basadas en una nueva lógica institucional y financiera. Como consecuencia, la definición del nuevo marco regulador de los servicios públicos se convertirá en una de las tareas más delicadas del futuro inmediato. En el fondo, se trata de definir quién, en qué forma, con cuáles límites y con qué objetivo, va a supervisar las actividades en estos sectores. Esta función es imprescindible en el caso de las "utilities" tanto por su amplia difusión como por las características de monopolio natural de las redes locales. También ella es necesaria en el sector transporte, en el que las concesiones demandarán capacidad fiscalizadora y de gestión de un amplio conjunto de contratos inexistentes hasta ahora.

A pesar de que son varios los aspectos que podrían ser analizados, vale concentrarse sólo en tres, por la discusión que han generado recientemente en Brasil. El primero se refiere a la relación entre la regulación, función novedosa, y el poder concedente, figura jurídica e institucionalmente consagrada. O sea, se trata de analizar la coexistencia

de las agencias reguladoras y de la legislación específica que define sus funciones y poderes, con los contratos propiamente dichos entre el poder concedente y los concesionarios, los cuales son, sin duda, la base para la actividad reguladora.

Esto es así porque al contrario de la tradición anglosajona en relación con los organismos reguladores, no es tradición jurídico-institucional brasileña la existencia de instituciones autónomas en el Poder Ejecutivo. A dicho poder le corresponde la formulación y, principalmente, la ejecución de las políticas públicas. Según el derecho brasileño, la regulación sectorial no puede estar formalmente separada del poder concedente y, por lo tanto, ministerios sectoriales y agencias reguladoras deben estar vinculados formalmente.

Ello significa que, en principio, el regulador brasileño no tendrá tanta discrecionalidad como el regulador inglés. Sin embargo, ello no ha impedido que la legislación mediante la cual se crean las agencias, les confiera una gran autonomía en relación con el ministerio sectorial, así como les defina varios atributos y modos de actuación específicos e, inclusive, su relación con otras esferas de gobierno y órganos de la Administración Federal. De hecho, las funciones y formatos institucionales de las agencias reguladoras brasileñas varían entre los distintos sectores, al contrario de la experiencia de otros países. En el caso de las telecomunicaciones, como consecuencia de la forma en que fue realizada la reforma sectorial, la agencia constituida, ANATEL, resultó relativamente más fuerte y autónoma, especialmente cuando se la compara con la experiencia ocurrida en el sector de transportes. En ANATEL, como también en ANEEL (agencia reguladora de energía eléctrica), el nombramiento de los directivos es realizado por el Presidente de la República y ratificado por el Senado, con mandatos alternados.

39

Es importante que las agencias brasileñas tengan una agenda económica clara, diferente de las atribuciones más generales del poder concedente y de las relaciones contractuales individuales que éste establece con los concesionarios, aunque en última instancia, estén todas ellas sometidas a la misma lógica institucional. En este sentido, la construcción de los marcos reguladores deberá darse en completa sintonía con la consolidación del nuevo régimen contractual para la provisión de servicios. La construcción de esta estabilidad de relaciones es una de las misiones implícitas impuestas sobre los reguladores brasileños.

Las especificaciones de las “utilities” por ejemplo, deben considerarse de manera clara. Es bueno recordar que han sido tradicionalmente reguladas de manera específica, sea por la amplia difusión de su consumo en la economía, por las economías de escala y/o ámbito de estos sistemas, o por la persistencia de las características de monopolio natural de sus redes locales. En este sentido, los servicios de luz, agua y teléfono (y, cada vez más, el gas) tienen algunas características comunes. Sin embargo, ellas no están presentes, por ejemplo, en el caso del transporte, a pesar de que determinadas lógicas operacionales y principios reguladores puedan ser semejantes. Por lo tanto, se pueden retener las semejanzas y buscar las contradicciones posibles de directrices e instrumentos reguladores en los diferentes sectores, pero dedicando especial atención a las reglas para los servicios básicos por su amplio impacto económico y social.

40 Un segundo aspecto se refiere a la inserción institucional de la regulación, más específicamente, a las relaciones de las agencias reguladoras con otras instancias de la administración. La relativa indefinición de las atribuciones de planificación, de poder concedente y de regulación junto con la incertidumbre de las reformas sectoriales, han llevado a sobrecargar las atribuciones de las agencias reguladoras sectoriales, reuniendo funciones y responsabilidades actualmente dispersas en varias entidades.

Actualmente, el énfasis se pone en la relación entre el regulador y las eventuales instancias de planificación o de formulación de políticas generales para el sector, así como también en la posibilidad de conflicto entre la actuación de las agencias y el CADE, órgano brasileño de defensa de la competencia.

En el primer caso, existe confusión entre la estructuración del marco regulador y las reformas sectoriales en curso, aunque la necesidad de conciliarlas es evidente. Ambas son inseparables y deben complementarse, pero con características propias. En principio, las agencias reguladoras deberán velar por el cumplimiento de un reglamento operacional al que todos los participantes se deben someter con la finalidad de alcanzar los objetivos generales definidos para el respectivo sector. En este sentido, la regulación de los servicios públicos debe ser la ejecutora del modelo sectorial, pero no definir las formas de expansión del sistema, su modelo

financiero o los principios básicos para resguardar a los consumidores e inversionistas. Esto es tarea de los legisladores y forma parte de las directrices que orientan las reformas sectoriales; y debería constar, en términos generales, en los propios actos de constitución de las agencias. Esta distinción es importante y tiene consecuencias para el examen de aspectos críticos de la definición del nuevo marco regulador como es, por ejemplo, el grado de autonomía del regulador, o el papel y la posición institucional de las actividades de planificación.

En las relaciones con el CADE, la situación jurídica es aparentemente clara, pues la legislación de protección a la competencia es más amplia y superior a las legislaciones sectoriales. Cualquier agente que se considere perjudicado puede recurrir al CADE independientemente de la agencia sectorial. De todos modos, un trabajo coordinado de estos órganos tiene ventajas obvias.

Finalmente, el tercer aspecto a destacar se refiere a la reorganización de las estructuras de mercados y de las formas de competencia y a sus implicaciones para la regulación. Una observación importante es que el movimiento hacia la reorganización de la infraestructura tiene características típicamente empresariales y que su dinámica trasciende a la privatización. Incluso las empresas que continúen en el sector público operarán en un nuevo escenario. O sea, la reorganización de estos sectores irá más allá del cambio de propietario y de las relaciones entre el sector público y el sector privado.

En un primer momento, la actividad reguladora se hace necesaria en el contexto de la privatización de los sistemas de infraestructura. Pero, a mediano plazo, su consolidación institucional y la realización de sus objetivos deberán contemplar también una dimensión activa y de propuestas, para alcanzar mayor eficiencia en el nuevo ambiente, preservando y/o ampliando la competencia. También deberá buscar transferir esas ganancias de eficiencia a los usuarios y consumidores, manteniendo el equilibrio de los contratos.

En esta primera fase de los diversos procesos de reestructuración se han observado en Brasil dos tendencias generales determinadas por las propias estrategias sectoriales de reforma o de privatización. Mientras el modelo anterior privilegiaba las ganancias de escala, la verticalización y definía una segmentación regional de los mercados, diversos sectores

enfrentan actualmente procesos de desverticalización, de segmentación contable o efectiva de las actividades y de una redefinición de la regionalización de los mercados la cual tiende a tornarse menos rígida.

En resumen, queda en evidencia que uno de los principales desafíos reguladores es la transición institucional de los sistemas actuales hacia nuevas estructuras. Este proceso será simultáneo con la aparición de temas no previstos inicialmente en la reestructuración o regulación, como bien muestra la experiencia internacional. En ello se fundamenta la necesidad de definir estructuras reguladoras con flexibilidad de adaptación a los cambios, sin romper con los principios generales que han guiado las propuestas de reestructuración y que comienzan a inscribirse en los contratos entre los diferentes agentes y entre ellos y el Estado. No se trata de concebir una regulación parcial, sino una consolidación progresiva del marco regulador que incorpore las principales características de las reformulaciones sectoriales en curso.

42 A pesar de la incertidumbre, se ha avanzado razonablemente en estas definiciones y en la absorción de los nuevos marcos institucionales por los agentes sectoriales. Si bien la mayor dificultad de comprensión y asimilación del nuevo contexto está en los cuadros y en la cultura tradicional del sector público, la realidad también es nueva para el sector privado cuya relación con la infraestructura, por lo menos en el caso brasileño, fue predominante en la construcción pero no en la operación de los sistemas.

2. Los cambios en la estructura del financiamiento

Tradicionalmente, las fuentes de financiamiento de la inversión en infraestructura fueron los recursos fiscales, directos o mediante créditos de fomento, el endeudamiento externo y, en algunos casos, los recursos propios de las empresas del sector como, por ejemplo, en la telefonía. En los próximos años se verificará un proceso de transición desde esa estructura de financiamiento hacia una nueva composición de recursos, basada en un “mix” financiero de recursos públicos, fiscales y crediticios, y privados, internos y externos, además de una participación más significativa de los ingresos tarifarios. Este proceso de transición será más simple en el financiamiento de la operación de los sistemas existentes que en el financiamiento para la expansión de redes; este

último requerirá de arreglos más complejos, en los que la participación del Estado, aunque indirecta, continuará siendo importante.

Este nuevo cuadro estará compuesto por varios elementos; el primero es la redefinición de las políticas tarifarias, aspecto crucial en el nuevo contexto de operación y de financiamiento de la expansión de los diversos sectores. Las estructuras tarifarias vigentes están sufriendo alteraciones en el sentido de una mayor aproximación a las realidades de costos y mercados de sus servicios, con resultados importantes para las empresas como en telefonía y en saneamiento. Esto refleja una mayor orientación a la demanda, en vez del énfasis en la oferta que caracterizó las fases anteriores.

La revisión de las estructuras tarifarias existentes incluye reajustes diferenciados, aunque no estén aún definidas todas las reglas tarifarias más generales que deberán guiar los contratos de concesión y/o venta en los diferentes sectores. Especialmente en el caso de los servicios organizados en red (telefonía, energía eléctrica y agua), existen aspectos comunes tales como el acceso a las redes básicas de transmisión o transporte, la definición de tarifas en sistemas con subsidios cruzados, la diferenciación de mercados por tipos de consumidores y otros, que deben servir de referencia para la definición de las políticas reguladoras respectivas.

43

Las tarifas en estos sectores, aunque distorsionadas por la inflación o por políticas de control específicas, siempre tomaron en consideración la situación financiera de las empresas. Sin embargo, existen otros sectores donde el pago por el servicio no era hasta ahora la regla predominante. Este es el caso de las carreteras en que, además de las particularidades sectoriales, las tarifas pondrán en evidencia un costo anteriormente implícito en el estado general de la infraestructura correspondiente y en la caída de sus inversiones durante la última década.

Una segunda característica importante del nuevo cuadro será una utilización más amplia del mercado de capitales para el financiamiento de proyectos. Ello abarcará tanto a las empresas existentes, privatizadas o públicas, como a los nuevos proyectos, especialmente en la medida en que las funciones y los agentes de operación, de financiamiento, de otorgamiento de garantías, así como los inversionistas tienden a constituir agentes distintos. En tal sentido, será importante intentar nuevos arreglos financieros asociados con la reorganización de los mercados.

Otra característica de la inversión en infraestructura es su tamaño relativo, aspecto que continuará condicionando las alternativas de implementación de proyectos. En el pasado esto era un indicio de la compulsiva participación del Estado como apropiador de recursos financieros, directamente o por medio de sus empresas, o bien como prestamista, por medio de bancos públicos de fomento financiados por fondos fiscales. La situación del sector público, de los mercados financieros y de los propios sectores presiona actualmente en la dirección de diferenciar los “fundings” financieros y las estructuras de gestión. En este contexto, los recursos y garantías públicas pueden ser movilizados del conjunto de los recursos involucrados, pero el sector privado deberá asumir en parte los posibles riesgos de los proyectos.

44

No obstante, la institucionalidad adecuada para esta transición no está todavía disponible. Un aspecto importante en este sentido se refiere a los sistemas de otorgamiento de garantías que deberán ser estructurados. Es conveniente notar que la escala de los proyectos de inversión y los plazos típicos de maduración en estos sectores superan ampliamente el promedio de las inversiones industriales y son también muy superiores a los encarados tradicionalmente por el sistema financiero privado en Brasil. A pesar de que el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) viene asumiendo el papel de promotor de las nuevas iniciativas y financiando algunas concesionarias privadas, las magnitudes previstas requerirán de una mayor participación de los bancos privados. El BNDES aumentó considerablemente sus gastos para proyectos de infraestructura en los dos últimos años, de US\$ 477 millones en 1994 a US\$ 1,7 billones en 1996, motivando la creación de una superintendencia especial para estos proyectos.

Un tercer componente a destacar es el de los inversionistas institucionales, fondos de pensión y compañías de seguros, tanto para el financiamiento de la infraestructura, como del conjunto de la economía, especialmente por su disponibilidad de fondos financieros estables y de largo plazo. Las características de las aplicaciones financieras y del flujo de gastos de estas instituciones las acerca potencialmente al perfil diseñado para varios proyectos de inversión en infraestructura; este papel se agregaría al de adquirentes de activos existentes, donde han tenido una participación importante en el ámbito del Programa de Desestatización.

La recuperación y la permanencia de los flujos financieros externos constituye una cuarta fuente de recursos, que continuará siendo relevante en esta nueva fase ya sea bajo la forma de inversiones directas, de créditos de largo plazo o de otros instrumentos de deuda. La apertura de sectores importantes a la iniciativa privada y la regularización de las relaciones con los mercados financieros internacionales, han ampliado las posibilidades alternativas de financiamiento, especialmente en los sectores más dinámicos. Varias empresas de energía, de telecomunicaciones y de saneamiento han podido aprovechar las condiciones favorables del mercado internacional para su financiamiento.

Finalmente, parece imposible pensar en el crecimiento y sustentabilidad de los niveles de inversión en infraestructura, en las escalas previstas, sin la movilización de fondos fiscales, hecho que contrasta con la situación de la actual crisis financiera del sector público sin perspectivas de reversión a corto plazo. Es razonable imaginar que diversas empresas y sistemas actuales puedan ser operados por el sector privado y que, en varios casos, esos mismos intereses permitirán la expansión de las redes. Ello será más difícil en el caso de los proyectos de inversión mayores y con ganancias diferidas en el tiempo. A esto cabría agregar que los problemas típicos de Brasil, gran potencial de crecimiento, pero también heterogeneidad regional y pobreza, demandarán mantener una amplia red de subsidios a ciertos consumidores y/o regiones.

45

3. La descentralización de la concepción e implementación de las políticas

En la infraestructura también está en curso un proceso de descentralización con consecuencias importantes para el futuro diseño de las políticas públicas sectoriales. Este proceso ha sido poco analizado en comparación con procesos paralelos en los sectores sociales. En infraestructura, la descentralización se fundamenta, en parte, en el hecho de que estados y municipios son propietarios de empresas o detentan el poder concedente de algunos servicios públicos. Por otro lado, el propio proceso de liberalización de los mercados y de privatización de las empresas federales muestra una tendencia a la segmentación regional, además de la estrictamente financiera y operacional de los sistemas. Esta situación demanda

estructuras institucionales, no sólo con funciones diferentes a las actuales, sino también más descentralizadas, especialmente desde el punto de vista de la regulación.

Si bien en la fase inicial del Programa de Desestatización, en que fue vendida al sector privado la siderurgia y gran parte de la petroquímica, los gobiernos estatales y municipales estuvieron poco involucrados, con la liberalización y privatización de los sectores de infraestructura se verán más afectados, incluso porque una parte de la provisión de los servicios de infraestructura es de responsabilidad y/o propiedad de esas esferas de gobierno. Algunos estados, principalmente los más desarrollados, están privatizando sus empresas de energía o desarrollando amplios programas de concesión de carreteras, en procesos paralelos o autónomos de los correspondientes al Gobierno Federal.

46

La definición de los arreglos institucionales y financieros de la provisión de infraestructura abarcará también un importante componente federativo. La segmentación de las empresas federales por regiones, la transferencia de carreteras federales a los gobiernos estatales, el ejercicio efectivo del poder concedente en el sector de saneamiento en un número creciente de municipios, son movimientos que deben ser incorporados en los escenarios de mediano plazo. Ello será necesario, incluso, para desarrollar modalidades y objetivos más adecuados para la preservación, o el aumento, de la eficiencia de sistemas básicamente integrados en redes nacionales.

Este es un punto muy importante para un país de organización federativa como es el caso de Brasil. En el pasado reciente, los sistemas de oferta de infraestructura estuvieron eminentemente centralizados, tanto financiera como institucionalmente. Esta centralización se acentuó en los años 70, no sólo por las características del régimen político existente, sino también porque la centralización de los recursos y de las directrices de políticas fue percibida como una modalidad eficiente para ampliar substantivamente la oferta de los principales servicios. La Telebrás fue creada a fines de los años 60, como una gran empresa responsable de la conformación de las redes nacionales de telefonía y como propietaria de todas las compañías estatales; algo similar ocurrió con la Electrobrás, como el "holding" federal del sector eléctrico, en detrimento de las compañías estatales. En otros sectores, como por ejemplo en saneamiento, a pesar de que fueron creadas grandes compañías estatales

para la operacionalización del modelo de abastecimiento, los fondos de inversión y las directrices de la política fueron siempre federales. En general, los recursos tributarios vinculados garantizaban el financiamiento de estos fondos sectoriales de inversión.

Obviamente esta característica no fue exclusiva de los sectores de infraestructura, pero los cambios acaecidos los afectaron más intensamente que a otros sectores. Desde mediados de los años 80, con la aguda crisis financiera del sector público, el poder financiero y normativo central disminuyó, sin que haya sido sustituido hasta ahora por un nuevo equilibrio sustentable de responsabilidades y capacidades financieras, que garantice la ampliación necesaria de la oferta de los servicios.

En todos los sectores se verifican actualmente procesos paralelos de descentralización y privatización, aunque con ritmos y coberturas muy diferentes. En el sector eléctrico, en el sector de carreteras y en el sector de saneamiento básico, se trata de reactivar o fortalecer algunas funciones ya presentes en las distintas esferas locales. Sin embargo, el paralelismo con la reorganización de los propios sectores y/o empresas, genera responsabilidades nuevas para el sector público estadual o municipal. Un ejemplo son las privatizaciones o concesiones de las compañías estaduales de energía, que imponen la necesidad de estructurar entes reguladores en esa esfera de gobierno. Otros ejemplos son la concesión de carreteras y la reactivación de las responsabilidades de los municipios en el sector de saneamiento, que demandan nuevas capacidades institucionales en la esfera local.

47

Desde un punto de vista integrado de la infraestructura y de sus principales sectores, la descentralización no debería provocar una pérdida de sinergia en la coordinación de los programas de inversión y en la operación de los diversos sistemas. En este sentido, será crucial definir políticas estables en el mediano plazo respecto de las prerrogativas de la Unión, como poder concedente en la mayoría de los sectores, y las aspiraciones locales en relación con los servicios prestados en cada región. Esas aspiraciones deberán ser conciliadas, principalmente, en la constitución e implementación de los marcos reguladores.

D. INFRAESTRUCTURA Y DISEÑO ESTRATÉGICO

Ante los cambios en curso, cabe preguntarse cuál es el espacio para la concepción e implementación de políticas estratégicas de infraestructura y cómo sería su carácter fundamental, en situaciones en que el Estado, sin duda, va disminuyendo su presencia en la operación e incluso en la expansión de los sistemas.

En este sentido vale destacar tres supuestos que son básicos para la definición de políticas de infraestructura. El primero es la necesidad, para cualquier trayectoria sustentable de crecimiento, de que la inversión sectorial se expanda a tasas elevadas en los próximos años. El segundo es la exigencia, por parte de una economía de creciente internacionalización, de un sistema competitivo en su conjunto, donde la infraestructura es uno de sus componentes esenciales. El tercero es que la expansión y los cambios en las formas de organización de los servicios, contribuyan, directa o indirectamente a reducir las notorias desigualdades sociales y regionales presentes en Brasil.

48

En tal sentido, es importante construir una visión estratégica de la infraestructura que busque conciliar estos objetivos, tomando en consideración las tendencias de cambio identificadas anteriormente y las bases sobre las que deberá apoyarse el crecimiento de la economía en los próximos años. El propio ritmo de expansión de estos sistemas, la magnitud y complejidad de las futuras inversiones en un contexto de recursos escasos y de altos costos de oportunidad, imponen el requisito de una visión integrada y la preocupación por optimizar los proyectos, técnica y financieramente.

Esta visión prospectiva existió en otros tiempos pero fue eliminada a fines de los años 70. La gran diferencia con el pasado es que actualmente el Estado no dispondrá de los medios, sectoriales y financieros, para implementar directamente las políticas de inversión necesarias. Tampoco tiene sentido, en un contexto de descentralización y con una amplia participación del sector privado, regresar a los modelos de planificación compulsiva del pasado.

Sin embargo, la propia reactivación de las inversiones privadas tiende a beneficiarse con las prioridades y advertencias del sector público, principalmente en sectores donde la maduración de los proyectos

es de mediano y largo plazos. Además, esto obviamente involucra no sólo a variables y opciones macroeconómicas (referentes al tipo de cambio, al grado de apertura comercial, a la política tributaria y otras políticas públicas), sino también a los proyectos en sí mismos y a la estabilidad y coherencia de las regulaciones relevantes.

El propio significado de la planificación gubernamental en relación con estos sectores debería cambiar, dejando definitivamente de lado el paradigma de una planificación vinculada con la ejecución de inversiones y orientada esencialmente al crecimiento de la oferta de servicios. La idea simple de que el Estado sea más bien un promotor de inversiones y/o proyectos relevantes aunque es poco rigurosa, expresa en buena medida los requisitos que exigen las nuevas funciones. Se trata de señalar trayectorias de crecimiento deseadas, de intentar destacar la sinergia de los sistemas y no sólo los problemas sectoriales y de movilizar, directa o indirectamente, recursos e instrumentos en dirección a las prioridades sectoriales y regionales definidas.

Esto incluye por lo menos cuatro preocupaciones fundamentales. En primer lugar, las políticas estratégicas para estos sectores deberán tener un componente financiero muy claro. La articulación de los “fundings” públicos y privados, la creación de instrumentos financieros adecuados y la participación de diversos sectores en grandes proyectos de infraestructura no surgen de manera espontánea, tampoco son atribuciones exclusivas del Estado, ni consecuencia automática de cambios en la legislación. Por lo tanto, se requieren políticas financieras que estimulen con eficacia el rumbo de los fondos privados y públicos, que establezcan instrumentos y ambientes institucionales favorables a los cambios y que identifiquen las prioridades de inversión. Una redefinición del papel y de las formas de actuación de las instituciones oficiales de crédito, por ejemplo, es un punto importante que debe ser considerado, como ya lo pone de manifiesto el crecimiento y la diversificación de las acciones del BNDES en este último trienio.

En este contexto, las formas de participación y magnitud de los recursos fiscales también deberán rediseñarse, combinando aportes directos con participaciones de riesgo, estableciendo sistemas de garantías, movilizando fondos de largo plazo que provean aportes privados o multilaterales, entre otras. La recuperación de la capacidad

financiera del Estado, a través de un ajuste fiscal sostenible en el mediano plazo, será crucial para el efectivo ejercicio de esta función. Esto es especialmente válido para enfrentar un amplio conjunto de demandas de infraestructura, que quedarán aún bajo la responsabilidad directa del sector público, en las tres esferas de gobierno.

Por lo tanto, la redefinición de las políticas de infraestructura va unida con la de las políticas financieras del Estado que serán un instrumento básico, aunque indirecto, para influenciar las trayectorias sectoriales y los perfiles, los ritmos y la magnitud de las inversiones.

El segundo componente es la política regional. Es imposible que Brasil pueda concebir actualmente políticas relevantes de inversión en infraestructura sin incorporar la dimensión territorial. Constituye una preocupación prioritaria darle sentido económico a la inversión en infraestructura para el desarrollo territorial, por sobre los límites y divergencias estatales y orientado a la integración del mercado nacional y latinoamericano, en particular el Mercosur.

50 El tercer componente es la necesidad de una visión integrada y sistémica de los sectores. Cada vez será más importante identificar las prioridades de inversión que presentan elevadas economías externas para el conjunto del sistema y cuya implementación resulte poco atractiva para el sector privado. Las modalidades de organización de los sectores de infraestructura fue siempre muy sectorializada, incluso en aquellos sectores con evidentes interrelaciones como los diferentes modos de transporte o los subsectores energéticos. Fondos financieros y lógicas segmentadas apoyaban estructuras independientes, muy poco articuladas entre sí.

Las razones que tienden a alterar este cuadro son muchas. Desde luego, hay una creciente percepción, tanto de los formuladores de políticas como del sector privado, de que los incrementos de competitividad son sistémicos y que, por consiguiente, la infraestructura debe ser planificada y desarrollada con una visión estratégica. La eficiencia sistémica de las redes de infraestructura depende de sinergias que no están automáticamente garantizadas por las acciones aisladas de los agentes involucrados.

El sector donde esto es más claro y con implicaciones logísticas evidentes, es el de transporte, donde la articulación entre los diferentes modos forma parte de la lógica de operación de los principales agentes privados. Por lo tanto, será necesario traducir este imperativo de integración en las estructuras institucionales actuales, en los programas en curso y en las regulaciones propuestas.

Finalmente estamos frente a la relación necesaria, aunque no correctamente definida, entre diseño estratégico y regulación de la infraestructura. Las reformas sectoriales, con la creación y el inicio de actividad de las nuevas agencias reguladoras, ya van definiendo estructuras y reglas de funcionamiento para los nuevos mercados. Si bien no corresponde a los reguladores definir la trayectoria de crecimiento de los sistemas y las políticas de estímulo y coordinación, su actuación es decisiva en la promoción de la eficiencia del sistema y en el logro de los objetivos de mediano plazo de las políticas sectoriales. Es conveniente resaltar que la acción de los reguladores será la principal actuación del Estado en estos sectores en las próximas décadas. Por lo tanto, es necesario construir y dar estabilidad institucional al arbitraje entre los objetivos estratégicos y la acción específica de los reguladores, para lograr un adecuado funcionamiento de los mercados sectoriales sin provocar turbulencias en las relaciones contractuales. El desafío de construcción institucional que debe ser encarado en la etapa de transición es muy importante e involucra a un amplio abanico de instituciones y acciones de gobierno.

51

En suma, si bien es indiscutible que las decisiones sobre infraestructura afectan las condiciones económicas y sociales en el mediano plazo y que es necesario contar con una visión estratégica de su papel en la dinamización y competitividad de la economía, también es necesario reconocer que aún no están suficientemente definidos los contenidos, las formas institucionales y los límites de la intervención del Estado en la formulación y conducción de las políticas para estos sectores, sobre todo en un contexto de grandes transformaciones en marcha y con una experiencia reguladora que es todavía incipiente.

CONCESIÓN DE AUTOPISTAS: LA EXPERIENCIA DE MÉXICO

Vicente Corta Fernández*

A. INTRODUCCIÓN

A partir de 1988, el Estado mexicano instrumentó una importante reforma estructural que buscaba incrementar la competitividad del aparato productivo, el cual estuvo protegido de la competencia del exterior durante varias décadas. La reforma descansó sobre ocho ejes:

- Apertura económica
- Proceso de desregulación
- Desincorporación de empresas del sector público
- Redefinición del papel del Estado en la economía
- Expansión y modernización
- Finanzas públicas sanas
- Reducción del servicio de la deuda
- Reforma comercial

53

El uso de distintos instrumentos de política reorientó la participación del Estado en la economía, redujo el número de empresas bajo control gubernamental, e impulsó una profunda desregulación de los ramos exportador, financiero y de comunicaciones y transportes.

La administración del Presidente Zedillo considera que la creación y modernización de la infraestructura es una condición necesaria para el crecimiento económico. De ahí que, se han tomado medidas para promover la inversión privada en la infraestructura, al tiempo que se replantea el

* Jefe, Unidad de Planeación del Desarrollo, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Ciudad de México, México.

papel regulatorio del gobierno. El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 contempla una mayor participación del sector privado en materia de ferrocarriles, telecomunicaciones, puertos, aeropuertos, generación de energía eléctrica, carreteras, almacenamiento, transporte y distribución de gas, entre otras.

B. ORIGEN DEL PROGRAMA DE CONCESIÓN DE AUTOPISTAS

Hasta 1987, el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, era el responsable exclusivo del diseño, construcción, operación y mantenimiento de las carreteras federales en México. La participación de la iniciativa privada se restringía a los concursos que contrataba esa dependencia para prestar servicios de consultoría y ejecutar labores complementarias de construcción y mantenimiento de la red de caminos y puentes federales.

54 México es un país con más de 1.9 millones de kilómetros cuadrados, que abarca una gran variedad de climas y ecosistemas. Los contrastes no sólo son de clima, sino también de culturas y actividades económicas. La construcción de una red carretera que comunique eficientemente todas las regiones del país, facilite el tránsito de mercancías y permita el acceso a lugares apartados, es un requisito indispensable para lograr un desarrollo económico armónico. Actualmente, por la infraestructura carretera circula el 98 por ciento del tráfico de pasajeros y más del 80 por ciento del tráfico terrestre de mercancías.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la participación de los sectores privado y social para impulsar áreas prioritarias de desarrollo, y establece que el Estado podrá concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la Federación.

Dado que el presupuesto público para el desarrollo de la infraestructura carretera era limitado, a partir de 1988 el gobierno mexicano invitó al sector privado a participar en la creación de infraestructura. La apertura a la inversión privada trajo como consecuencia una reorientación del gasto público hacia la atención de importantes demandas sociales.

Entre 1987 y 1994 el Gobierno Federal otorgó cincuenta y dos concesiones de autopistas de cuota. De las concesiones otorgadas, veintinueve lo fueron al sector privado, por un total de 3 mil 364 kilómetros; otras diecinueve a gobiernos estatales, con una longitud de 1 538 kilómetros, y cuatro a instituciones financieras del sector público por 414 kilómetros. La extensión total desarrollada mediante estas concesiones fue de 5 mil 316 kilómetros.

Se concibieron nueve ejes troncales de autopistas de cuota que serían la columna vertebral del sistema carretero. Los proyectos fueron identificados y evaluados mediante estudios de viabilidad financiera. Los concesionarios recibieron garantías que les aseguraban la recuperación de sus inversiones, sin que se presionaran las finanzas públicas.

Diversos factores fueron contemplados para la asignación de las concesiones de autopistas. Sin embargo, el criterio decisivo para la adjudicación de la concesión fue el plazo para recuperar las inversiones incurridas. Las concesiones adjudicadas comprendían el derecho a construir, explotar, operar, conservar y mantener los caminos o puentes concesionados. En caso de no cumplirse los supuestos consignados en los títulos de concesión para que los concesionarios recuperaran las inversiones y erogaciones, se convino que el Gobierno Federal extendería el plazo de la concesión hasta el máximo estipulado por la ley.

55

El financiamiento de las obras fue asumido principalmente tanto por los concesionarios como por el gran público inversionista y la banca nacional. La evolución del programa entrañó una mayor participación directa de los Gobiernos Federal y Estatales que para 1994 alcanzó el 17 por ciento de la estructura de capital. Si se considera la totalidad del programa entre 1989 y 1994, la estructura financiera de la inversión fue la siguiente:

- inversión privada: 30 %
- inversión federal: 12 %
- inversión estatal: 5 %
- créditos: 53 %

En el programa de concesión de autopistas participaron los principales constructores nacionales y regionales, además de la mayor parte de las instituciones de crédito del país.

C. LOS PROBLEMAS ENFRENTADOS POR EL PROGRAMA

En su desarrollo el Programa de Concesión de Autopistas enfrentó diferentes problemas: unos derivados de la aplicación práctica de las condiciones iniciales estipuladas y otros, como consecuencia de la crisis económica de fines de 1994.

1. El origen del problema y la primera reestructuración

La estructura financiera original de algunos proyectos fue modificada por la aparición de distintas contingencias: estudios ingenieriles incompletos, costos de obra superiores a los programados; cambios en los proyectos durante su construcción; creación de obras complementarias; costos adicionales al realizarse obras sociales y mantenimiento a tramos carreteros libres asociados. Esto originó que las inversiones de las concesiones en promedio sufrieran desviaciones superiores al 42 por ciento respecto de las condiciones consignadas por los títulos de concesión.

56 La estructura financiera original consideraba aportes de capital por parte de los concesionarios de un 25 a un 30 por ciento del costo total de las obras; el resto provendría de créditos bancarios y, en algunos casos, de aportes de capital de entidades del sector público. Al alcanzarse los techos crediticios contratados y existir rezagos y cancelaciones de los aportes del sector público, se requirió de financiamiento adicional que se realizó a través de préstamos de corto plazo contratados directamente por los constructores. Por lo anterior, la estructura financiera de los proyectos se modificó originándose un nuevo rubro de pasivo (las cuentas por pagar), el cual se diferencia de los créditos bancarios, al constituir obligaciones de pago de los concesionarios con constructores y otros proveedores.

Por otra parte, los problemas financieros se agravaron una vez que las carreteras entraron en operación, debido a que los aforos iniciales se comportaron por debajo de las premisas plasmadas en los títulos de concesión. Por ejemplo, en los primeros seis meses de 1997 sólo se alcanzó el 66 por ciento de los aforos esperados.

Lo anterior condujo a que durante 1993 y 1994 fuera necesaria una primera reestructuración financiera de diez autopistas concesionadas sobre las siguientes bases.

- a) Determinación de la capacidad real de los proyectos para servir sus obligaciones financieras.
- b) Capitalización de pasivos y aporte de recursos adicionales entre el Gobierno Federal, los bancos y los concesionarios.
- c) Extensión del plazo de concesión hasta 30 años para asegurar el pago de los créditos y la recuperación del capital invertido.

Los aportes de capital permitieron superar los rezagos en intereses no pagados y redimensionar las deudas a fin de que pudieran ser atendidas por los flujos de los proyectos. Como resultado, la estructura financiera del programa se modificó.

2. Desequilibrio financiero a raíz de la crisis de 1994

La crisis económica que se desencadenó en México al término de 1994, el alza de las tasas de interés, la contracción de la actividad económica y los bajos aforos, deterioraron la situación financiera de las carreteras federales concesionadas. Por un lado, el valor presente de los proyectos disminuyó drásticamente y por el otro, sus pasivos crecieron a tasas reales muy elevadas.

57

Para evitar una quiebra masiva de empresas en el sector comunicaciones y transportes, e impedir que ello debilitara aún más la situación del sistema financiero durante la etapa más delicada de la crisis, a partir de junio de 1995 se instrumentó el esquema de “UDIs carreteros” que amplió el plazo de concesión a 30 años y redocumentó en unidades de inversión los créditos bancarios (UDIs, unidad de cuenta de valor real constante). Al cabo de dos años contados a partir de la fecha de reestructuración, la deuda bancaria sería dividida en dos componentes, sostenible y no sostenible. Este último sería asumido por el Gobierno Federal, bajo condiciones favorables en términos de plazo y tasa.

El costo fiscal estimado del programa fue del orden de 14 100 millones de pesos (US\$ 1 967 millones), a precios de octubre de 1995. Este esquema se instrumentó por el 63 por ciento del monto de la deuda total de los proyectos que potencialmente necesitarían apoyo. El programa logró evitar que, en el peor momento de la crisis, se detonara un incumplimiento generalizado de compromisos financieros por parte

de los proyectos y empresas constructoras, lo cual hubiera dificultado que nuevos proyectos de infraestructura se pudieran financiar en los mercados de capitales.

Esta medida contribuyó indirectamente a que las concesiones no incrementaran las tarifas en línea con la inflación, lo que hubiera desalentado el uso de esta importante infraestructura, con lo cual la rentabilidad social de los proyectos hubiese sido aún menor.

D. EL RESCATE CARRETERO

A pesar de las distintas estrategias llevadas a cabo para sanear los proyectos concesionados, los problemas que los caminos y puentes de cuota presentaron desde su inicio hicieron que las condiciones previstas no se cumplieran y se deteriorara irreversiblemente la capacidad de los proyectos para servir sus obligaciones.

58 Los concesionarios de las carreteras y sus acreedores financieros habían intentado, sin éxito, encontrar una solución que les permitiera recuperar los recursos de sus accionistas o ahorradores. Por otra parte, la infraestructura estaba subutilizada: elevadas cuotas de peaje en comparación con los ingresos de la población, impedían que se hiciera un uso adecuado de las vías de comunicación. Bajo tales condiciones, los inversionistas no tenían posibilidad de recuperar sus inversiones y los bancos no podían cobrar sus préstamos. La economía en su conjunto padecía las consecuencias de esta problemática: el tránsito de mercancías se dificultaba, retardando el desarrollo regional; la banca no canalizaba recursos a otras áreas de negocios; y los concesionarios (muchos de ellos vinculados con las empresas constructoras más grandes del país), no podían participar en el desarrollo de nueva infraestructura.

1. Garantías de los títulos de concesión

Los títulos de concesión previeron una serie de garantías que aseguraban a los concesionarios tanto aforos y tarifas iniciales asociadas a un procedimiento de actualización, como la recuperación de sus inversiones en los proyectos carreteros con la obtención de una tasa determinada de rendimiento real. Las garantías sólo se harían efectivas bajo la modalidad

de la ampliación del plazo de concesión, si los flujos vehiculares registrados resultaban menores a los inicialmente previstos. Para los concesionarios el otorgamiento de las garantías implicaba mayor certidumbre para la recuperación de sus inversiones, mientras que para el gobierno mexicano suponía que en ningún caso se deberían realizar aportes de recursos fiscales para cubrir las contingencias que sufrieran los concesionarios.

Debido al incremento en el costo de los proyectos, a diferencias entre la realidad y las condiciones previstas en los títulos de concesión, al alto grado de apalancamiento de los proyectos y al cambio en las condiciones macroeconómicas del país, la extensión del plazo de concesión por sí sola no resultó suficiente para dotar de viabilidad a las obras.

2. Rescate

Para resolver la problemática de las autopistas, las instancias públicas involucradas concluyeron que la opción más viable consistía en poner término a las concesiones mediante su rescate.

De este modo, el Gobierno Federal dio por terminadas anticipadamente las concesiones otorgadas y retomó el derecho a operar, mantener y explotar los caminos y puentes, en virtud de lo cual se deberá indemnizar a los concesionarios por el perjuicio derivado de la privación de ese derecho. Se extinguieron veintitrés concesiones otorgadas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes entre 1989 y 1994 para construir, explotar y conservar vías generales de comunicación, que comprenden veintiún tramos carreteros y dos puentes, con una longitud total de 3 578 kilómetros y cuyas inversiones representan el 3,1 % del PIB de 1997.

59

3. Objetivos del Rescate

Los objetivos del rescate de las concesiones de caminos y puentes de peaje fueron los siguientes.

- a) Incrementar la rentabilidad social de la infraestructura carretera existente y propiciar su pleno aprovechamiento como elemento básico de apoyo a la actividad productiva y a la competitividad de la economía.

- b) Instrumentar una solución definitiva a la problemática financiera que presentaban los concesionarios, constructores y usuarios de las autopistas.
- c) Asegurar la realización de programas de mantenimiento que salvaguarden la seguridad de los usuarios.
- d) Reactivar la industria de la construcción para hacerla participar activamente en el crecimiento económico.
- e) Generar un entorno favorable para la participación privada, nacional y extranjera, en el desarrollo de proyectos de infraestructura.

4. Pasivos y Costo Fiscal

60 Para fijar el monto de las indemnizaciones sólo se tomó en cuenta el saldo al 31 de agosto de 1997 de los créditos bancarios contratados por cada uno de los concesionarios, así como de otros pasivos (cuentas por pagar) reportados por los proyectos respectivos, siempre y cuando se hubieran aplicado directamente a la construcción de los caminos y puentes materia de la concesión correspondiente. En ningún caso se reconoció a los concesionarios compensación alguna por concepto de capital. El valor de la inversión de las veintitrés autopistas sujetas al rescate fue del orden de los 87 000 millones de pesos (US\$ 11 154 millones), a precios de agosto de 1997. El monto de las indemnizaciones se ha estimado en 59 200 millones de pesos (US\$ 7 590 millones). Por tanto, la pérdida de capital de los concesionarios correspondió a la diferencia: 27 800 millones de pesos (US\$ 3 564 millones).

Dado que los bienes afectos a las concesiones revirtieron en favor del Gobierno Federal y existe una obligación de pago por concepto de indemnización, se creó un vehículo financiero a fin de que los ingresos provenientes de los caminos y puentes objeto de rescate fueran destinados al pago de los pasivos contraídos. Un fideicomiso ha emitido títulos de crédito avalados por el Gobierno Federal, con los que se ha pagado la parte de la indemnización correspondiente a las cuentas por pagar. El monto aproximado de estos títulos asciende a 28 500 millones de pesos (US\$ 3 650 millones).

Asimismo, se han celebrado convenios de cesión de deuda con la banca y los concesionarios para asumir los créditos de los proyectos

bajo mejores condiciones lo que mejora su perfil, estructura y costo. El monto de la deuda bancaria que asumió el fideicomiso ascendió a los 30 700 millones de pesos (US\$ 3 935 millones) al 31 de agosto de 1997.

El vehículo en cuestión es un fideicomiso público no paraestatal constituido por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, que sirvió como instrumento financiero para solventar las obligaciones derivadas del rescate de las autopistas de cuota.

El fideicomiso recibe los flujos que se generan por la explotación de las carreteras que en calidad de concesionario detenta esa institución de banca de desarrollo. Para tal efecto, el 31 de agosto de 1997 el Gobierno Federal le otorgó concesión por 20 años para operar, explotar, conservar y mantener los caminos y puentes rescatados.

La deuda tiene carácter contingente para el Gobierno Federal, requiriéndose provisiones presupuestales para su ejercicio sólo cuando los flujos generados por los proyectos sean insuficientes para servir las obligaciones de pago del fideicomiso.

Se estima que los ingresos provenientes de las cuotas de las autopistas serán suficientes para cubrir los gastos de operación y mantenimiento durante los primeros años, así como los gastos financieros derivados del rescate. Para el año 2001 se prevé que aparezcan insuficiencias de recursos que serán cubiertas con recursos públicos.

El costo fiscal del rescate se estima en 18 800 millones de pesos (US\$ 2 410 millones). La valuación del costo se realizó con base en un escenario a 50 años, tomando en cuenta supuestos conservadores: tasa de crecimiento real del ingreso del 3 por ciento durante los primeros años, tasa de descuento del 5.5 por ciento real y mínima reacción del aforo en los primeros meses de aplicación de una nueva política tarifaria.

El costo fiscal podría disminuir si el tránsito por las autopistas responde favorablemente a la política tarifaria. Las nuevas tarifas comprenden descuentos del 17 por ciento en automóviles, 32 por ciento en autobuses y del 35 al 40 por ciento en camiones.

Los ingresos que generen las autopistas rescatadas se aplicarán exclusivamente al servicio de los pasivos derivados del pago de la indemnización del rescate y para el mantenimiento de dichas autopistas.

E. LECCIONES DEL PROGRAMA CONCESIÓN DE AUTOPISTAS

El programa de autopistas concesionadas permitió la construcción y modernización de 5 316 kilómetros de vías de altas especificaciones, meta que no se hubiera podido llevar a cabo sin la participación del sector privado. El desarrollo de vías generales de comunicación es pieza fundamental para el desarrollo económico, por lo que la ingerencia privada en el sector contribuyó a la modernización de la infraestructura en México sin distraer recursos fiscales que se destinaron al cumplimiento de fines prioritarios de la gestión pública: el alivio a la pobreza, la salud y el desarrollo regional.

Siete lecciones destacan en la experiencia mexicana en materia de concesiones carreteras.

- 62
- a) Es deseable la participación del sector privado en el desarrollo de la infraestructura.
 - b) El desarrollo de los proyectos requiere de una preparación exhaustiva, con estudios de ingeniería al detalle, estimaciones de las obras adicionales, evaluaciones precisas de los costos involucrados y estudios de viabilidad financiera y de rentabilidad económica y social.
 - c) Es necesario contar con reglas claras que permitan hacer frente a los diferentes escenarios que puedan presentarse en el desarrollo de los proyectos, que brinden seguridad a cada una de las partes, y que faciliten a los órganos públicos la identificación de contingencias asociadas con el desarrollo de los proyectos.
 - d) La licitación de proyectos con base en el menor plazo de concesión genera expectativas de recuperación de la inversión a corto plazo, contrarias al espíritu que debe prevalecer en la concesión de infraestructura pública. Los plazos de concesión previstos por la ley deben ser suficientes para garantizar la recuperación de la inversión.
 - e) Es necesario revisar y mejorar los criterios de adjudicación de las concesiones. En el caso mexicano, el otorgamiento por menor plazo de concesión mostró un efecto negativo al provocar distorsiones en la estructura de costos que hicieron necesaria la aparición de garantías imperfectas e ineficientes.

- f) Para disminuir el grado de vulnerabilidad de los proyectos a incrementos en la tasa de interés, se deben establecer límites a los niveles de deuda en la estructura financiera de los proyectos y procurar una mayor capitalización. La presencia del capital público como complemento de la inversión privada constituye un elemento que atenúa los riesgos de los proyectos.
- g) Deben fijarse criterios que permitan distinguir los proyectos susceptibles de ser financiados en su totalidad con capitales privados, de aquellos que requieren apoyos gubernamentales específicos o bien ser construidos exclusivamente con aportes del sector público. Además, deben definirse prioridades nacionales para la construcción de carreteras que garanticen un uso eficiente de los recursos públicos y privados.

GESTIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA: EL CASO DEL SECTOR TRANSPORTE

José Enrique Fernández L.*

A. INTRODUCCIÓN

Tradicionalmente y en la mayoría de los países, el Estado ha cumplido un papel fundamental en la planificación, el diseño y la construcción de la infraestructura básica en general, y de transporte en especial. Además, ha provisto los servicios correspondientes, generalmente bajo regímenes monopólicos. Este papel se está modificando, sin embargo, debido a la aplicación de políticas de privatización o participación privada en la gestión; ello está produciendo importantes cambios en las funciones que el Estado debe realizar.

65

Se argumenta también que el sector privado tiene los incentivos para gestionar más eficientemente dichos sistemas, proveyendo mejores servicios a un menor costo. Esto último constituye un desafío para el sector privado en un área en la que, en general, posee poca experiencia y en el que algún grado de regulación del Estado seguirá existiendo, dadas las imperfecciones que los mercados de infraestructura presentan.

Por otra parte, una gestión eficiente de la infraestructura de transporte que crece fuertemente con las exigencias del desarrollo, requiere pasar del enfoque tradicionalmente centralizado a una descentralización de la gestión de los sistemas regionales y locales. Esta descentralización y la participación regulada del sector privado, requieren de una serie de ajustes en la organización institucional de los organismos públicos.

* Profesor Titular de Transportes, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.

Las nuevas funciones a desarrollar están relacionadas con las labores de planificación, coordinación y regulación necesarias para definir el marco de participación de los operadores privados, las normas de asignación de las licitaciones y el control de ellas según los principios establecidos en los contratos de concesión. En el caso de los nuevos órganos de gestión descentralizada, deberá desarrollarse una capacidad técnica y administrativa adecuada para la ejecución de las funciones que anteriormente se realizaban centralmente. Esto requiere un enfoque fundamentalmente diferente al de un organismo central único que construye, mantiene y opera la infraestructura.

66 La transición del antiguo sistema de gestión estatal centralizada al nuevo enfoque de participación privada y descentralización, plantea también desafíos especiales en cuanto a la calidad final de la nueva gestión y la eficiencia social de sus resultados. En particular, es importante compatibilizar las restricciones financieras de la empresa privada, que requiere obtener una adecuada rentabilidad para su inversión, con los objetivos de maximización del beneficio social, de uso socialmente óptimo de la infraestructura y de control de las externalidades, especialmente congestión y contaminación. En el caso de los nuevos organismos regionales hay que evitar la duplicación innecesaria y costosa de actividades que pueden presentar economías de escala.

B. CARACTERÍSTICAS DE GESTIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE

Es importante empezar por reconocer que la infraestructura no posee una finalidad en sí misma, sino que constituye la base para la operación de un sistema de transporte. Cualquier sistema de transporte está compuesto por al menos tres elementos: infraestructura, equipos (vehículos) y sistemas de control.

La infraestructura debe responder, por lo tanto, a las necesidades y demandas que enfrenta el sistema de transporte del cual forma parte. Su capacidad, diseño y características operacionales deben ser consistentes con dichos requerimientos. Es común, sin embargo, tratar la infraestructura como una entidad independiente; ello circunscribe el enfoque a la gestión correspondiente y la relega a aspectos importantes, pero secundarios en términos de su función final. En tal caso, los esfuerzos

se concentran en los aspectos estructurales y constructivos de la obra, sin prestar la atención debida a la determinación óptima de la capacidad, al diseño operacional y a la rentabilidad social.

Los sistemas de transporte modernos tienen un carácter multimodal; es decir, que los pasajeros o la carga transportada realizan normalmente viajes compuestos por el uso de diferentes modos complementarios. A su vez, la demanda por transporte se manifiesta en pares origen-destino (O-D) que representan localizaciones espaciales de actividades socioeconómicas. El consumidor del servicio de transporte, viajero o consignatario de la carga, está por lo tanto, interesado en los costos y en la calidad de servicio global experimentados entre dicho par O-D.

Sin embargo, la oferta se produce mediante elementos individuales de los subsistemas modales: arcos o nodos de la red relacionados con infraestructuras específicas: carreteras, líneas férreas, puertos, aeropuertos, terminales en general, por ejemplo. Por ello, a pesar de que una operación eficiente puede realizarse al nivel individual de dichos elementos de infraestructura, es necesario que se produzca una adecuada consistencia en sus características de diseño, capacidad y operación.

67

La infraestructura no puede, en consecuencia, ser diseñada sin un adecuado análisis del sistema de transporte en su conjunto que considere las características espaciales de la demanda. Así, se requiere desarrollar una estructura espacial de elementos de diseños consistentes, sobre los que se brindan diferentes servicios complementarios mediante redes de transporte multimodales.

Aunque de acuerdo con lo expresado la planificación estratégica del sistema de transporte y de su infraestructura debe considerarlos globalmente, el sistema puede estructurarse en diferentes subsistemas con objetivos y funciones propias. Es posible, en general, identificar al menos tres niveles o subsistemas que requieren un enfoque de gestión diferente:

- Un subsistema nacional cuyo objetivo es la integración del territorio nacional y su conexión con el resto del mundo. Este subsistema debe atender los principales flujos interregionales e internacionales con un adecuado nivel de servicio. La integración del territorio, la mantención de los servicios básicos y la posibilidad de un funcionamiento integrado y eficiente de la economía dependen en forma

clave de este subsistema. Su planificación y gestión deben garantizar estándares consistentes con la magnitud de los flujos y la seguridad de servicio. Este subsistema debe ser gestionado en forma centralizada con criterios homogéneos y de elevada calidad técnica.

- Subsistemas regionales, cuyo objetivo es dar una adecuada accesibilidad a los principales centros poblacionales y de producción regionales entre sí y a la infraestructura de carácter nacional. Sus características dependerán de cada región en particular, su nivel de desarrollo y su estructura espacial de actividades. Estos subsistemas cumplen para la región un papel similar al del subsistema nacional, pero al nivel regional. La gestión de estos subsistemas debería estar a cargo de corporaciones regionales, más interesadas y directamente relacionadas con los problemas de la región particular, aunque deberían contar con asesoría técnica central.
- Subsistemas locales (vías locales) cuyo objetivo es proveer de accesibilidad básica a las actividades locales, tanto urbanas como interurbanas. Su gestión debería depender, fundamentalmente, de los municipios los que podrían delegar funciones técnicas en las corporaciones regionales.

68

En el caso del sistema de infraestructura vial, que es el más importante en términos de recursos necesarios para su desarrollo, el cobro directo por uso de la infraestructura (peajes) sólo es posible para magnitudes de flujos relativamente elevados; esta situación se verifica, en la práctica, únicamente en las redes del subsistema nacional o en algunas vías urbanas importantes. Por consiguiente, la mayoría de las obras deberá ser financiada con recursos estatales; la participación privada, si es considerada, deberá ser retribuida sobre la base de esquemas especiales, como se verá más adelante.

Por otra parte, la viabilidad financiera de la operación por parte de un concesionario que construya las obras y las opere cobrando tarifas puede darse en distintos casos. Sin embargo, para que ello sea compatible con una gestión socialmente óptima, se requiere que la función de costos de construcción y operación de la infraestructura presente condiciones especiales de rendimientos a escala.

Solamente en el caso de que la función de costos de construcción de infraestructura presente rendimientos constantes a escala con respecto

a la capacidad, una gestión socialmente óptima de corto y largo plazo producirá un resultado financiero balanceado. En la práctica, las condiciones de rendimientos constantes difícilmente se presentarán y, por ello, una política de gestión socialmente óptima requerirá en general, algún ajuste financiero por parte del organismo regulador estatal.

También es necesario considerar que las indivisibilidades en la provisión de infraestructura plantean dificultades para ajustar exactamente la capacidad a las demandas. Por lo tanto, la mayoría del tiempo el sistema se mantendrá desajustado, lo que implicará situaciones de exceso de capacidad, o exceso de demanda. En tales casos, la gestión de corto plazo debería considerar ajustes en las tarifas de manera de obtener un uso socialmente óptimo. Ello nuevamente tendrá consecuencias sobre el financiamiento, el que puede requerir ajustes por parte de la autoridad.

La infraestructura constituye un factor fijo que genera también economías de diversidad y, por lo tanto, puede aplicarse a la producción conjunta de distintos servicios de transporte: i) en el caso vial, transporte privado (automóviles) y diversos tipos de transporte público (buses y camiones); ii) en el caso ferroviario, transporte de carga y diversos servicios de transporte de pasajeros (expresos, rápidos y otros); iii) en el caso aeroportuario, las pistas de aterrizaje prestan servicios tanto a aviones de pasajeros de distinta capacidad y características, como a aviones de carga y en, muchos casos, a la operación de aviones militares; iv) en los puertos, los frentes de atraque son usados por naves de diferentes tipos y tamaños.

69

Dichos servicios de transporte se producirán, además, en distintos períodos caracterizados por diferentes demandas por el uso de la infraestructura. Cada uno de los períodos experimentará sus propias magnitudes y composiciones de tráfico; por ejemplo de punta y de fuera de punta.

En general, las características naturales de provisión de infraestructura de transporte generarán condiciones de oferta monopólica o de competencia imperfecta. Varios trabajos académicos muestran que, para evitarlo, debe existir una infraestructura competitiva relevante y con capacidad ilimitada, de manera que provea una alternativa a costos constantes. Demás está decir que tales condiciones son prácticamente imposibles de obtener en los casos reales.

Por las razones expuestas, la operación privada de infraestructura de transporte de uso público requerirá regulaciones especiales que, por una parte, controlen los poderes monopólicos o las imperfecciones de la competencia y, por la otra, incentiven un uso óptimo del factor fijo (y rígido) infraestructura. La existencia de este factor fijo, con oferta rígida e indivisible requiere, en general, un sistema de tarifas variables según las características de la demanda que enfrenta cada período de operación. En principio, sería óptimo que la retribución económica obtenida por el operador (o concesionario) privado fuera independiente de la magnitud de la tarifa pagada por los usuarios; esta última debería determinarse sobre la base de objetivos de maximización del beneficio social, considerando las externalidades propias de la operación y los costos de oportunidad de los recursos invertidos. Sin embargo, en un proceso de concesiones privadas es conveniente que, por razones de incentivo a una gestión eficiente del concesionario, se establezca una relación directa entre flujos (número de usuarios) e ingresos. Los procedimientos de asignación de concesiones deberían, por lo tanto, conjugar ambos aspectos como ocurre actualmente.

70

C. INFRAESTRUCTURA Y DESARROLLO

Los servicios de transporte son de demanda derivada y, por consiguiente, las cantidades demandadas aumentan directamente con el crecimiento de las actividades de producción y consumo de la economía. Sólo un adecuado sistema de planificación estratégica, basado en el uso de técnicas modernas de análisis de sistemas de transporte y evaluación social de proyectos, puede ayudar a la determinación adecuada de las inversiones en infraestructura. En efecto, ello es necesario para asegurar una oferta de servicios de transporte, compatible con las demandas que plantea el proceso de desarrollo y que, a su vez, maximice la diferencia entre los beneficios sociales producidos y los costos sociales incurridos por el proyecto.

El establecimiento y la mantención de un sistema tecnificado de análisis de inversiones en infraestructura y la preocupación permanente por su correcta aplicación, deberían ser una de las funciones que realice la autoridad, a fin de lograr una infraestructura cuya capacidad se adapte, de la mejor manera posible, a las demandas reales.

Tradicionalmente, uno de los problemas más importantes de provisión de infraestructura se presenta en los centros urbanos de los países en desarrollo. Al aumentar el ingreso de las personas y el nivel de la actividad económica, se incrementan el número de viajes por persona y la tasa de motorización y, como consecuencia, se produce un aumento explosivo del número de viajes en automóvil. Este proceso lleva a niveles crecientes de congestión y, por ende, a un aumento considerable de los costos sociales del transporte urbano al crecer, simultáneamente, tanto los costos privados como las externalidades (congestión y contaminación). Las soluciones a este problema requieren una gran cantidad de recursos para mejorar, de manera equilibrada, los sistemas de transporte público y la infraestructura vial. En general se necesitan importantes inversiones en infraestructura y, simultáneamente, la aplicación de una política de tarificación, que racionalice las decisiones de uso de los diferentes modos de transporte, desde el punto de vista social.

Las decisiones son en este caso políticamente complejas y sensibles; ello dificulta su aplicación e incentiva la implementación de soluciones administrativas. A su vez, éstas no resuelven el problema de fondo y crean incentivos perversos en el largo plazo: un ejemplo es la restricción vehicular por dígitos de patente. Una combinación de planificación centralizada y gestión operacional descentralizada puede ser el mejor enfoque para abordar esta situación.

71

D. MODALIDADES DE GESTIÓN

Históricamente en la mayoría de los países la infraestructura ha sido tratada como bien público y su gestión ha sido realizada por un monopolio estatal. Los problemas característicos de este tipo de gestión han sido fundamentalmente los siguientes.

- Desconexión entre el desarrollo de la infraestructura y el de los mercados que generan las demandas por servicios de transporte; lentitud para responder a dichas demandas principalmente en períodos de fuerte desarrollo.
- Excesivo énfasis en nuevas construcciones, con pocos recursos invertidos en la gestión operacional de la infraestructura y la

mantención (señalización, sistemas de información y ayudas a los usuarios, servicios complementarios). Al estar alejados de los usuarios finales, el sistema estatal se asemeja más a una gran empresa constructora que a un productor de servicios de transporte, que debiera ser su objetivo final.

- Excesiva injerencia de presiones políticas en las decisiones de inversión y elevada centralización de las decisiones, con poca participación de las instancias locales y los usuarios.
- Escasez de recursos, principalmente en los períodos de desarrollo acelerado de la economía, cuando los requerimientos de inversión en infraestructura crecen fuertemente y el Estado carece de recursos suficientes.

Algunos de estos problemas son, con frecuencia, inherentes a la gestión pública y una participación adecuada del sector privado podría ayudar a subsanarlos; sin embargo, varios de ellos podrían ser resueltos si se realizan algunos cambios estructurales en la organización de la administración estatal dedicada a la gestión de infraestructura.

72

Obviamente, la privatización total de la provisión de infraestructura de transporte no es posible por varios motivos derivados de las características de la gestión planteadas en la sección B:

- características monopólicas de la oferta;
- existencia de bienes públicos;
- presencia de importantes externalidades negativas de consumo; y
- servicio sistémico, que requiere una gestión global de redes por importantes externalidades de oferta.

Si bien es posible y deseable la participación del sector privado en la construcción, en el financiamiento y en la gestión operacional de elementos específicos de infraestructura, se requiere un ambiente regulado en que el Estado realice la planificación estratégica del sistema, regule los poderes monopólicos y las externalidades, e incentive el uso socialmente óptimo de la infraestructura.

La participación del sector privado puede ser fundamental en la gestión microeconómica de proyectos específicos y en su financiamiento.

Para lograr un resultado eficiente, deben establecerse reglas claras que consideren los incentivos naturales de la maximización de utilidades para la empresa privada y los compatibilicen con los objetivos de maximización del beneficio social producido por la infraestructura.

E. PAPEL DEL ESTADO

De acuerdo con lo ya planteado, es claro que el Estado tiene un papel ineludible en la gestión de la infraestructura del transporte. Las funciones más importantes que debería desarrollar se detallan a continuación.

- Planificación estratégica de los subsistemas de transporte de carácter nacional que debería estar orientada a su diseño y al establecimiento de estándares para la operación y el desarrollo de los subsistemas regionales y locales. La principal tarea debería ser generar y evaluar planes de desarrollo del subsistema nacional, asesorar a las corporaciones regionales que lo requieran y establecer estándares mínimos de servicio para las comunidades locales; al mismo tiempo, se debería definir la participación del sector privado en cada uno de estos planes.
- Formulación, difusión y control de procedimientos técnicos de análisis y evaluación de los sistemas de transporte y de sus componentes; ello incluye también, el incentivo a la transferencia de tecnologías de construcción y gestión de infraestructura en general.
- Diseño y mantención de un banco actualizado de proyectos, con proposiciones provenientes tanto del sector público como privado; estos proyectos deberían ser compatibilizados con los planes vigentes y sometidos a los procedimientos establecidos de evaluación social; toda opción de inversión en el subsistema nacional de infraestructura debería salir de dicho banco.
- Regulación de externalidades a través del establecimiento de sistemas adecuados de tarificación. Esta función es de gran relevancia para infraestructuras con importantes niveles de congestión durante ciertos períodos de su ciclo de operación como es el caso, por ejemplo, de la vialidad urbana, de los puertos y aeropuertos. El sistema puede usarse también como incentivo para que el operador

privado realice ampliaciones en respuesta a los incrementos de la demanda; para ello debería diseñarse un sistema de precios que traspase al operador privado parte de los costos de congestión.

- Regulación de monopolios y mercados imperfectos. Los sistemas de licitación para asignar las concesiones deberían diseñarse de modo de controlar los poderes monopólicos de los operadores, generando incentivos para que ellos ofrezcan precios competitivos, en la cercanía de los costos marginales de producción.
- Provisión de infraestructura básica de carácter social, a fin de asegurar accesibilidad mínima en el conjunto del territorio nacional e igualdad de oportunidades a toda la población para acceder a los servicios básicos. En la mayoría de estos casos la infraestructura tiene el carácter de bien público y, por lo tanto, su provisión debería ser financiada con fondos públicos.
- Formulación y conducción de las demás políticas globales y sectoriales de infraestructura.

74

F. MODALIDADES DE PARTICIPACION DEL SECTOR PRIVADO

La participación del sector privado puede tomar diferentes formas, dependiendo del tipo de infraestructura y del subsistema respectivo. Los objetivos de la participación del sector privado son principalmente los siguientes:

- Canalizar financiamiento privado a la construcción de obras de infraestructura. Esto reduce la necesidad de recaudar mayores recursos por parte del Estado, eliminando así posibles distorsiones e ineficiencias. Asimismo, ello permite dedicar los recursos disponibles a otras áreas públicas prioritarias como son la salud, la educación y la seguridad pública, entre otras.
- Mejorar la calidad integral de los servicios de infraestructura de transporte, generando incentivos para que el operador privado responda a las demandas latentes de los usuarios con el objeto de atraer mayores flujos y obtener más utilidades.
- Incrementar la eficiencia de la gestión microeconómica de la infraestructura, reduciendo los costos involucrados en su construcción,

mantención y operación, sobre la base de los incentivos por aumentar las utilidades de la empresa privada.

Como ya se señaló, esta participación del sector privado en la gestión de infraestructura debería producirse dentro de un ambiente regulado, en que el Estado desarrolle las funciones fundamentales reseñadas. En este contexto, las dos modalidades más importantes de participación del sector privado son las siguientes.

1. Contrato de concesión

Según esta modalidad, el privado construye, financia y gestiona la infraestructura, dentro de un marco de normas regulatorias que dependen del caso específico y que tienen por objetivo incentivar comportamientos socialmente eficientes; la remuneración al concesionario proviene, en este caso, del cobro directo de tarifas a los usuarios durante el período de la concesión. Este enfoque se puede adoptar cuando los flujos aseguran una operación económica rentable mediante el peaje y cuyo cobro, además, sea técnicamente factible; en general tal situación se aplica mayoritariamente al subsistema nacional. Existen distintos métodos para abordar el proceso de licitación correspondiente, dependiendo de las características técnicas de los distintos sectores de infraestructura de transporte como vialidad urbana, vialidad interurbana, puertos y aeropuertos; de las principales distorsiones o problemas que se desean evitar; y de los comportamientos concretos que se busque incentivar: criterios de tarifa máxima, tonelaje o flujo mínimo, menor valor presente de los ingresos u otros.

75

2. Sistema de delegación, o contrato de administración delegada

Esta modalidad requiere que el futuro operador se avenga al cumplimiento de ciertas normas preestablecidas. La principal diferencia con la concesión es que la remuneración en este caso no proviene del cobro de tarifas directas a los usuarios, sino de la denominadas tarifas-sombra. El sistema consiste en que el Estado paga al concesionario una cantidad preestablecida por cada usuario de la infraestructura (por unidad de flujo). Este método puede usarse cuando no es técnicamente posible, o no es conveniente por razones de costo, el cobro directo a los usuarios.

En tal caso, la gestión es asignada a quien solicite la menor tarifa-sombra. Otra variante se produce cuando el cobro directo a los usuarios es factible, pero las tarifas socialmente óptimas no permiten financiar privadamente la operación; en este caso, el regulador puede establecer una tarifa y licitar la concesión por mínimo monto del subsidio requerido.

G. PROBLEMAS A ENCARAR Y DEFICIENCIAS A SUBSANAR

Sobre la base de lo expuesto en las secciones precedentes, se puede sugerir una serie de líneas prioritarias de acción para una mejor gestión de infraestructura.

76

- Fortalecer las funciones de planificación estratégica de los sistemas de infraestructura de transporte; situar la planificación estratégica en los organismos sectoriales de transporte y reforzar la coordinación entre organismos planificadores, reguladores y ejecutores; implementar un enfoque multimodal de sistemas para el análisis de planificación.
- Complementar lo anterior con sistemas que permitan la proposición de iniciativas de inversión por parte de agentes privados, con premios adecuados para los proponentes de nuevos proyectos, que resulten socialmente rentables y que sean finalmente licitados; se debería permitir que el premio sea transable en el momento de la adjudicación de la licitación, para que pueda usarlo quien sea más eficiente para gestionar la obra, independientemente de si generó la idea o no.
- Crear sistemas participativos de intervención comunitaria en la aprobación de planes finales y proyectos importantes específicos; diseñar la participación de modo de defender intereses sociales globales y fundamentales y evitar las acciones paralizantes de individuos o pequeños grupos de poder.
- Jerarquizar y descentralizar la gestión de los sistemas de infraestructura; crear corporaciones regionales que gestionen los sistemas regionales e integrar, en ellos, la gestión de vialidad, puertos y aeropuertos, de carácter regional.
- Desarrollar mecanismos de apoyo y asesoría técnica a los organismos descentralizados y a los sistemas de transferencia de

tecnología en materias de gestión de infraestructura y de técnicas de diseño y de construcción de las obras.

- En las concesiones privadas, separar la gestión de la infraestructura de la política tarifaria; diseñar las licitaciones de manera que una política socialmente óptima de tarificación pueda ser superpuesta a las condiciones de la concesión; esto es especialmente relevante en el caso de vialidad urbana, puertos y aeropuertos.

H. INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS

La organización formal estatal relacionada con la gestión de infraestructura de transporte posee características que la tornan obsoleta para enfrentar en forma eficaz los requerimientos y necesidades que el desarrollo actual del sector plantea. Esta organización formal, que en el caso del sector transporte corresponde al Ministerio de Obras Públicas (MOP), está diseñada para enfrentar en forma centralizada la construcción de obras de infraestructura. Más aún, en general dicha estructura está desligada de los organismos relacionados con la planificación y la gestión del sector transporte.

77

Sin embargo, los nuevos requerimientos han hecho necesario durante los últimos años crear organismos superpuestos con las estructuras tradicionales. En Chile, existen dos organismos informales de carácter técnico que han tenido una importante influencia en las recientes políticas de gestión de infraestructura de transporte.

Uno de ellos es la SECTRA (Secretaría Ejecutiva de la Comisión de Planificación de Infraestructura de Transporte) cuyas funciones son la planificación de infraestructura. La SECTRA ha creado un nexo anteriormente inexistente con la gestión global del sector transporte y ha tenido una positiva influencia para vincular la construcción de infraestructura con las necesidades que plantea la operación y el desarrollo de los sistemas de transporte en el país.

La Dirección de Concesiones del MOP, a su vez, ha gestionado con bastante éxito durante los últimos años el nuevo programa de concesiones viales, abriendo canales de participación efectivos al sector privado en la gestión de infraestructura de transporte.

Además de los organismos técnicos mencionados, se han creado también dos organismos de carácter político cuyo objetivo es la coordinación de las decisiones relacionadas con el desarrollo de infraestructura: una, la Comisión de Planificación de Infraestructura de Transporte, de la cual depende SECTRA, y cuyo presidente es el Ministro de Transporte; y otra, el Comité de Infraestructura, que tradicionalmente ha sido presidido por el Ministro del MOP. Este último ha funcionado esporádicamente y se han verificado ciertos conflictos de poder con el primero.

78

SECTRA ha tenido normalmente conflictos de poder y de atribuciones con la institucionalidad tradicional, principalmente con las Direcciones de Vialidad y de Planeamiento del MOP, así como también con la nueva organización de concesiones. La Dirección de Vialidad continúa con su estructura centralizada tradicional, a cargo de la construcción y el mantenimiento de la infraestructura vial que no es concesionada. La organización de este ente estatal, que es el principal organismo de construcción de infraestructura de transporte en el país, debería modernizarse significativamente. Su estructura actual debería ser reemplazada por otra de carácter descentralizado, capaz de enfrentar eficientemente la gestión de los diferentes subsistemas de transporte. Esta reestructuración podría constituir además, una buena ocasión para redefinir las relaciones funcionales con los nuevos organismos técnicos y políticos mencionados anteriormente.

Durante las dos últimas décadas han habido varios intentos por modernizar la organización del Estado y, en particular, la de los organismos relacionados con la gestión de infraestructura. Sin embargo, ha faltado fuerza y claridad política para enfrentar tan importante tarea. Las distintas iniciativas que se han emprendido han quedado en general inconclusas, sin pasar de la etapa de borradores. Sin embargo, la reestructuración es cada día más urgente y requiere, por lo tanto, de un enfoque técnico adecuado que pueda generar un consenso político suficiente.

EL SECTOR DEL GAS EN EL CONTEXTO DEL NUEVO ORDENAMIENTO ESTRUCTURAL DE LA ECONOMIA ARGENTINA

Raúl García* y Pablo A. Givogri

A. INTRODUCCIÓN

La organización institucional argentina con anterioridad a las reformas iniciadas en 1989, se asentaba sobre reglas de juego en las que el Estado tenía un papel protagónico. Su papel de empresario y planificador a través de las empresas públicas, se complementaba con otros como promotor del desarrollo en algunos sectores denominados estratégicos, el energético en particular, y como corrector, de manera directa o indirecta, de la distribución del ingreso.

79

Las fuerzas de mercado estaban básicamente sustituidas por un conjunto de instituciones que, en el sector energético, eran las empresas públicas. El desempeño en su actividad se tradujo en importantes pérdidas sociales, no sostenibles en el largo plazo, que se transformaron en el incentivo básico para el cambio del régimen existente por otro, cuyas reglas de juego e instituciones dieran lugar a un sistema económico más eficiente.

La causa fundamental del mal desempeño de las empresas públicas, en un contexto de intervención ampliada del Estado, radica en el sistema de incentivos que marca una notoria diferencia con el sector privado. En las empresas privadas, los propietarios de los recursos ganan o pierden, según la administración de éstos sea eficiente o ineficiente. Eso no ocurre, en general, en la empresa pública y, ciertamente, no ocurría en Argentina. Quienes administran los recursos de las empresas

* Ex-presidente y funcionario del Ente Nacional Regulador del Gas, Buenos Aires, Argentina.

públicas no están sujetos a las mismas reglas e incentivos, ya que ellos no enfrentan los efectos sobre los costos de sus decisiones acertadas o equivocadas.

La transformación experimentada en Argentina obliga a reflexionar sobre el papel que le cabe al Estado en el futuro próximo. Una de las preguntas relevantes es hasta donde y cómo se deben planificar o coordinar algunas acciones de gobierno, particularmente en el sector energético.

80 El trabajo se ha estructurado de la siguiente manera: las tres secciones que siguen son descriptivas. La primera, resume la situación previa a la reestructuración del sector gasífero haciendo referencia a algunos indicadores globales de la economía y a la magnitud que alcanzó la transformación del sector público en Argentina. La segunda se refiere a la reestructuración del sector gasífero, en el marco más amplio de la transformación del sector de hidrocarburos; se enfatiza la introducción de competencia en prácticamente todas las actividades y el papel de la regulación que es la nueva actividad que desarrolla el Estado. La tercera, se refiere a indicadores comparados del desempeño del sector gasífero antes y después de la privatización. La última sección analiza el cambio producido en líneas generales y detalla la agenda de tareas pendientes en el nuevo escenario.

B. DIAGNÓSTICO DE LA ECONOMÍA ARGENTINA HACIA MEDIADOS DE 1989

Hacia mediados de 1989 la economía argentina atravesaba una profunda crisis institucional, política, económica y social. El Estado, por décadas, se había hecho cargo de actividades que correspondían al sector privado y había creado un sistema regulatorio en los mercados de la economía que impedía, o interfería, en la libertad de las relaciones económicas.

Por otra parte, existían numerosas restricciones que limitaban la participación de inversores nacionales y extranjeros en los denominados sectores estratégicos de la economía: defensa, telecomunicaciones, electricidad, petróleo, gas, agua, petroquímica y acero, como los más importantes.

Los resultados negativos de estas políticas implementadas por años en la economía pueden resumirse de la siguiente manera: i) demandas insatisfechas de bienes y servicios por cantidad insuficiente; ii) baja calidad de los servicios provistos por las empresas públicas; iii) ineficiencia en el uso de los recursos de la economía, por ciclos de inversión excesiva e insuficiente y empleo excedentario; iv) sobredimensionamiento de las funciones del Estado y baja participación del sector privado; v) sobre costos para la Sociedad por la presencia del Estado en la provisión de servicios; y vi) regulaciones restrictivas del capital privado en sectores considerados estratégicos.

1. Objetivos generales de la política de gobierno a partir de 1989

A partir de 1989 se introduce un profundo cambio estructural en la economía mediante acciones de impacto general en un deteriorado contexto económico-social. El marco jurídico inicial de esas acciones fueron las Leyes de Emergencia Económica y de Reforma del Estado sancionadas en ese año. La primera, suspendía las transferencias a las empresas públicas y eliminaba subsidios existentes, mientras la segunda autorizaba al Congreso de la Nación a decidir qué empresas públicas privatizar y las distintas formas de hacerlo. Los objetivos generales de la política del Gobierno se pueden resumir de la siguiente manera.

81

a) Reinserción de Argentina en los mercados mundiales

Para promover la inserción de Argentina en el mundo se llevaron cabo las siguientes políticas de apertura económica: i) reducción de barreras arancelarias; ii) eliminación de restricciones a las inversiones nacionales y extranjeras en sectores denominados estratégicos; y iii) eliminación de la obligación de comprar insumos de la industria nacional para las empresas públicas.

b) Plan de estabilización

En ese marco se aprobó la Ley de Convertibilidad, que establece una paridad fija del peso frente al dólar, se redujo el déficit del sector público mediante diversas medidas y se impulsó la libertad de mercados a través de políticas de desregulación aplicadas a varios sectores.

2. Las nuevas reglas de juego de la economía

Progresivamente se fueron introduciendo nuevas reglas de juego en la economía, entre las que cabe destacar las siguientes. Uno, desregulación y libertad de mercado, que buscaba promover e inducir condiciones de competencia en mercados que, hasta ese momento, estaban fuertemente regulados como, por ejemplo, los hidrocarburos y la generación de electricidad; asimismo, se eliminaron las restricciones a la libre participación del sector privado en varios sectores de la economía.

Dos, apertura y globalización de la economía, mediante la libre entrada y salida de bienes y de capitales; en ese sentido, se eliminaron barreras arancelarias y restricciones a la entrada de capitales.

82 Tres, la intervención del Estado en la economía quedó circunscrita a los siguientes aspectos: i) la prestación de servicios esenciales para la sociedad tales como justicia, educación, salud y seguridad; ii) la regulación del Estado de los mercados imperfectos como es el caso de los monopolios naturales en servicios públicos de electricidad, gas y agua; el otorgamiento de subsidios a distintos sectores de la sociedad a través de partidas específicas del presupuesto nacional. A tal fin, se transfirieron al sector privado actividades económicas que hasta ese momento el Estado tenía bajo su control, definiéndose previamente los marcos jurídicos correspondientes; en servicios que funcionan en condiciones de monopolio natural se crearon organismos de regulación para el control de la provisión privada.

Cuatro, se restituyó la función de los precios en la asignación de recursos, eliminando de los mismos objetivos subsidiarios y de redistribución de ingresos. Para aquellos sectores en los que correspondía que el Estado continuara fijando precios, como es el caso de algunos servicios públicos, se procuró que los mismos reflejaran los costos económicos de su prestación; para este cambio de concepción fue fundamental que se hicieran transparentes las políticas de subsidio.

3. Objetivos de la privatización de empresas públicas

Entre los objetivos macroeconómicos de este proceso merecen destacarse la disminución del déficit público y de los servicios de la deuda externa y también la mayor recaudación de impuestos; entre los objetivos

microeconómicos vale mencionar la introducción de competencia en los mercados, la provisión de más y mejores servicios y bienes públicos y el logro de una mayor eficiencia.

A tal fin, se estableció una distinción entre aquellos mercados que eran potencialmente competitivos, por ejemplo hidrocarburos y generación de electricidad, y los que revestían el carácter de monopolio natural como es el caso de la prestación de servicios mediante redes: transmisión y distribución de electricidad, gas y agua.

Si bien las etapas del proceso de privatización fueron diversas en cada sector, en los casos de electricidad y gas se recogieron lecciones anteriores y se implementó una secuencia más apropiada: reestructuración, desregulación, definición del marco regulatorio y luego privatización; casi en forma simultánea con esta última etapa, se puso en funcionamiento el respectivo ente regulador.

En prácticamente cuatro años se privatizaron 297 empresas públicas en las siguientes actividades: transporte aéreo, bancos, ferrocarriles, petróleo y gas, generación de electricidad, servicios públicos de electricidad, gas, agua y servicios de cloacas, telecomunicaciones, puertos, carreteras e industrias en general, particularmente en siderurgia y petroquímica. El valor generado al Estado por las empresas privatizadas ascendió a US\$ 8 000 millones en efectivo y US\$ 10 000 millones en recuperación de deuda.

83

C. LA REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR GASÍFERO EN EL SECTOR DE HIDROCARBUROS

El mercado de petróleo y sus derivados se define como un mercado de bienes transables internacionalmente; su desregulación y la apertura de la economía lo hicieron un mercado más competitivo. Ciertos mercados de bienes no transables como el gas, aunque sustituto de bienes transables, son potencialmente competitivos cuando la oferta y demanda están lo suficientemente atomizadas. A mediados de 1994, el precio del gas dejó de ser determinado por el gobierno y desde entonces es pactado entre productores, distribuidores y grandes usuarios. Si bien este mercado es más competitivo que al inicio de la privatización, todavía permanece fuertemente concentrado en la oferta de gas. Otros mercados, en

cambio, se desenvuelven en condiciones de monopolio natural y el usuario no tiene posibilidad de elección entre distintas alternativas de provisión de un bien o servicio.

1. La transformación del sector gasífero

En el marco de la desregulación de los mercados que impulsó el Gobierno Nacional a partir de 1989, se inicia la reestructuración global de la industria del gas, normada a través de la Ley No. 24.076 que regula el servicio público nacional de transporte y distribución de gas. El propósito complementario fue completar la desregulación del sector de hidrocarburos iniciada en 1991; para tal fin, la ley adopta el sistema de acceso abierto para asegurar la libre disponibilidad de gas.

84 El esquema resultante de la nueva regulación distingue etapas y diferentes actores en la industria. El espíritu del legislador fue dejar funcionar libremente las fuerzas del mercado en la producción y regular sólo aquellas etapas caracterizadas como monopolio natural: transporte y distribución. No obstante, ha sido intención de la nueva legislación introducir, hasta donde sea posible, condiciones de competencia, aún en el transporte y en la distribución,

2. La nueva organización de la industria del gas

Desde su privatización, la configuración del negocio cambió radicalmente: de una única empresa se conformó un total de diez, dos de las cuales se encargan de transportar el gas desde los yacimientos hasta los centros de consumo y, las ocho restantes, de distribuirlo a los usuarios.

Se pasó de un esquema en que no estaba definido un mercado mayorista de gas a otro, en donde es posible la competencia a través de las transacciones directas entre productores y demandantes en general (distribuidoras y grandes usuarios). La separación de los servicios de transporte y de compraventa de gas posibilitó una mayor competencia, a diferencia del sistema anterior en que la recepción y la entrega del gas era efectuada por una única empresa.

A su vez, en el nivel minorista, las empresas distribuidoras venden el gas a los usuarios, previa compra y negociación de los contratos de

provisión con los productores y de los servicios de peaje con los transportistas; sus ganancias provienen exclusivamente del servicio de distribución, a través de tarifas reguladas y máximas establecidas por el Estado, debido a las condiciones monopólicas en que desenvuelven sus actividades.

3. Marco de la integración gasífera, pasado y presente

El nuevo ordenamiento estructural de la economía planteó un marco diferente para la toma de decisiones en los emprendimientos de exportación de gas. Actualmente no es el Estado sino el sector privado quien identifica un proyecto de exportación, quien debe financiarlo y asegurar la disponibilidad de reservas suficientes. Los protocolos y leyes vigentes dan un tratamiento similar, bajo iguales circunstancias, a cargadores domésticos y extranjeros.

4. La regulación en el sector

La autoridad de regulación es la Empresa Nacional de Regulación del Gas (ENARGAS); se trata de una nueva instancia, ajena a la prestación del servicio propiamente dicho, quien debe velar por el desarrollo armónico del sector y proteger los derechos de los usuarios.

85

La regulación se circunscribe a tres puntos principales, estrechamente vinculados entre sí: i) las tarifas que se permiten aplicar al prestatario; ii) la calidad del servicio que se desea obtener, esto es normas técnicas y de seguridad de servicio e inversiones obligatorias de los prestadores; y iii) la rentabilidad que obtiene la empresa privada a cargo del servicio.

Las tarifas de transporte y distribución han sido diseñadas evitando subsidios cruzados intra e inter-sectoriales y las tarifas que se establecen son máximas. La calidad del servicio que debe proveer la empresa prestataria se guía por las normas de servicio establecidas, incluyendo el cumplimiento de las inversiones obligatorias que fueron fijadas al momento de la privatización. Finalmente, la rentabilidad de la prestataria no se garantiza en términos absolutos, sino que está en concordancia con la eficiencia de la empresa.

5. Sistema tarifario del sector

El sistema tarifario adoptado fue el de precios máximos para cada servicio, el cual se ajusta mediante un índice de precios y un factor de productividad. Al tratarse de tarifas máximas, el prestador puede disminuirlas a su conveniencia a efectos de mantener o ampliar su mercado, sin necesidad de autorización por parte de ENARGAS, pero en ningún caso puede dejar de recuperar sus costos. Los subsidios tarifarios están permitidos, siempre y cuando estén contemplados explícitamente en el Presupuesto Nacional. Este esquema tarifario da incentivos importantes a las prestadoras para la minimización de costos. Para ello ENARGAS realiza un seguimiento de la evolución de la calidad de los servicios prestados por las distintas empresas.

86

La tarifa que abona el usuario final es el resultado de la suma del precio del gas negociado libremente por cada distribuidora en el mercado mayorista y las tarifas por los servicios de transporte y distribución reguladas (máximas). Las tarifas de distribución reflejan el costo de provisión de cada servicio, de acuerdo con las siguientes características: i) los servicios en firme son más caros en comparación con los interrumpibles, por imponer los primeros un mayor costo; ii) los servicios conectados a las redes de distribución son más caros que los conectados a los gasoductos troncales; y iii) la magnitud de los márgenes de distribución en las tarifas finales está inversamente relacionada con el volumen de gas consumido por cada tipo de servicio.

6. La competencia en la industria

Como se ha adoptado una concepción de servicios no integrados, cualquier gran usuario puede convenir la compra de gas directamente con cualquier productor, pactando libremente las condiciones de transacción con o sin desvinculación física de la red de distribución; ello redundará en una mayor competencia en el sistema a través del aumento de las posibilidades de transacción entre productores y demandantes en general.

Los transportistas de gas no detentan monopolios regionales, ellos sólo son propietarios de su sistema de transmisión; además, no compran ni venden gas, compiten con las distribuidoras y productores que pueden construir sus propios gasoductos y se expanden bajo su propio riesgo.

Las empresas distribuidoras tampoco detentan monopolios regionales ya que ellas pueden vender servicios integrados o no, a elección de los grandes usuarios, y carecen de exclusividad en la provisión del servicio puesto que los subdistribuidores pueden proveer el mismo servicio.

El primer aspecto reseñado, servicios no integrados, ofrece a los usuarios alternativas contractuales para la elección de servicios, ya que puede pactar con las empresas prestadoras las condiciones del suministro. El segundo aspecto, la ausencia de monopolios regionales, se basa en la figura del subdistribuidor que contempla el marco regulatorio de la actividad. Esta figura se define como un operador de menor escala que presta el servicio de distribución a un grupo de usuarios de una determinada área, con autorización de ENARGAS y tomando el gas generalmente de un distribuidor. En la práctica, esto significa que si bien este último tiene la prioridad del servicio, no detenta necesariamente su exclusividad.

Asimismo, se contemplan otras tres medidas para propender a una mayor competencia en el sector. La primera de ellas es la restricción de integración vertical para distribuidoras, transportistas y productores, ya que ninguna empresa puede tener una participación que permita el control en más de una etapa. La segunda corresponde a la introducción de mecanismos que premian la buena gestión en la compra de gas a menor precio, mediante un sistema de estímulo alternativo y optativo para los distribuidores de gas. La tercera es el establecimiento de un mercado para la reventa de capacidad; ésta se define como la transferencia temporaria o permanente del derecho a un servicio de transporte o distribución en firme; este mecanismo está en implementación por parte de ENARGAS y sus ventajas se pueden resumir en que permite: i) asignar la capacidad en firme a los cargadores que más la valoran; ii) reducir el costo unitario de la capacidad de los cargadores con contrato en firme; iii) vender la capacidad no utilizada como un mejor servicio, firme en vez de interrumpible; iv) incrementar el factor de carga de los gasoductos; y v) aumentar la oferta de capacidad sin necesidad de realizar ampliaciones.

Por último, se introdujo también un régimen de audiencias públicas que tiene por objeto fomentar la participación de aquellos actores más activos de la industria del gas y que, directa o indirectamente, puedan

verse afectados por las controversias planteadas o por las decisiones regulatorias que se adopten. La convocatoria a audiencia pública puede ser dispuesta de oficio, o a pedido de las partes, en todos aquellos casos que ENARGAS considere con mérito suficiente; sin embargo, ENARGAS está obligado a convocarla en ciertos casos determinados por la ley.

D. EL DESEMPEÑO DEL SECTOR GASÍFERO DESDE LA PRIVATIZACIÓN

Según el Banco Mundial, la pérdida de la empresa pública Gas del Estado antes de su privatización fue de US\$ 523 millones en 1991 y de US\$ 841 millones en 1992. El resultado financiero de las diez empresas, dos transportistas y ocho distribuidoras que resultaron de la restructuración y privatización, muestra cómo se revirtió esa situación; el beneficio agregado para el período 1993/1996 fue de US\$ 1 864 millones, o como promedio anual simple de cada uno de los cuatro años: US\$ 466 millones.

88 Los ingresos percibidos por el gobierno en concepto de impuestos sobre el sector privatizado prácticamente se cuadruplicaron: el promedio anual para 1991/1992 de la imposición de Gas del Estado fue de US\$ 42,4 millones, mientras que el promedio anual para 1993/1996 del conjunto de las empresas licenciatarias fue de US\$ 163 millones.

En cuanto a la inversión en el sector, cabe mencionar que en el período 1993/1997, las empresas licenciatarias invirtieron anualmente casi cinco veces el monto anual que invirtió Gas del Estado en 1990/1993. Este mayor flujo de inversión es consecuencia, en parte, de la obligación de alcanzar estándares internacionales de seguridad y calidad del servicio (inversiones obligatorias) y, en parte, de las inversiones voluntarias (inversiones de mercado) que el sector privado emprendió a partir del esquema de organización adoptado en el sector. Este último tipo de inversión resultó del orden de US\$ 1 670 millones durante el período 1993/1997 y superó, de manera amplia, el monto de las inversiones obligatorias: US\$ 478,4 millones.

Como resultado de lo anterior, se produjo una importante mejoría respecto de la cantidad y calidad del servicio. Para ilustrarlo vale destacar los siguientes aspectos. Uno, la tradicional diferencia que se verificaba antes de la privatización entre la capacidad disponible del sistema de transporte y la demanda invernal fue motivo de especial interés y estudio

por parte de las empresas licenciatarias: en el período 1993/1996 se incorporaron 20,9 millones de M3/día de capacidad, alcanzando el sistema de transporte los 92,6 millones de M3/día. En el mismo período, se construyeron en el país aproximadamente 22 470 kilómetros de redes, monto que representa un incremento del 33,7 por ciento respecto del “stock” existente al momento de la toma de posesión por parte de las empresas privadas.

Dos, la entrega final de gas a los consumidores tuvo una notable expansión después de la privatización, con una tasa de crecimiento acumulativa anual del orden del 5,4 por ciento; el gas consumido en el país por el sector residencial en el período 1992/1996 creció en aproximadamente 20,5 por ciento. Desde el momento del traspaso del servicio a manos privadas hasta diciembre de 1996, se incorporaron al sistema alrededor de 686 mil nuevos usuarios; esto representa una tasa de crecimiento acumulativa anual de 3,6 por ciento.

Tres, la mayor capacidad de transporte permitió abastecer más adecuadamente los “peaks” de demanda invernal; mientras en 1993 el volumen máximo diario inyectado en todo el sistema fue de 71 millones de m3/día, en el invierno de 1997 la inyección alcanzó los 96 millones de m3/día. Ello tuvo importantes consecuencias: por una parte, se redujeron notablemente las restricciones de gas para los grandes usuarios, industrias y centrales eléctricas, durante la época invernal; y, por la otra, desde 1995 dejaron de registrarse problemas masivos de caída de presión para los usuarios residenciales.

Cuatro, la mayor competencia se puso de manifiesto en el creciente número de grandes usuarios que deciden año tras año comprar el gas directamente a los productores: de cuatro en 1993, se pasó a catorce en 1994, a treinta y nueve en 1995 y a sesenta en 1996. La mayoría de estas compras directas utilizan el sistema de “by pass” comercial; es decir, cada uno de ellos compra su propio gas y contrata con las empresas operadoras el servicio de distribución y, eventualmente, el de transporte; hacia fines de 1996, un 23,4 por ciento del consumo total de gas en el país correspondía a esta modalidad (algo menos de 17 millones de m3/día).

Cinco, de acuerdo con la actual organización del sector, caracterizado por el sistema de acceso abierto, también se celebran contratos que establecen las condiciones para la prestación de los servicios, firme

o interrumpible, la modalidad de la tarifa y otros elementos. El número de contratos celebrados entre los distintos actores de la industria aumentó de manera considerable; mientras en 1993 existían veinticinco contratos entre transportistas y cargadores (distribuidoras y grandes usuarios), en 1996 el número creció a 104. Además, en 1996, las distribuidoras y usuarios celebraron casi ochocientos contratos, superando ampliamente el número registrado en 1993, de algo más de trescientos cincuenta.

Seis, los beneficios del nuevo sistema para los usuarios han sido considerables. Mientras las porciones reguladas por ENARGAS de las tarifas residencial e industrial aumentaron 5,7 y 3,5 por ciento respectivamente entre 1993 y 1996, los índices de precios al consumidor y de precios mayoristas crecieron 14,7 y 12,9 por ciento respectivamente. El aumento total registrado por la tarifa residencial, esto es incluyendo la variación por precio de gas en boca de pozo, fue de 10,6 por ciento en el período; en tanto, la tarifa media industrial aumentó 14,5 por ciento. Por otra parte, la atención de usuarios de ENARGAS aumentó desde alrededor de seis mil en 1993 a más de cincuenta mil en 1996; sin embargo, la proporción de quejas y reclamos se redujo de 20,4 por ciento a 8,4 en esos mismos años.

90

Para finalizar con esta reseña, cabe destacar las proyecciones correspondientes al sector para el quinquenio 1998-2002. El monto total de inversión proyectado en el quinquenio para el mercado doméstico es de US\$ 1 850 millones. Asimismo, se proyecta incorporar casi un millón y medio de nuevos usuarios, mientras que en el quinquenio 1993/1997 se incorporaron casi novecientos mil usuarios nuevos. Respecto del mercado externo, vale recordar que a fines de 1997 ya se habían concretado dos iniciativas de exportación de gas a Chile, con una inversión estimada del lado argentino de la frontera de aproximadamente US\$ 290 millones; otros proyectos de exportación a países limítrofes (Norte de Chile, Brasil, Paraguay y Uruguay), que están en distintas fases de concreción, totalizan una inversión de US\$ 727 millones en el territorio nacional.

E. CONCLUSIONES Y AGENDA HACIA FUTURO

La reestructuración del servicio de gas desintegrando verticalmente el servicio, permitiendo el acceso abierto contractual y la elección por

parte del gran usuario de distintos tipos de servicio, firme o interrumpible, a tarifas máximas que pueden ser negociadas entre las partes y en cada segmento de la industria, introdujo un mayor grado de complejidad en el sistema.

Como contrapartida de esta mayor complejidad, se logró consolidar ventajas de operación respecto del sistema cerrado anterior. En primer lugar, la expansión condicionada por calidad del sistema de distribución, del sistema de transporte y de la producción de gas, se coordinaron entre sí no por imposición, sino por la voluntad contractual de las partes.

En segundo lugar, la restricción de consumo de los grandes usuarios en períodos “peak” se sustenta sobre bases contractuales voluntarias; la prioridad de corte es inversa al precio del servicio o disposición a pagar, lo cual significa que el servicio de menor precio es el primero en ser interrumpido.

En tercer lugar, la mayor transparencia en la asignación de capacidad en el corto y largo plazos limita las posibilidades de discriminación en el acceso al servicio; ello sumado a la utilización de un criterio económico en la restricción del servicio, permite un funcionamiento más eficiente no obstante la mayor complejidad de las transacciones involucradas.

Por último, cabe destacar que como consecuencia de la mayor capacidad disponible y de la menor cantidad de restricciones registradas, los usuarios con servicio interrumpible pueden disponer de un combustible más económico y obtener, en promedio, un costo energético más bajo.

No obstante los importantes avances registrados, queda todavía pendiente una agenda abierta sobre la que es necesario discutir y progresar. Esta agenda se extiende en varios sentidos. Un primer tema es la necesidad de acentuar el papel de la competencia y promoverla desde todos los niveles de gobierno. La necesidad de introducir mayor competencia y planificar su profundización es una tarea todavía pendiente en el sector gasífero. La libre disponibilidad del gas por parte de los productores, el acceso abierto contractual en el sistema de transporte y distribución y la libre elección del servicio por parte del usuario, son los pilares que permiten la existencia de un sistema básicamente

competitivo. Sin embargo, el grado de concentración de la oferta de gas en el segmento de producción es elevado y retarda la generación de nuevas alternativas de suministro; en particular, la comercialización del gas por terceros es todavía de escasa magnitud, así como el desarrollo de mercados de futuro en una industria que aún cuenta con pocos actores y tiene elevada concentración.

La consolidación de las nuevas instituciones reguladoras requiere de diversas acciones por parte de los Estados Nacional y Provinciales. En primer lugar, de capacitar y proveer de los recursos necesarios a las agencias reguladoras que deben desempeñar sus funciones sin contar con antecedentes históricos recientes. En segundo lugar, de sancionar marcos reguladores que generen la estabilidad necesaria de las reglas de juego y aseguren la necesaria independencia de actuación de la agencia reguladora como garante de la protección de los derechos de los actores del sistema.

92 La coordinación de las políticas en los diferentes niveles de gobierno es una tarea que debe encararse con premura. La eliminación de los subsidios cruzados, el hecho de explicitar el otorgamiento de subsidios y la imposición de tributos en forma clara y transparente, permitiría visualizar más objetivamente qué es política tarifaria y qué es política fiscal.

Por último, cabe preguntarse ¿qué papel le corresponde al Estado en esta nueva organización económica social? En el sector gasífero de Argentina, la iniciativa privada ha ido adquiriendo un protagonismo notable: la inversión creció significativamente, se incrementaron las transacciones entre los actores del sistema y el grado de satisfacción de los clientes, según las encuestas de opinión, ha ido aumentando desde la privatización.

Es cierto que tanto en la empresa pública como en la privada se producen bienes y servicios y que también en ambas se planifica. Pero nuevamente, los sistemas de incentivos son diferentes. Un mal plan en el sector privado significa una caída en el valor del negocio y, en consecuencia, sus accionistas pierden parte de su riqueza. En las empresas públicas, los premios y castigos no están vinculados con el resultado del plan; más bien la preocupación de los funcionarios se orienta a justificar los procedimientos utilizados en la planificación.

La experiencia acumulada en Argentina durante los últimos años, no aconseja que el Estado desempeñe un papel de planificación, aún a riesgo de que se pueda sobreinvertir en algunos sectores. Más bien el Estado debería desarrollar una acción coordinada con el objetivo de incentivar una participación más amplia y productiva del sector privado.

**CONCESIONES DE INFRAESTRUCTURA
VIAL EN CHILE:
FUNDAMENTOS PARA EL MARCO
ESTRATÉGICO Y ECONÓMICO**

Alvaro González B.*

A. INTRODUCCIÓN

De una manera general, se presentan los fundamentos económicos y financieros que sustentan el Programa de Concesiones Viales que está impulsando el Gobierno de Chile. En esencia, la estrategia ha privilegiado concesionar proyectos viales ya existentes, en vez de caminos nuevos tarifados que sirvan de sustituto a las carreteras libres de peaje. Es necesario, además, observar y analizar los aspectos relacionados con la condición monopólica existente en algunos casos, el financiamiento de proyectos, el análisis de riesgos y la forma cómo se distribuyen, así como los aspectos contractuales y de relaciones que se establecen entre el organismo público concedente y la sociedad concesionaria.

95

De esta forma, resulta central ponderar la necesidad de que el Estado participe, regulando en forma simultánea, tanto los aspectos económicos asociados con el monopolio: tarifas, revisión, plazo, tasa de retorno, incentivos y calidad del servicio; como los aspectos financieros asociados con la concepción del negocio: fuentes de financiamiento, distribución de riesgos, garantías, seguros e indemnizaciones.

* Jefe, División de Proyectos de Concesión, Ministerio de Obras Públicas, Santiago, Chile.

B. ANTECEDENTES GENERALES

El progreso de Chile durante los últimos años ha dejado en evidencia importantes déficits en distintos sectores, particularmente en la infraestructura de transporte que puede convertirse en una amenaza para su crecimiento. En el mediano plazo, estas deficiencias podrían disminuir la competitividad de los productos chilenos en los mercados externos, aminorar la actividad productiva y restringir la generación de empleo. También hay grandes carencias en infraestructura básica, que muchas veces impiden la integración de importantes sectores de la población al crecimiento del resto del país.

96

Se estima que actualmente el requerimiento de inversión anual en infraestructura alcanza a US\$ 1 800 millones, nivel que ciertamente el presupuesto fiscal no puede satisfacer. El Ministerio de Obras Públicas (MOP) cuenta con un presupuesto anual cercano a los US\$ 800 millones, el que se incrementará a una tasa aproximada de 10 por ciento anual durante los próximos cinco años. Parte importante de estos recursos se destina al mantenimiento de la red existente, quedando disponibles recursos muy limitados para la ampliación de la infraestructura. Para el año 2000, estimaciones conservadoras sitúan el déficit acumulado en más de US\$ 11 000 millones. Sólo por el déficit de infraestructura vial, las pérdidas de competitividad del país superan US\$ 1 500 millones, como resultado de los problemas de congestión, contaminación, accidentes y pérdidas en las cargas producidas por el transporte inadecuado de mercaderías.

Por otra parte, la experiencia internacional de países emergentes señala que la inversión en infraestructura debería alcanzar entre 3,5 y 5,5 puntos del PIB. Para Chile, una cifra de 3,5 puntos del PIB implicaría invertir, en promedio, US\$ 1 800 millones anuales durante los próximos cinco años, con una economía creciendo al 6 por ciento.

A modo de ejemplo, sólo en infraestructura vial durante la década de los ochenta se invirtió apenas un tercio de lo necesario para el mantenimiento de los caminos y la contribución a la red pavimentada fue aún más modesta. En este mismo período, se observó un constante incremento del parque automotor que ha agudizado todavía más el déficit de infraestructura vial.

Desde otro punto de vista, el desafío que se ha propuesto el país de constituirse en puerta de entrada de los países del Sudeste Asiático, Australia y Nueva Zelanda hacia América Latina, como asimismo aprovechar adecuadamente las ventajas que se presentan en el Mercosur, requiere una dotación adicional de más de US\$ 900 millones en la infraestructura orientada a facilitar la integración.

Así las cosas, se entiende que la consolidación de una red de autopistas, carreteras de doble calzada y puentes, que conecte al país de norte a sur, así como la construcción de carreteras que unan la costa con la cordillera, junto a la modernización del sistema aeroportuario, constituyen un objetivo central de la política de infraestructura que está impulsando el gobierno a través del MOP.

Al no disponer el presupuesto público de los recursos necesarios para abordar este desafío, se decidió generar condiciones para invitar a participar al sector privado en el proceso de inversión y posterior mantenimiento y explotación de estas obras. Así, se estimó que la forma adecuada de hacerlo era mediante el sistema de concesión de infraestructura pública, por el cual el sector privado construye, opera y transfiere la infraestructura, en arreglos de tipo “BOT” (“Build, Operate and Transfer”).

97

Bajo este sistema, se espera que el sector privado financie todas las obras rentables, privada y socialmente, recuperando la inversión a través del cobro directo de una tarifa a los usuarios. De esta forma, el Estado podrá liberar recursos públicos para destinarlos a programas de carácter social y a ciertas iniciativas de desarrollo que proyecten estratégicamente el país, pero que no cuenten con la rentabilidad privada suficiente para incentivar al sector privado.

Este sistema requiere un entendimiento entre los sectores público y privado en aspectos tales como el valor de los peajes, el diseño de las obras, los plazos de concesión, los niveles de seguridad vial, aspectos todos que influyen en la calidad, servicio y diseño del negocio. Por esta razón, el Estado está creando las condiciones legales, financieras y reguladoras que incentiven la inversión privada y que, al mismo tiempo, garanticen la rentabilidad social de los proyectos.

C. LAS CONCESIONES: MARCO LEGAL Y ETAPAS DEL PROCESO

El sistema establece que el Estado entrega la concesión de los derechos de explotación de bienes públicos de infraestructura vial, por un período determinado de tiempo, a ciertos agentes de naturaleza privada que previamente califican para tales efectos, mediante un proceso de licitación pública. Para estos efectos, la ley determina que las concesiones de bienes de uso público o fiscales, cuya administración esté entregada a otras autoridades o respecto de las cuales la legislación vigente requiera la intervención de otros organismos, se otorgarán, previo informe de la autoridad u organismo correspondiente el que deberá ser formulado y emitido antes de dictar el Decreto Supremo de adjudicación del contrato. Asimismo, la empresa concesionaria estará facultada para explotar los bienes objeto de la concesión, por cuenta propia o por terceros, quedando como único responsable ante el MOP.

98 Al MOP, a su vez, le corresponde un papel regulador que, en términos prácticos, se traduce en proporcionar a los inversionistas señales e incentivos adecuados de manera de facilitar tanto su cometido empresarial como el desarrollo exitoso de los proyectos de concesión. Por otra parte, debe cautelar el interés público mediante el seguimiento y la supervisión adecuada de los niveles de servicio recibidos por los usuarios.

Mediante el proceso de adjudicación de la concesión, el MOP contrata con el adjudicatario la construcción y el mantenimiento de la obra licitada. No obstante, se pueden licitar proyectos que involucren solamente los servicios de mantenimiento y mejoras viales, sin la realización de obras iniciales de envergadura.

La entidad que se adjudica la concesión financia directamente toda la inversión, ya sea en lo relativo a la construcción de las obras como a su conservación, mantenimiento y operación, bajo el entendido de que las obras se efectuarán a riesgo del concesionario. No obstante, el Fisco concurrirá al pago de los perjuicios que establezcan las bases de la licitación (BALI) de cada proyecto adjudicado, según un esquema de distribución de riesgos entre la sociedad concesionaria y el Estado.

La concesión consiste básicamente en la delegación por parte del Estado del diseño, construcción, operación y mantenimiento de obras

viales a una empresa privada, mediante la celebración de un contrato equitativo que norma la relación entre el concesionario (firma) y el Estado (regulador); se entiende que el precio del contrato de construcción y mantenimiento se paga mediante la concesión temporal de la explotación de la obra.

La empresa (sociedad concesionaria) ya sea con financiamiento propio o de terceros, construirá la obra contratada y asumirá la gestión de ella, prestando los servicios convenidos por una determinada cantidad de años, según lo establezca el mismo contrato, durante los cuales cobrará un peaje a quienes hagan uso del bien público en concesión. Estos ingresos le permiten financiar el capital invertido y obtener una rentabilidad adecuada para que, una vez finalizado el plazo de la concesión, las obras retornen a la competencia del Estado con un estándar de mantenimiento y conservación que deberá ser al menos similar al existente al momento de su puesta en servicio.

A partir de 1995, cualquier consorcio que quiera participar en la licitación de una concesión debe estar precalificado, ya se trate de personas jurídicas o naturales, nacionales o extranjeras. Cuando el postulante es un grupo de personas naturales o jurídicas, o un consorcio no constituido legalmente como sociedad, debe acreditar la promesa de constituirse en sociedad, consorcio o grupo de interés económico, indicando el porcentaje de participación de cada uno de los integrantes.

99

El adjudicatario de la concesión deberá tener como mínimo el 51 por ciento de los derechos de la sociedad constituida y está obligado a no transferirlos, sin previa autorización del MOP, hasta la puesta en servicio de la obra. En ese evento, la sociedad concesionaria deberá solicitar la autorización del MOP ante cualquier cambio en los derechos de propiedad sobre la misma, que impliquen cambios en el control de la administración u operación.

La sociedad concesionaria debe constituirse como sociedad anónima, pudiendo asumir la forma legal de una sociedad de personas o de capital. El capital de la sociedad concesionaria, al momento de su constitución, debe ser al menos igual al 20 por ciento de la inversión total presupuestada para la ejecución de la obra, excepto que las respectivas BALI determinen una participación diferente.

Para todos los efectos, se entiende que las empresas concesionarias son de giro único y exclusivo, es decir aplica la máxima de una concesión, una empresa, y que la fuente exclusiva de los ingresos de la empresa (tarifas y volumen de servicios demandados) sea la misma explotación de la concesión.

D. ASPECTOS ECONÓMICOS DEL PROGRAMA DE CONCESIONES

Los problemas típicos ocasionados por redes viales en mal estado son los siguientes: i) estándar inapropiado, que se traduce en elevados costos operacionales de transporte; ii) capacidad insuficiente, con la consiguiente congestión que implica costos de operación y de tiempo crecientes; iii) estado inadecuado que representa mayores costos de operación vehicular; y iv) accidentes debido a deficiencias de diseño o mal estado que acarrear pérdidas de vidas humanas y bienes.

100 Las consecuencias negativas de los problemas de las vías son de dos tipos. En el caso de mal estado y congestión, se trata de pérdidas por costos adicionales a los inherentes a la red que el Fisco construyó originalmente. En el caso de estándar insuficiente, se trata de beneficios que se dejan de percibir por el hecho de no materializar las mejoras. Por último, en el caso de accidentes, se da una combinación de ambos tipos.

1. Orientaciones estratégicas del Programa

¿Los caminos son bienes de uso gratuito o de servicio público? La condición tradicional de bien nacional de uso público está arraigada en la mente del público; ella se justifica en la medida en que la red vial permite accesibilidad a todo el territorio. Los demás medios de transporte no pueden prescindir de ella como complemento indispensable. Parece legítimo, en consecuencia, que el Estado se haga cargo de proveer la infraestructura que otorga los beneficios colectivos inherentes a la accesibilidad. No obstante, nada obliga que para asegurar dicha accesibilidad estas vías sean de un estándar elevado.

Por otra parte, además del beneficio de conjunto, los usuarios perciben un beneficio individual al efectuar cada viaje. Esta apropiación privada se traduce en los siguientes efectos negativos para la sociedad:

i) los caminos se deterioran con el uso, lo que obliga a su conservación para que puedan seguir prestando un servicio adecuado; y ii) en los caminos de alto tránsito se produce congestión ya que los vehículos actúan entre sí e imponen a los demás usuarios un sobrecosto considerable. Estos costos no tienen por qué recaer en la colectividad, de modo que los usuarios deberían pagar por su conservación; otro tanto ocurre por la congestión que generan y las ampliaciones que por este motivo resulten necesarias.

Al comparar los costos generalizados de viajes desde el punto de vista social, resulta que la aplicación de la tarifa de peaje debería ser atractiva para el usuario por los siguientes beneficios: i) ahorro significativo de tiempo en períodos de alta demanda, por el aumento de capacidad de la vía; ii) ahorro de tiempo por la eliminación de sectores de reducción de velocidad tales como cruces, diseño insuficiente y accesos no controlados; iii) ahorro de tiempo por disminución de conflictos con otros vehículos; y iv) ahorros de costos de operación en el caso de alta demanda. Si los usuarios no quieren pagar por la conservación y ampliación de la red vial, los caminos en mal estado se encargarán de cobrarles mucho más; el pago de peaje no debe considerarse un impuesto, sino que una tarifa que refleja la reducción del daño o costo causado.

101

En definitiva no se trata de que los caminos dejen de ser bienes nacionales de uso público, ni tampoco que la red existente se transforme en una fuente a ser explotada con fines de lucro. Más bien se plantea que, junto con tarificar por provisión de infraestructura y problemas de congestión, el servicio provisto sea cancelado por los usuarios que se benefician del mismo.

¿Se debe proceder a ampliar la capacidad de la vía existente o a construir una carretera nueva? A veces se plantea la necesidad de que existan vías alternativas para que proceda el cobro de tarifas en los caminos concesionados. Este caso se conoce como el problema de la duplicación de carreteras. El argumento a favor es que todo país con un sistema extensivo de carreteras con peaje requiere que se disponga de una carretera gratis o sin peaje para el público. Pero demasiada competencia de una carretera gratis alternativa, puede causar problemas tanto prácticos como en términos de eficiencia social.

Desde una perspectiva de eficiencia social, no es deseable que haya demasiada competencia entre la carretera gratis y la tarifada, simplemente porque habría una asignación errada del tráfico: carreteras gratis atestadas y las pagadas subutilizadas, vale decir, inversiones perdidas como, en alguna medida, revela la experiencia de México.

En general, los proyectos de ampliación de capacidad o de mejoras de la carretera existente no dan lugar a tráfico nuevo. Pueden originar nuevo tráfico debido al hecho de que reducen los costos de viaje, pero la mayor parte del tráfico por la carretera mejorada es probable que ya circule por la vía existente.

Esto significa que la mayor parte de los beneficios que procedan de la mejora es probable que deban imputarse al total del tráfico. Todos los beneficios directos de una ampliación de carretera implican un mayor ahorro de costos. En el caso de una carretera nueva paralela a la actual, se supone que los beneficios en ahorro de costos generalizados de viajes son comparables e idénticos.

102 Existe una serie de argumentos que fundamentan la decisión adoptada de ampliar las carreteras actuales, en vez de construir nuevas carreteras concesionadas que se agreguen a las existentes para atender un mismo par origen/destino.

- Si bien la carretera es un servicio público, el usuario debería pagar por su uso; este argumento podría utilizarse a favor de la importancia o no de la consideración de la carretera vista como bien público.
- Chile tiene una experiencia de más de treinta años en el pago de peajes en carreteras interurbanas; luego, la ampliación de capacidad de las actuales genera beneficios netos por cuanto existe una notable mejora en el servicio entregado y además, la comparación relevante debería ser entre la carretera actual con peaje y la carretera concesionada con un peaje mayor.
- Las tarifas aplicadas reflejan los costos asociados con la construcción y explotación; no son tarifas monopólicas, dado que su valor absoluto máximo proviene de un proceso competitivo, son eficientes, tienden a disipar rentas y su reajuste está fijado por ley.

- Las experiencias internacionales muestran que para los países es más costoso construir carreteras alternativas sustitutas, que realizar las ampliaciones requeridas de capacidad; bajo la óptica de asignación de recursos, la evidencia de los casos de Francia, España, Portugal y México, muestra que esta modalidad sería ineficiente.
- No existen condiciones territoriales, grados de consolidación, relocalización de actividades, variables ambientales y de uso de suelo que, de manera generalizada, indiquen la necesidad de crear alternativas a las actuales carreteras. En los casos en que estos criterios han influido, se ha trabajado con la construcción de alternativas tipo “by pass”.

La opción elegida de entregar en concesión carreteras sin alternativa, obliga a la autoridad de gobierno a preocuparse de la regulación de monopolios y del diseño de los contratos, aspectos que se analizarán más adelante.

2. El cobro de peaje en Chile y sus alternativas

El cobro de peaje en Chile se generó por la creciente demanda hacia el Estado de mantener en buenas condiciones la red caminera existente y su permanente mejora. Por ley de la República, en el año 1963 se instala la primera plaza de peaje del país. En general, han existido argumentos legales asociados con el cobro de peajes en vías que no tienen alternativa. Ellos se basan en dos hechos garantizados por la Constitución: en primer término, la garantía de libre desplazamiento de un lugar a otro; y, en segundo, el resguardo del derecho de propiedad, por cuanto el peaje puede considerarse una limitación al uso de inmuebles de dominio privado cuyo acceso se restringe por el peaje, o bien como una limitante del uso de los vehículos motorizados. Un informe jurídico de marzo de 1994 señala lo siguiente:

- respecto del principio de libre tránsito, asegura que no es menoscabado con la tarifa o peaje, que más bien se refiere a la gratuidad o no del ejercicio del derecho; la Constitución no asegura ejercer gratuitamente los derechos que garantiza;
- respecto del derecho de propiedad, señala que la misma Constitución define que la ley puede establecer las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social; y

- respecto de su calidad de bien de uso público, sostiene que un camino sujeto a peaje fiscal no desafecta su calidad de bien nacional; por otra parte, los usuarios de esta clase de bienes públicos no poseen un derecho de propiedad sobre el uso, sino solamente ejercen las facultades que les otorgan las normas.

3. El Programa de Concesiones

El Programa de Concesiones Viales definido por el gobierno considera dos grupos: concesiones interurbanas (Grupo 1), por un total de US\$ 2 785 millones; y concesiones urbanas (Grupo 2), por un total de US\$ 770 millones. Es decir, de un déficit en el sector vial estimado en US\$ 6 250 millones, se incorporan US\$ 3 555 millones de capitales privados a través del sistema de concesiones. La diferencia deberá ser provista con fondos públicos a través de las inversiones que realiza el MOP en construcción, reparación, ampliación, rehabilitación, conservación y mantenimiento de vías urbanas e interurbanas.

104

D. REGULACIÓN

Las fallas de mercado son el fundamento básico para la regulación de las empresas de servicio público caracterizadas por importantes economías de escala y de diversidad. No obstante, esta visión ha sido discutida por Demsetz, quien argumentó que en presencia de economías de escala, la licitación competitiva del derecho a servir un mercado sería una alternativa institucional más eficiente que la regulación directa.

El enfoque de los mercados desafiables (“contestable markets”) adopta una postura similar. Este enfoque sostiene que en ausencia de costos hundidos (“sunk costs”), un monopolio natural se subordinará a las reglas de mercado.

Sin embargo, este enfoque requiere de condiciones extremadamente rigurosas para evitar la regulación del mercado. Primero, que la ausencia de costos hundidos permita la libre entrada y salida de la industria para hacerla “competitiva en principio”; segundo, que las condiciones de demanda y de tecnología aseguren que el equilibrio de

mercado sea eficiente en términos de “segundo mejor”. Esto es, que no haya entradas socialmente ineficientes y que el monopolista reciba sólo ganancias normales.

Por otro lado, hay que considerar que aunque las agencias reguladoras tienen por misión promover el interés público, existe la posibilidad de su captura por parte de la industria que regulan. Para evitarlo, se ha establecido que el contrato de concesión es de adhesión; esto es que el concesionario al presentar su oferta técnica y económica, automáticamente adhiere a la legalidad vigente estipulada en las BALI, en la ley de concesiones, en el reglamento y en el decreto de adjudicación de la concesión y en todas las demás normativas relacionadas. El Estado no puede cambiar, al momento de asignar la concesión, las condiciones económicas y técnicas de la misma; no obstante, el carácter incompleto de los contratos, en el sentido de que es imposible prever todos los acontecimientos y acciones futuras, lleva a una especial manera de relación entre el concesionario y el Estado. La supervisión de las concesiones reconoce las características propias de este negocio, atendiendo los criterios generales que el gobierno establece respecto de este tema; así, se han establecido dos ámbitos de acción: supervisión fiscal y comisiones conciliadoras.

105

1. El problema del monopolio natural

Las carreteras presentan economías de escala y de diversidad que las configuran como un monopolio natural. Esta situación es especialmente relevante en el caso de Chile, por cuanto la opción estratégica ha sido concesionar carreteras y autopistas existentes que no disponen de alternativa no tarifada. Las principales implicaciones son: i) que carece de viabilidad la tarificación al costo marginal de largo plazo puesto que el monopolista no financia los costos fijos; y ii) que si los costos decrecen por condiciones exógenas a la industria es posible que se generen beneficios monopólicos ex-post.

El regulador debe proteger a los usuarios de cualquier abuso monopólico potencial del que pueda disfrutar el concesionario privado; pero, además, necesita dar a los inversionistas la oportunidad de obtener una rentabilidad competitiva y razonable que reconozca los riesgos en que está incurriendo. En el caso de Chile, el criterio de selección para

la adjudicación de una concesión, se basa en la menor tarifa ofrecida, sujeta a una tarifa máxima o techo establecida en las BALI. De este modo, la concesión es otorgada a quien ofrezca la menor tarifa de acuerdo con las bases económicas; en la eventualidad de que todos los oferentes ofrezcan la misma tarifa, otras variables entran en juego.

En particular, la ley establece diferentes variables económicas para la adjudicación de una concesión. Dentro de los factores considerados se cuentan: i) la tarifa propuesta; ii) el monto de subsidio requerido; iii) el plazo de concesión; iv) los ingresos garantizados por el Estado; v) el pago al Estado ofrecido por el oferente; vi) el riesgo que asume el oferente durante la construcción de la obra; vii) los ingresos totales de la concesión; y viii) la oferta de reducción de tarifas al usuario, de reducción de plazo de la concesión o de pagos extraordinarios al Estado, cuando la rentabilidad sobre el patrimonio o los activos exceda un porcentaje máximo preestablecido.

2. Fijación de tarifas

106 La teoría de fijación de tarifas en vías o redes viales se debate entre la denominada tarificación óptima y la tarificación por congestión. La primera responde a la existencia de economías de escala y de diversidad en la provisión, mantenimiento y explotación de nueva infraestructura. En la segunda, que privilegia el análisis desde el punto de vista del usuario, la tarifa pasa a ser un corrector de externalidades por congestión; el ingreso a la vía de un usuario afecta los tiempos de viaje del resto, de manera que el costo del tiempo percibido privadamente difiere del costo social.

La demanda privada no considera los costos de realizar un viaje; es decir, no toma en cuenta los costos sociales ocurridos por daño al pavimento o la externalidad de congestión, ni el costo de la infraestructura que tradicionalmente ha sido financiado por el Estado. Todos estos elementos son introducidos a través de las funciones de costos y no a través de la función de demanda, la cual representa exclusivamente el bienestar que significa el viaje para el usuario.

En general, en las carreteras interurbanas (Grupo 1) no existe una tarifa por congestión por cuanto tanto las demandas vehiculares y el

dimensionamiento de los proyectos, permiten estimar que este fenómeno no está presente en el período total de la concesión; por lo tanto, la política tarifaria sólo considera tarificación por provisión óptima de infraestructura. La opción ha sido trabajar con tarificación de “segundo mejor” en un contexto de eficiencia económica. Se han agregado consideraciones de equidad en tres dimensiones: equidad espacial o geográfica, equidad intergeneracional y equidad horizontal.

En el caso de las vías urbanas (Grupo 2) se ha incorporado la tarificación por provisión de infraestructura a través de la fijación de tarifas máximas en períodos de punta y fuera de punta; se establece además, una tercera tarifa que recoge la diferencia entre costo marginal y costo medio por la congestión; esta tarifa se activa cuando la velocidad de operación es inferior a 45 km/h.

3. Gestión, reajustes y revisión tarifaria

Con la finalidad de maximizar los ingresos privados a través de políticas de gestión tarifaria conducentes a la captación de un mayor excedente del consumidor y a la revelación de preferencias, pero sujeto a las restricciones de tarifas máximas resultantes del proceso de competencia (Grupo 1), o previamente establecidas por la autoridad (Grupo 2), el concesionario puede: i) alterar la relación de tarifas entre los distintos tipo de vehículos, siempre que ellas estén dentro de los límites máximos; ii) cobrar tarifas diferenciadas por hora, día o semana, pero sin discriminar entre usuarios de la misma categoría; iii) ofrecer estructuras tarifarias especiales a empresas, instituciones y público en general tales como descuento por pronto pago o por volumen de transacciones; y iv) en general, las BALI establecen que las tarifas especiales tampoco podrán ser discriminatorias.

107

Como medida de protección contra la inflación, las BALI establecen un sistema de indexación completo; es decir, con un reajuste tarifario equivalente al 100 por ciento de la variación del índice de precios al consumidor del año anterior. Asimismo, se admite que el concesionario pueda solicitar, cada dos años y por causa justificada, una revisión del sistema de reajuste de las tarifas máximas.

4. Problemas de Asimetrías de Información

La regulación de un servicio público puede ser analizada en el marco de una relación principal-agente. El agente (la sociedad concesionaria) y el principal (el MOP) normalmente exhibirán divergencia de objetivos. El objetivo del ente regulador es garantizar los principios de igualdad de acceso, de calidad del servicio y de ausencia de discrecionalidad en el cobro de tarifas; por su parte, el objetivo de la empresa es naturalmente maximizar sus beneficios.

De esta manera, la preocupación del ente regulador es establecer un contrato cuyo tenor le permita ajustar lo más posible el comportamiento de la firma al interés colectivo. Así, el ente regulador trata, por un lado, de reducir al máximo la renta que la empresa obtendría desde su posición de monopolio; y por otro, de inducirla a reducir sus costos para aumentar el número de usuarios del servicio y capturar así, un mayor excedente del consumidor. A tal fin, el ente regulador dispone de los siguientes instrumentos: i) fijar una tarifa máxima (“price cap”); ii) definir normas de calidad; y iii) realizar el proceso de selección mediante una licitación competitiva.

108

Como es sabido, estos instrumentos no se aplican en un contexto de información transparente y donde los intereses de ambas partes están perfectamente definidos. Por ello, en la práctica, se plantea un problema de déficit de información para el regulador. El problema de información asimétrica se puede presentar en todas las fases de la concesión y comprometer la visión de las partes. El principal desea que el agente tenga un buen comportamiento y, a su vez, el agente requiere que el principal se comporte de manera que los riesgos soberanos sean mínimos.

Las BALI establecen multas en caso de que el concesionario no cumpla con lo exigido en el contrato, especialmente en relación con la calidad del servicio otorgado; estas multas incentivan un buen comportamiento. El hecho que el Estado no audite los costos de operación y que éstos no estén asociados con mecanismos explícitos de extracción de rentas, incentiva al concesionario a comportarse como un minimizador.

A su vez, la entrega de garantías de ingresos por parte del Estado constituye una señal de que no realizará acciones que perjudiquen la

concesión desde el punto de vista de los ingresos; si el Estado realiza acciones que perjudican los ingresos del concesionario, éstas se pagan. Por su parte, las cláusulas que establecen ingresos por peaje a partir de un piso es un incentivo para que el concesionario mantenga siempre el objetivo de cobrar tarifas. Bajo esta lógica, se diseñan los contratos que implican derechos y responsabilidades para el concesionario y el MOP.

E. ANÁLISIS DEL NEGOCIO, FINANCIAMIENTO Y RIESGOS

El financiamiento de un proyecto BOT tiene tres requisitos mínimos: i) que los flujos del proyecto sean capaces de ofrecer una rentabilidad atractiva al capital de riesgo; ii) que el nivel de garantías, colaterales y seguros comprometidos brinde confianza a los acreedores en cuanto al pago de los compromisos y deudas; y iii) que la estructuración financiera sea capaz de independizar los riesgos del proyecto de los riesgos de los patrocinadores.

Sin embargo, como punto de partida es necesario que exista financiamiento tanto en cantidad como calidad. En efecto, en este tipo de proyectos resulta deseable que participen diferentes agentes financieros, de modo de diversificar de una manera óptima los riesgos y facilitar el refinanciamiento que sea necesario. La profundidad de un mercado de capitales depende de la presencia de agentes con diferentes horizontes de planificación de sus inversiones y ahorros y distintos grados de aversión al riesgo. En México, a pesar de existir un nivel adecuado de ingeniería financiera en el diseño de los contratos de crédito, se carecía de financiamiento de largo plazo local. En España se tuvo que recurrir al financiamiento internacional, para lo cual el Estado entregó seguros de cambio. En Francia en tanto, se verificó una alta participación de financiamiento estatal en las concesiones bajo el esquema de sociedad de economía mixta.

En el caso de Chile se han tomado medidas adicionales para que la viabilidad financiera de largo plazo, especialmente a través de la adquisición de instrumentos de renta fija que emitan los concesionarios, permita asegurar que esta primera condición se cumpla. Desde mediados de 1995, rige una serie de medidas que modifican las leyes vinculadas

con el mercado de capitales, orientadas a facilitar el financiamiento de las inversiones en infraestructura pública. En general, estas facilidades financieras para obras de infraestructura abren la posibilidad de que los fondos de pensiones puedan invertir directamente en bonos sin historia de una sociedad concesionaria, siempre que cuenten con el aval de una clasificadora de riesgo. Este mismo criterio se extiende hacia las compañías de seguros al permitírseles que puedan invertir en el largo plazo a través de la compra de bonos u otros instrumentos. Este contexto hace posible el financiamiento de proyectos (“project financing”) como técnica de montaje financiero que se aplica esencialmente a necesidades específicas de una operación, donde las inversiones y los períodos de recuperación del capital son tales que los promotores no podrían participar solos con riesgos razonables.

110 El financiamiento de proyectos no se efectúa como un financiamiento clásico; vale decir, con la garantía inicial de todos los activos. Los proyectos BOT tienen en Chile al menos cuatro características que los diferencian del financiamiento tradicional: i) el activo principal, la autopista, vía o terminal de pasajeros, no es propiedad de la firma ya que el Estado mantiene la propiedad y por ende, el activo no es sujeto de garantía; ii) los proyectos tienen un plazo fijo, generalmente sobre veinte años, definido por contrato y, en consecuencia, ante cualquier circunstancia del proyecto se debe permitir la recuperación del financiamiento dentro de ese plazo; iii) los proyectos no tienen historia representativa desde un punto de vista privado por lo cual la evaluación de costos y de flujos de caja requiere mayores grados de profundización; y iv) existe una participación activa de diferentes agentes privados y públicos en las etapas del proyecto.

En consecuencia, el “cash flow” previsto debe ser suficientemente atractivo como para asegurar, en el mediano y largo plazos, un margen que permita cubrir los costos, los servicios de la deuda y una remuneración conveniente del capital de riesgo.

1. Análisis de riesgos del negocio

El tratamiento de los riesgos en el negocio de concesiones en Chile está siendo abordado bajo un esquema de distribución de los mismos entre los diferentes agentes que participan en el proceso. Como se señaló, en

un proyecto de concesión del tipo BOT participan al menos tres agentes: el Estado, representado por el MOP y el Ministerio de Hacienda; el concesionario, que tiene su estructura legal fundamentada en el derecho privado a través de la formación de una sociedad anónima de giro exclusivo; y los diferentes acreedores y/o garantes del proyecto. Esta asociación privada/pública para la asignación de riesgos se basa en el principio general de que si los mismos pueden ser tomados por el mercado (es decir, si tienen cierto grado de diversificación), entonces el Estado no participa; en el caso contrario, el Estado asume en parte o totalmente el riesgo.

En la etapa de construcción los dos riesgos centrales son: el de sobrecosto y el de sobreplazo; en la etapa de explotación, en tanto, el riesgo principal es de demanda o de ingresos. El sobrecosto se produce cuando la inversión efectiva supera a la estimada y su consecuencia es una caída de la rentabilidad esperada del proyecto; en particular, el riesgo de sobrecosto obliga al concesionario a pensar en la posibilidad de tener que realizar un aporte de capital mayor o de obtener financiamiento adicional. El sobreplazo, a su vez, aparece cuando las obras se atrasan más allá del plazo inicialmente establecido; ello implica que la firma no pueda comenzar a recibir los ingresos que permitan cubrir sus compromisos financieros en el tiempo inicialmente estimado. Los riesgos de demanda están asociados con la posibilidad de que el tráfico efectivo sea diferente del estimado; las causas posibles son variadas: cambios en los modos de transporte de los usuarios, elección de rutas alternativas, contracción de la actividad económica y cambios en la disposición a pagar, entre otras.

111

Si los inversionistas participaran en la concesión como promotores del proyecto y asumiendo los riesgos no diversificables, la prima por riesgo sería demasiado alta. Las condiciones del negocio serían exigentes y las variables económicas de borde podrían resultar socialmente no óptimas (peajes excesivamente altos), aun cuando el proyecto de concesión pudiera financiarse. El Estado puede participar de dos maneras con la finalidad de bajar el riesgo de los proyectos: una, establecer subsidios que permitan elevar la rentabilidad esperada y obtener un perfil de riesgo/retorno atractivo; y otra, tomar para sí los riesgos a través de la entrega de compensaciones, garantías y seguros.

2. Distribución de Riesgos

Con la finalidad de cubrir diferentes riesgos en la etapa de operación, en Chile se ha establecido una garantía que cubre la situación eventual de bajas considerables de los ingresos del concesionario. Esta garantía ha tomado diversas formas: en las primeras concesiones se estableció una garantía de tráfico año por año; posteriormente, se ha incorporado una garantía de ingresos.

El Ingreso Mínimo Garantizado (IMG) se estima como el 70 por ciento de la inversión más la totalidad de los costos de operación y mantenimiento, monto que es prorrateado en el plazo de la concesión, con una tasa de descuento similar a la tasa inicialmente esperada de crecimiento de los ingresos. Este mecanismo ha sido perfeccionado en las concesiones recientes donde se establece un IMG con banda propuesto por el concesionario; la idea es simplemente traspasar al futuro concesionario la responsabilidad de elegir el perfil de IMG que desea, bajo ciertas condiciones establecidas por el MOP.

112 Como contrapartida de la garantía de ingreso mínimo se ha establecido un sistema para compartir excedentes entre el Estado y el concesionario de manera opcional. Es decir, si el concesionario opta por la opción de IMG, entonces deberá entregarle al Estado, a partir de un cierto momento, un porcentaje preestablecido de sus ingresos; ese momento corresponde al punto en el tiempo en que el proyecto ya ha generado la tasa de rentabilidad previamente establecida por el Estado.

3. Fuentes de Financiamiento

En general, los proyectos de concesión del tipo BOT se financian mediante una cierta combinación de capital y deuda. Esta separación de la estructura de financiamiento surge precisamente de los aspectos que caracterizan un BOT: el tamaño del proyecto, el largo plazo de maduración de las inversiones y los tipos de riesgos asociados con el mismo y los acuerdos para distribuirlos entre los agentes intervinientes.

En la experiencia chilena los concesionarios financian su inversión con un elevado porcentaje de deuda, en comparación con el nivel de capital consistente con el riesgo asumido. La clave está en cómo traspasar a los financistas una parte del riesgo ya que es muy difícil que, a partir

de cierto nivel, el mismo sea absorbido enteramente por la empresa. La exigencia básica del financiamiento de proyectos BOT es que el proyecto se aísle de la sociedad concesionaria y se ofrezcan garantías de seguridad a quien presta los recursos en función de los flujos de caja y no de la capacidad de repago de los accionistas y promotores de la sociedad concesionaria.

El mercado de capitales está compuesto por una industria de servicios financieros que tiene un amplio rango de intermediarios, inversionistas, emisores de valores y empresas de servicios. La financiación del programa de concesiones en Chile proviene principalmente de los bancos comerciales, las compañías de seguros, los fondos de pensiones y los fondos de inversión.

a) Bancos comerciales

El financiamiento bancario es una fuente importante dentro del mercado local y los créditos, sin garantía, que los bancos otorgan para financiar obras públicas pueden alcanzar hasta el 15 por ciento del capital pagado y las reservas de la institución acreedora, siempre que el préstamo sea otorgado por dos o más instituciones financieras y que cumpla con las siguientes condiciones.

113

- Las empresas constructoras o las concesionarias del proyecto deberán estar clasificadas en las categorías de riesgo A o B por parte de las instituciones financieras que otorguen el financiamiento
- Las empresas constructoras o las concesionarias deberán comprometerse a constituir, en garantía de su obligación ante la entidad crediticia, los ingresos mínimos que se generarán en la fase de explotación del proyecto de infraestructura, garantizados por el Estado o por un seguro de carácter privado; esta garantía tiene por único fin amparar el pago del crédito.
- Las empresas constructoras o las concesionarias del proyecto deberán comprobar mediante un certificado del MOP o de una firma de auditores externos registrada en la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, que tienen un capital no inferior al exigido a las empresas registradas en el MOP en su más alta categoría.

Por su parte, la Ley de Concesiones establece una prenda especial de concesión de obra pública, la cual será sin desplazamiento de los

derechos y bienes prendados; ella podrá ser pactada por el concesionario con los financistas de la obra o de su operación o en la emisión de títulos de deuda de la sociedad concesionaria.

b) Compañías de seguros

La participación de las compañías de seguros puede realizarse a través de cuatro mecanismos distintos.

- Como accionista de la sociedad concesionaria que le brinda posibilidad de acceso a mayores retornos, sin aumento significativo del riesgo; sin embargo, tiene la desventaja de que si la sociedad concesionaria es cerrada, está inversión no es elegible para respaldar reservas técnicas y patrimonio de riesgo.
- Como aportante de un Fondo de Inversión de Desarrollo de Empresas; esto se realiza mediante la adquisición de cuotas que son elegibles para respaldar reservas técnicas y patrimonio de riesgo; su principal desventaja es el menor retorno debido a las comisiones del Fondo.
- 114 - Como acreedor o tenedor de bonos que es posible en la medida en que la sociedad concesionaria emita bonos con renta fija, sin opción de pre-pago, expresados en Unidades de Fomento (UF) y clasificados en la categoría A de riesgo, clasificación que es muy exigente para las compañías que participan en la etapa de construcción; sin embargo, esta variante se puede tornar atractiva una vez que la obra esté terminada con la vigencia de un adecuado marco jurídico, de una correcta confección de las bases de licitación y de la existencia de las debidas garantías
- Por último, las compañías de seguros pueden participar en la etapa de construcción también mediante promesas de compraventa; estas promesas se activan cuando se cumplen una serie de condiciones estipuladas previamente, básicamente, que la obra se haya terminado y que cuente con un grado de inversión adecuado.

c) Fondos de Pensiones

En materia de concesiones, los fondos de pensiones también pueden invertir en bonos de empresas públicas y privadas con menos de tres años de historia representativa. En este caso, los títulos de deuda que

dicha empresa emita serán considerados bonos de proyectos sin historia, puesto que la sociedad propietaria de la concesión se formará específicamente para dicho fin.

A pesar de que los fondos de pensiones pueden invertir en títulos de deuda emitidos tanto durante la etapa de construcción como de operación de la concesión, se puede considerar de menor probabilidad la inversión durante la etapa de construcción, a menos que se disponga de mecanismos alternativos para cubrir el riesgo inherente a esa etapa; en general los principales requisitos son los siguientes.

- La existencia de una garantía de cumplimiento del contrato de construcción, que asegure que el costo no excederá un cierto nivel y que su puesta en marcha no será posterior a una fecha preestablecida, con cobertura completa de los riesgos de sobrecosto y sobreplazo.
- Que haya un patrocinador principal, que controle al menos un tercio del capital del concesionario, con experiencia en proyectos de envergadura semejante y solvencia adecuada; que al menos uno de los patrocinadores tenga experiencia reconocida en el sector; y que el monto estimado de la inversión sea inferior a la suma de los activos consolidados de los patrocinadores.
- El estudio de factibilidad debe arrojar una tasa interna de retorno mínima del proyecto cuatro puntos porcentuales por encima de la tasa anual de los papeles de largo plazo del Banco Central y la sociedad concesionaria debe entregar en garantía los flujos de ingresos del proyecto.
- Si los bonos son emitidos para el financiamiento de la construcción de la obra, los recursos deben ser entregados a la sociedad concesionaria de acuerdo con un calendario de desembolsos vinculado con el grado de avance efectivo de las obras.

115

Asimismo, el concesionario debe comprometerse a mantener asegurados sus bienes de acuerdo a prácticas razonables en la industria. Los seguros deben cubrir al menos la paralización de faenas que garantice el flujo de pago a los acreedores. Se espera que la mayor participación de los fondos de pensiones se dé en la etapa de explotación a través de la adquisición de instrumentos de deuda (bonos) que emitan las sociedades concesionarias para el refinanciamiento de la deuda mayoritariamente

bancaria contraída en la etapa de construcción. Alternativamente, los fondos de pensiones pueden participar indirectamente mediante Fondos de Inversión vía la adquisición de cuotas del capital de la sociedad concesionaria.

d) Fondos de inversión

El financiamiento mediante Fondos de inversión es una nueva opción de largo plazo, pero sujeta a la liquidez que permite la transabilidad de la cuota. Los Fondos de inversión están divididos, a su vez, en: Fondos de inversión de desarrollo de empresas, Fondos de inversión inmobiliaria y Fondos de inversión de capital extranjero de riesgo.

En general, los Fondos de inversión son administrados por una sociedad anónima de giro exclusivo y fiscalizada; su fundamento financiero está centrado en la emisión de cuotas que tienen la característica de ser no rescatables, lo que permite asegurar una inversión de largo plazo. Los fondos de inversión concentran su financiamiento en proyectos de desarrollo de empresas del área de infraestructura en un 70 por ciento (concesiones, privatizaciones, generación de nuevas empresas comerciales con y sin historia); el resto se orienta a la inversión en valores de oferta pública a través de acciones, renta fija y otros.

116

e) Financiamiento internacional y seguro de cambio

Si bien la banca internacional ha participado en el financiamiento de este tipo de proyectos en diversas partes del mundo, su papel ha sido principalmente de provisión de fondos de corto plazo para el período de construcción, así como de garante del riesgo asociado con ese período. El principal obstáculo para una participación activa por parte de la banca internacional está determinado por el seguro de cambio; se debe recordar que los ingresos por peaje de las sociedades concesionarias están indizadas en moneda local (pesos), y por lo tanto, también sus activos; si se contraen pasivos en otra denominación pueden ocurrir desajustes financieros que la banca extranjera demanda cubrir de alguna manera como, por ejemplo, de un “swap”.

Por otra parte, el mercado internacional de capitales tiene experiencia en el financiamiento de este tipo de proyectos vía la emisión de bonos. Existen diferentes modalidades de financiamiento, que dependen del tipo de mercado al cual se desee acceder; ellas van desde un “private

placement”, que consiste en la colocación entre un grupo reducido de inversionistas institucionales, hasta colocaciones abiertas de bonos en los mercados de Estados Unidos o de Europa (eurobonos). Nuevamente la principal restricción para una participación activa del financiamiento externo vía bonos está dada por la necesidad de un seguro de cambio.

Las agencias multilaterales entre las que destacan la Corporación Financiera Internacional, filial del Banco Mundial, y la Corporación Interamericana de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo, son fuentes tradicionales de financiamiento externo. Por lo general, el incentivo para operar con estas agencias es la representación de su aval ante la comunidad financiera internacional de que el proyecto es razonable. En particular, se establece la modalidad de créditos directos, en la cual la selección del operador está guiada por la calidad de los patrocinadores.

4. Composición del financiamiento del Programa

Tomando en consideración la composición de los consorcios (por el concepto de empresas relacionadas), el grado de exposición al riesgo de la banca comercial local, su límite de “leverage” y los recursos ya otorgados que ascienden a más de US\$ 300 millones, una estimación de US\$ 1 100 millones como monto máximo posible de financiar mediante esta fuente parecería razonable. La diferencia tendrá que ser cubierta o con bancos extranjeros o mediante la emisión de bonos sin historia por parte de las sociedades concesionarias, clasificados con un grado de riesgo de inversión que las habilite para entrar al portafolio de los fondos de pensiones y de las compañías de seguros.

117

Así, el financiamiento local se encarecería, con el consiguiente efecto sobre las condiciones de licitación de las concesiones y el grado de participación de las empresas, por la combinación de dos efectos: el mayor grado de exposición al riesgo de los bancos comerciales locales y el uso de condiciones de crédito exigentes frente a la ausencia de alternativas razonablemente convenientes para los consorcios adjudicatarios.

En función de lo anterior, resulta importante la participación de los bancos y fondos extranjeros en el financiamiento del Programa de Concesiones. Sin embargo, la banca y los fondos extranjeros pueden

estimar riesgoso endeudarse con las firmas concesionarias chilenas, por cuanto éstas están recibiendo sus ingresos indizados en UF y estarían contrayendo deudas en dólares. Como ya se dijo, entonces, resulta natural que los bancos extranjeros exijan un seguro de cambio que les permita cubrir riesgos de devaluación de la moneda doméstica, de manera de asegurar que las sociedades concesionarias puedan cumplir con sus compromisos financieros.

EL ROL DE LA INFRAESTRUCTURA EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN

Juan Legisa*

A. INTRODUCCIÓN

El proceso de integración que se viene dando desde comienzos de la década de los años 90 en el Mercosur, y que ya se extiende al Cono Sur, se diferencia substancialmente de los procesos de décadas anteriores por desarrollarse ahora como una integración en apertura. Los modelos previos tenían también un objetivo de integración pero mirando hacia adentro, con esquemas proteccionistas y procurando una especialización de los países miembros. Por otra parte, los modelos del pasado acudían a la idea de la supranacionalidad para conducir el proceso de integración económica, mientras que el esquema del Mercosur se basa en la toma de decisiones por consenso. De todas formas, cualquiera sea el modelo adoptado, debe tenerse en cuenta que la integración regional se inscribe en un proceso de globalización.

119

Lo cierto es que los procesos de integración entre países vecinos requieren una especial atención respecto de su integración física que se superpone con la integración meramente comercial y la complementa, a diferencia de la integración de países que no tienen proximidad geográfica. La necesidad de mejorar la competitividad intra y extra regional plantea desafíos de enorme magnitud y urgencia para no perder posición entre los estados parte del bloque y entre éste en su conjunto y el resto del mundo, el cual también está organizado en bloques más o menos eficientes en muchos casos. Es destacable también que, algunos

* Presidente, Ente Regulador de Electricidad (ENRE), Buenos Aires, Argentina.

de ellos poseen gran potencia y agresividad mientras que otros, apoyándose en un bajo desarrollo social, compiten con ferocidad con los de desarrollo intermedio, como son aquellos a los que pueden aspirar los latinoamericanos.

A su vez, en América Latina en general y en el Cono Sur en particular, existió en el pasado una situación de rivalidad entre diversos países, siguiendo teorías geopolíticas muchas veces de confrontación, que impidieron el desarrollo basado en la integración económica y conspiraron, deliberadamente o por falta de necesidad, contra la construcción de una adecuada infraestructura física. Por esta razón hoy se observan enormes potencialidades y complementariedades difíciles de viabilizar a costos competitivos en el corto plazo.

Las siguientes reflexiones se presentan con la intención de provocar un debate orientado a lograr un conjunto ordenado de ideas para encarar acciones de integración en las subregiones de la América Latina, o en el conjunto de la misma.

120 Estas reflexiones tienen como marco de referencia la reciente experiencia del Mercosur y la que se perfila en el Cono Sur y están basadas, por razones de experiencia personal, sobre el sector energético.

B. DECISIONES SOBRE INFRAESTRUCTURA Y CONFIGURACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

El desarrollo de una infraestructura importante, moderna y eficiente posee una serie de cualidades que podrían resumirse de la siguiente manera.

- 1) Contribuye fundamentalmente a mejorar la competitividad intrazonal, aumentando los flujos de intercambio que permiten aprovechar las ventajas comparativas estáticas y dinámicas, así como la complementariedad de las economías, la dotación de recursos, las características socioculturales y otras.
- 2) El efecto integración, debidamente aprovechado, tiene efectos sinérgicos que hacen de palanca para el crecimiento del conjunto de la región en promedio.

- 3) Aumenta la eficiencia del conjunto para mejorar la competencia con el resto del mundo.
- 4) En general el desarrollo de la infraestructura, de cualquier índole, es intensivo en el uso de mano de obra, factor esencial para contrarrestar los efectos negativos de la aplicación de tecnologías modernas en el sector productivo que vienen generando una desocupación creciente.
- 5) La mayoría de las veces las tecnologías son de más fácil acceso en la propia región o utilizando esquemas de cooperación con una gama de países mucho más amplia que si se tratara del sector productivo.
- 6) Permite poner en valor zonas marginales que pueden acceder a mercados ampliados de mayor poder adquisitivo.

Sin embargo, muchas de las obras a realizar tienen una alta intensidad de capital y largos períodos de amortización que, si bien en el nuevo esquema deben ser encaradas por el sector privado, no siempre poseen condiciones de rentabilidad como para hacerlas atractivas frente a otras inversiones de recuperación del capital a más corto plazo. Otros aspectos, como los altos impactos que ciertas obras poseen sobre el medio ambiente o las poblaciones afectadas, agregan factores de riesgo que dificultan el financiamiento de tales obras, en particular impidiendo las modalidades de “project financing”.

121

También es muy importante establecer un equilibrio entre el tipo de tecnología a utilizar y la intensidad de mano de obra de los trabajos a realizar. Asimismo, el proceso de integración debe realizarse, desde el punto de vista territorial, de manera armónica, lo cual implica no dejar de lado zonas marginadas con lo cual se incrementarían los desequilibrios regionales. Ello demanda obras de infraestructura, por ejemplo en electrificación rural que son, generalmente, de baja rentabilidad financiera, planteándose también la necesidad de buscar un equilibrio entre el desarrollo concentrado y un desarrollo distribuido es decir eficiencia financiera versus equidad.

C. ¿ PLANEAMIENTO O MERCADO ?

El debate entre si el mercado resolverá todos los problemas, o si es necesario planificar la economía se daba por terminado después de la segunda guerra mundial y se entendía que el mundo occidental había encontrado una forma práctica de resolverlo. En tal sentido, el consenso tácito era que las fuerzas del mercado actuarían como asignadoras de recursos pero, al mismo tiempo, los Estados realizarían una planificación indicativa como guía, especialmente ahí donde el capital privado carecía de incentivos.

Sin embargo, en los últimos años reapareció en diversos países de América Latina este debate, a veces justificado en errores de la planificación o en sistemas de planificación autoritaria o tecnocrática pero, en otras ocasiones, como un fundamentalismo de mercado tan peligroso como el abuso de los tecnócratas planificadores.

122 En las circunstancias actuales, en algunos países ya después de las privatizaciones y en otros en vías de completar ese proceso en el corto o mediano plazo, se observa una inteligente solución a este viejo problema mediante mecanismos de planificación indicativa o de prospectiva que permiten avizorar el futuro sin establecer mecanismos coercitivos de concreción, aunque sí de orientación o de llamados de atención oportunos sobre los riesgos que se corren.

Es responsabilidad del Estado realizar los estudios de mediano o largo plazo que permitan, para distintos escenarios, conocer las debilidades del sistema, las tendencias, los riesgos y las fortalezas y orientarse hacia la búsqueda de soluciones robustas que permitan minimizar el riesgo de corto, mediano y largo plazos y aprovechar al máximo los mecanismos del mercado para que, mediante el mayor grado de competencia posible, se pueda procurar el sistema más eficiente al menos según se lo percibe en la actualidad.

Debe tenerse también en cuenta que el óptimo de hoy será diferente de los del futuro, planteándose situaciones de sistemas desadaptados. Sin embargo, un monitoreo permanente, adecuados incentivos y un ajuste de la prospectiva, relativos a la infraestructura, conducirán a una eficiencia que, a su vez, trae como consecuencia la mayor competitividad de los sectores productivos.

Cabe destacar que los grandes sistemas energéticos, propios de los centros urbanos desarrollados o de los centros productivos de la mayoría de los países de la región latinoamericana, no difieren conceptualmente en cuanto a problemas y soluciones de aquellos que son propios de los países industrializados. En consecuencia, les son aplicables la mayoría de las reglas que imponen estos últimos.

Sin embargo, las imperfecciones del mercado o las características monopólicas de ciertos segmentos de, por ejemplo, la distribución o el transporte de energía, requieren de una adecuada regulación para evitar el abuso de posiciones dominantes, así como para orientar y organizar los mercados hacia objetivos que impliquen no solamente mejorar la productividad, sino también mejorar la calidad de vida de la población.

Por otra parte, aquellas vastas regiones que se hallan fuera de los grandes sistemas urbanos o productivos citados, sean éstas rurales o urbano marginales, raramente podrán abastecerse adecuadamente de energéticos de producción centralizada o descentralizada acudiendo a mecanismos puros de mercado. Por el contrario, será necesario apelar a compensaciones que lleven a estas obras a niveles atractivos de rentabilidad para los potenciales inversores o, en su defecto, a organismos que el Estado deberá crear por sí, por medio de cooperativas, o por el sector privado eventualmente interesado.

123

Ello hará accesible la energía a poblaciones que poseen menor poder adquisitivo, menor capacitación, consumos bajos por falta de equipamiento adecuado para la producción o el mejoramiento del nivel de vida de la población.

A lo dicho debe asignársele la debida importancia ya que, en esta etapa de postprivatización, es necesario comenzar a adoptar mecanismos que eviten la centrifugación de una parte de la población que corre el riesgo de quedar definitivamente marginada de los grandes mercados. Caso contrario, se producirían los consiguientes problemas sociales: las migraciones hacia los centros mayores, la violencia y otros fenómenos desgraciadamente crecientes en estos tiempos.

Por todo lo expuesto, es conveniente que los sistemas democráticos, aun débiles en gran parte de América Latina, incorporen nuevos y eficientes sistemas de planificación, llámese ésta indicativa, estratégica

o prospectiva sin desconocer las diferencias conceptuales entre éstas, lo cual no tiene objeto discutir aquí. Pero para esto hay que tener en cuenta que las políticas, que son consecuencia del consenso o de las mayorías, deben encontrar estrategias para lograr un óptimo macroeconómico nacional en un contexto de integración regional.

Es necesario advertir que la región, que se viene recuperando de la crisis de la deuda, de la llamada década perdida, del denominado efecto tequila, debe asegurar que la recuperación económica tenga su correlato en un adecuado desarrollo social, al mismo tiempo que en un control de los mencionados procesos de centrifugación tan perniciosos como inaceptables.

Pero no es menos cierto que la necesidad de planificar en materia de infraestructura es, en muchos casos, puesta de manifiesto por el propio sector privado, sea por el lado de los constructores, los proveedores de equipos o las entidades financieras.

124 Es fácil observar que en países donde se abandonó la planificación aparecen decenas de empresas, cada una realizando su plan, a veces de manera imperfecta. En la mayoría de los casos, los mismos no guardan coherencia con el conjunto del sector o con la macroeconomía y adoptan más bien microenfoques sectoriales, incompletos, con visiones de largo plazo que pueden llevar a errores graves para el futuro de las mismas empresas.

De esta manera, sin atentar contra la iniciativa privada particularmente en los grandes sistemas más arriba mencionados, deben existir lineamientos tanto para las zonas de menor desarrollo relativo como para aquellas obras de infraestructura que hagan al desarrollo.

Los procesos de ajuste que se vienen realizando desde hace varios años, a lo cual debe añadirse la desorientación de muchos organismos del Estado, han conducido a un debilitamiento institucional. Una de sus características centrales es que, en algunos casos, existen vacíos o aún ausencia de instituciones aptas para realizar la planificación y, en otros, esquemas antiguos que no permiten planificar con las orientaciones y modalidades que se han expresado más arriba.

Lo antedicho obliga a realizar una verdadera reingeniería de la planificación, so pena de perder toda eficacia y volver a repetir los errores del pasado, sea por omisión o por enfoques equivocados.

Además, en el caso de la infraestructura, las inversiones quedan enterradas y se diferencian notablemente de las inversiones financieras que pueden retirarse y colocarse en cualquier parte del mundo, cada vez con mayor facilidad; cabe diferenciarlas aún de las de la mayoría del sector productivo, que se renuevan con mayor periodicidad, son de menor intensidad de capital y pueden, en muchos casos, trasladarse o desmontarse con mayor facilidad.

D. EL SECTOR ENERGÉTICO

No cabe duda que el sector energético posee una importancia para el desarrollo económico y social de gran relevancia. Tampoco debe dejarse de lado la existencia de errores cometidos en el pasado que deben ser evaluados objetivamente para extraer conclusiones útiles para los duros tiempos que deberán enfrentar nuestros países en el futuro inmediato.

En efecto, bajo el pretexto de que se trataba de un sector estratégico se realizaron grandes inversiones, de manera autónoma, con planes sectoriales no armonizados con el resto de la economía. Estos condujeron más de una vez a sobreinversiones y niveles de endeudamiento no compatibles con el resto de la economía convirtiéndose, para esta última, en una enorme carga.

125

Mucho más grave fue que, en varios casos, inversiones elevadas en ciertos eslabones de la cadena de producción (grandes centrales eléctricas, producción petrolera, entre otras) no fueron acompañadas por las necesarias obras de transporte o distribución, con lo cual se daba la paradoja de contar con las facilidades de producción (total o parcialmente ociosas) y, al mismo tiempo, no era posible abastecer a mercados ávidos de energía.

Probablemente en estos momentos exista mucha mayor conciencia de la necesidad de armonizar al sector con el conjunto de la economía. En tal sentido, la más ajustada visión microeconómica del sector privado puede constituirse en un aporte.

No obstante, a diferencia del pasado donde la falta de financiamiento era una constante, se observa hoy una gran liquidez internacional para el financiamiento de obras del sector. En ciertos casos, ello ha conducido a precios muy superiores a los esperados en procesos de privatización. Sin

embargo, este hecho debe seguirse con cautela hacia el futuro cuando la captación de los recursos, más que para la adquisición de empresas existentes, deba encaminarse a la expansión de los sistemas energéticos.

No debe dejarse de lado la gran cantidad de obras energéticas de integración física que están en ejecución o en proyecto en el Cono Sur y que serán mencionadas más adelante. La materialización de estas obras constituye uno de los grandes desafíos de la próxima década, al mismo tiempo que un factor esencial de progreso y optimización. Ello será posible sólo en un nuevo marco político e institucional donde la integración sea un hecho económico de trascendencia y continuidad asegurada en el tiempo.

E. EL SECTOR ENERGÉTICO EN EL CONO SUR

126 Los países miembros del Mercosur poseen una vasta experiencia en obras de integración de gran envergadura correspondientes al sector energético. Basta para ello mencionar que, en materia de centrales hidroeléctricas binacionales, se cuenta a la fecha con más de 17 000 MW instalados, lo cual representa una inversión superior a los 20 000 millones de dólares. A ello se debe sumar las interconexiones eléctricas en extra alta tensión y la existencia de gasoductos internacionales.

No menos importantes son los grandes volúmenes de intercambio que se producen en el área de los hidrocarburos (petróleo crudo y derivados, incluyendo importantes volúmenes de gas licuado). En efecto, es muy probable que en el corto plazo el volumen de los mismos alcance un monto de 2 000 millones de dólares anuales, si se suman el gas natural y la electricidad. Este hecho es notable no sólo por su valor absoluto, sino también por el corto plazo en que se ha llegado al mismo (del orden de 8 años).

En consecuencia, es verdaderamente destacable que en el proceso previo, no caracterizado por la vigorosa vocación de integración que caracteriza al presente y no exento de rivalidades y confrontaciones, se hayan concretado obras del tamaño, importancia y costo de las enumeradas. Por esta razón, y la valiosa experiencia acumulada, es posible encarar el desafío actual de convertir las exitosas experiencias bilaterales

del pasado, en igualmente exitosas experiencias multilaterales en los próximos años.

Este salto no consiste solamente en multiplicar el número de países, sino en lograr un avance cualitativo que contribuya a construir un mercado regional que, a su vez, cree las condiciones de intercambio necesarias para superar las fronteras políticas en virtud de una estrecha integración económica. De tal forma, las obras físicas serán consecuencia de la existencia de tal mercado.

En este sentido, el Tratado de Asunción es de una claridad y actualidad indiscutibles; sus objetivos de libre circulación de bienes, servicios y personas, en un marco de unión económica darán, a pesar de las dificultades previsibles, resultados por encima de las expectativas iniciales y con tendencias francamente alentadoras para el futuro inmediato. La incorporación de Chile y Bolivia en Zonas de Libre Comercio amplía el espacio para llevar adelante una vigorosa integración de todo el Cono Sur.

En el sector energético se cuenta con reservas por casi 32 000 millones de toneladas equivalentes de petróleo (TEP). Las de mayor envergadura corresponden a la forma de hidroelectricidad que constituye casi las tres cuartas partes del potencial, aunque un número más preciso depende de la metodología de cálculo aplicable a recursos renovables. A continuación le sigue el carbón mineral y luego el petróleo: el carbón con elevados costos y dificultades para su desarrollo y, el petróleo, distribuido geográficamente de tal manera que únicamente Argentina y Bolivia se abastecen y cuentan con saldos exportables.

127

El petróleo se encuentra en su mayoría en Argentina y Brasil, 31,5 y 57,3 por ciento respectivamente, mientras el gas natural se localiza principalmente en Argentina, con un 46,6 por ciento, y en Bolivia que, si bien sólo posee un 10,5 por ciento, dispone de saldos exportables de magnitud como consecuencia de su bajo consumo. La hidroelectricidad se concentra principalmente en Brasil, con un 60,8 por ciento, siguiéndole Argentina, Chile y Paraguay con 8,9, 6,0 y 5,4 respectivamente. No obstante, debe destacarse la situación de Paraguay, país que posee saldos exportables de enorme magnitud que lo han convertido en el mayor exportador de la región y uno de los más grandes del mundo.

De esta manera, al comparar la producción de energía primaria, que en 1994 fue del orden de 190 millones de TEP frente a un consumo de poco más de 200 millones, se observa que en la región existe un déficit energético, recurriéndose a la importación desde otras partes del mundo de petróleo y derivados.

En cuanto a la ubicación geográfica de los recursos, debe tenerse en cuenta que la Cuenca del Plata, de la que forman parte todos los países del Cono Sur a excepción de Chile, es una de las de mayor potencial hidroeléctrico del mundo, con una capacidad potencial de más de 150 000 MW y una producción de unos 650 000 GWH.

Todas estas obras, en general de gran magnitud, están situadas en zonas bastante alejadas de los grandes mercados como San Pablo, Buenos Aires, Río de Janeiro, Minas Gerais, Montevideo y Asunción, entre otros. Muchos mayores aún son las distancias que corresponden a las fuentes que se sitúan en la enorme cuenca del Río Amazonas. A su vez, las cuencas sedimentarias con mayor potencial en hidrocarburos líquidos y gaseosos se hallan en zonas cercanas a la Cordillera de los Andes, en la Patagonia Argentina, en el Océano Atlántico Sur o en zonas marítimas profundas brasileñas así como en el oriente boliviano. Es decir que, nuevamente, las distancias entre los grandes centros de reservas y los mercados son de gran magnitud.

128

Lo dicho implica que un gran intercambio de energéticos es posible en la región sólo si se movilizan grandes masas de energía a considerables distancias, sea en forma bidireccional como será el caso de las interconexiones eléctricas entre Brasil y Argentina, o unidireccional como es el caso de los diversos gasoductos en construcción o proyectados. Esto implica el desarrollo de grandes líneas de interconexión eléctrica, gasoductos, oleoductos, facilidades portuarias y otras. Todas estas iniciativas se inscriben en una categoría de grandes obras de integración con características propias e inversiones de singular importancia.

Actualmente hay ya en construcción o en planeamiento grandes proyectos de integración energética para el aprovechamiento y la transmisión internacional de estas fuentes de energía. Ellas se verifican principalmente entre Argentina y Brasil, pero también entre Argentina y Uruguay, entre este último país y Brasil, entre Chile y Argentina y también con Bolivia.

En síntesis, la cantidad de proyectos de obras de integración en materia de gasoductos, electroductos y centrales hidroeléctricas, que permitirían colocar el potencial energético en los grandes mercados, es de considerable magnitud. Un estudio reciente ha estimado que, los proyectos posibles de concretar en los próximos años, requerirían una inversión de unos 15 000 millones de dólares por año que deberá sumarse a la inversión nacional que podrá llegar, tal vez, a unos 9 000 millones de dólares anuales para toda la región.

Semejante suma de dinero requiere de un enorme esfuerzo de coherencia, seguridad jurídica nacional y regional, así como de solidez y estabilidad económica y una adecuada programación para cometer los menores errores posibles.

Si bien se dijo que existe una importante liquidez internacional que facilita la inversión en obras energéticas, ésta se ha puesto de manifiesto en la adquisición de empresas ya en funcionamiento o en proyectos de menor riesgo como es el caso de las centrales térmicas modernas. Es muy buen negocio comprar centrales hidroeléctricas ya construidas y no es fácil que los inversores privados comiencen a construir centrales de este tipo.

129

En efecto, la alta intensidad de capital, los riesgos constructivos, particularmente los geológicos, los impactos ambientales, los problemas de tipo social de la población afectada, así como los largos períodos de construcción de este tipo de aprovechamientos, introducen riesgos que no permiten pensar en modalidades de "project financing" como sí es el caso de las centrales térmicas, los gasoductos o las líneas eléctricas.

En consecuencia, deberían arbitrarse nuevos medios para que, sin intervención del Estado, el sector privado se interese en invertir en obras donde la región cuenta con más recursos que, además, son recursos renovables y fuentes limpias como la hidroelectricidad.

En este sentido se debería repensar el papel de los bancos de fomento, instituciones éstas que, sin tener que financiar las obras de infraestructura acometidas por el Estado como en el pasado, podrían dedicarse a financiar las iniciativas privadas que facilitarían la puesta en marcha de proyectos de energías renovables en igualdad de condiciones con sus competidores.

Otro asunto no menos importante es el desarrollo institucional que se debería producir, si se pretende que los procesos de este tipo sean exitosos. El manejo de proyectos con diversidad de áreas sociales y económicas no es fácil y requiere contar con autoridades que unifiquen el estudio, la planificación, la construcción y la explotación de estos proyectos en forma eficiente y con un mando centralizado o fuertemente coordinado. Ello evitaría dispersiones institucionales que lleven estos proyectos al fracaso. En resumen, deben crearse autoridades de cuenca o de desarrollo regional que se ocupen de la integridad de cada proyecto.

Lo dicho no implica dejar de lado las autoridades sectoriales o regionales existentes; por el contrario, se requiere coordinar con ellas las etapas previas al lanzamiento de las obras, su ejecución y lo que ocurra una vez finalizadas y puestas en explotación.

130 La discusión previa de los proyectos con autoridades provinciales, municipales, organizaciones no gubernamentales, aunque sean laboriosas, permiten lograr consensos que evitan problemas futuros. Asimismo, se pueden evaluar mejor los costos de la solución o mitigación de problemas sociales y ambientales que deberían ser agregados al proyecto. Finalmente, ello permitiría verificar su factibilidad económica y financiera a los efectos de cerciorarse ex ante del verdadero valor y oportunidad del emprendimiento.

F. CONCLUSIONES

En atención al análisis precedente se pueden resumir algunas conclusiones preliminares.

- 1) En el mediano y largo plazos la configuración económica y social estará fuertemente ligada a las decisiones que, en materia de infraestructura se tomen en cada país y en el conjunto de los bloques económicos de los cuales forman parte. Ello se debe, por un lado, al necesario incremento de la competitividad para asegurar el crecimiento y, por otro, a la fuerte incidencia de las obras de infraestructura en la ocupación de la mano de obra, que es una necesidad creciente de esta época.

- 2) Necesariamente, los procesos de decisión en materia de infraestructura deberán ser evaluados y ajustados permanentemente para evitar situaciones de falta de coordinación que los alejarían del óptimo con las consiguientes pérdidas para el conjunto de la sociedad, así como para la microeconomía de los actores involucrados.
- 3) Corresponde al Estado arbitrar entre las elecciones libres del mercado y aquellas áreas donde el mercado es imperfecto o no actúa, sea por marginalidad o desinterés. Al mismo tiempo, una planificación indicativa o prospectiva no sólo no atenta contra el mercado, sino que puede contribuir a una mejor transparencia y encuadre de las decisiones en el largo plazo y a las decisiones sectoriales en el conjunto de la economía.
- 4) Mediante una adecuada regulación, en particular en áreas donde existen monopolios, se deberán solucionar los problemas de articulación entre lo público y lo privado.
- 5) Es necesario un fortalecimiento institucional que armonice la regulación, la prospectiva y la operación optimizada de los sistemas con la fijación de políticas y estrategias nacionales y la necesaria protección de los derechos de los usuarios.

EL ESTADO Y EL DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA

José Ricardo Melo*

A. INTRODUCCIÓN

En las últimas dos décadas se ha producido en muchos países, y en particular en América Latina, una modificación importante en las tareas tradicionalmente asignadas a los sectores público y privado. Los actores privados han ganado un espacio de actividad notablemente mayor, particularmente pero no exclusivamente en lo económico. También en lo político han aparecido agentes privados nuevos como grupos de estudio, comunidades de distinta índole y medios de expresión social que igualmente han contribuido a una redefinición sustancial de los espacios respectivos.

133

Pero en realidad esta redefinición aún no termina de decantar. En particular, subsiste un importante debate sobre el papel que debe cumplir el Estado en esta nueva organización de la sociedad. Por una parte, hay opiniones que promueven la reducción drástica del Estado, incluyendo el traspaso de muchas de sus funciones al sector privado o, sencillamente, la eliminación de diversas otras actividades hasta ahora cumplidas por entidades estatales. Hay otras opiniones que, aceptando la conveniencia de privatizar varias funciones, reivindican sin embargo la necesidad de que el Estado retenga ciertas otras, e incluso que adopte algunas nuevas que pueden haber surgido por la misma transformación de la sociedad; por ejemplo, para asegurar el ajuste adecuado entre distintas entidades privadas que cumplen ahora las funciones privatizadas.

* Profesor, Universidad de Chile, Santiago, Chile y consultor internacional de Telecomunicaciones.

Un sector en que la actividad del Estado fue tradicionalmente muy importante es la infraestructura. Por muchos años, las obras de infraestructura (camino, vías férreas, puertos, aeropuertos, obras de riego, represas y acueductos, por ejemplo), y los servicios del mismo tipo (transporte aéreo, marítimo, ferroviario, provisión de energía, agua, eliminación de desechos, correos, telecomunicaciones, entre otros) fueron responsabilidad del Estado en la mayoría de los países de América Latina, así como en otras regiones del mundo. Pero recientemente se ha visto que en muchos de estos casos las obras y servicios correspondientes pueden ser operados por agentes privados, aparentemente con ventaja. ¿Significa esto que el Estado debe o puede desentenderse de estos sectores, para concentrarse más en labores directamente políticas, quizás, o en otras obras o servicios donde es más difícil que actúen los entes privados?

El presente trabajo analiza este problema especificando primero, el sentido que se da aquí al concepto de infraestructura. Luego, se examina el papel del Estado en esta área, sus razones y las funciones específicas que debiera desempeñar. A continuación, se destaca la importancia de la institucionalidad, analizando la estructura y el funcionamiento de los distintos tipos de entidades que se han creado para desempeñar dichos roles. Finalmente, se presentan las conclusiones más relevantes del análisis y algunas sugerencias de trabajos a desarrollar.

B. LA INFRAESTRUCTURA

La infraestructura está asociada intuitivamente a aquello que es previo y necesario para que luego se desarrollen sobre ella todas las otras actividades de la sociedad. En este sentido, habría que entender que son aquellas instalaciones y servicios básicos, sin los cuales la sociedad no puede subsistir.

Este concepto parece excesivamente amplio para poder usarlo con objetivos prácticos. Pero es importante rescatar que puede haber obras de infraestructura y servicios de infraestructura. Las primeras son simples instalaciones, de tipo pasivo, que el usuario emplea directamente, sin necesidad de ningún intermediario que opere las instalaciones; a lo más, alguien debe encargarse de su mantención. En esta categoría estarían los caminos, puentes y otros similares. En cambio, los servicios

son más complejos debido a que no sólo necesitan instalaciones, sino una operación especializada a veces muy compleja (energía, telecomunicaciones y otros).

Obviamente, también podrían considerarse como infraestructura otros servicios de gran relevancia para la sociedad tales como defensa, salud y educación, por ejemplo. Sin embargo, para estos parece haber algunas condiciones especiales. En el primer caso, defensa, es muy difícil pensar que vayan a haber agentes privados que reemplacen a las instituciones estatales en estas funciones. En los otros casos, hay actividades privadas de magnitud importante, pero la diferencia principal parece ser que en ellos la relevancia de la actividad de las personas, médicos y profesores, por ejemplo, es muy superior a la de las instalaciones en el resultado final. Obviamente, esto no quiere decir que no se necesiten instalaciones para la salud y la educación, ni tampoco que el personal de operación sea irrelevante en la energía o las telecomunicaciones. Sin embargo, parece claro que en algunos casos las instalaciones, estructuras, son la base de la actividad y en otros, son las personas que otorgan el servicio.

Otra característica importante es que en la infraestructura las instalaciones suelen ser relativamente grandes en comparación con la totalidad de la industria respectiva. En otras palabras, la carencia o interrupción de operación de una instalación puede afectar gravemente a la población (corte de un camino, falla de una central eléctrica o de una red de comunicaciones, por ejemplo). Frente a otras industrias que también son socialmente muy relevantes como las de alimentación o vestido, es claro que las instalaciones individuales y el tamaño de las empresas tienden a ser mucho menores en comparación con la totalidad de la industria respectiva, por lo que una falla individual no afecta significativamente a la sociedad.

En el presente análisis, el énfasis está en los servicios de infraestructura más que en las obras pasivas; pero, dentro de aquellos, nos interesan los que requieren instalaciones especializadas como recursos principales tales como electricidad, agua, transporte y comunicaciones. Es interesante que en estos casos se da incluso la posibilidad de que las instalaciones sean efectuadas por una entidad y que la operación respectiva sea desarrollada por otra; además, una puede ser estatal y la otra privada. Por

ejemplo las obras viales, portuarias y aeronáuticas usualmente no son construidas ni son de propiedad de los transportistas respectivos; en transporte, sólo es usual que constructor y operador coincidan en el caso de los ferrocarriles.

C. PAPEL DEL ESTADO EN LOS SERVICIOS DE INFRAESTRUCTURA

1. **¿Por qué tendría que haber un papel específico para el Estado en estos servicios?**

136

La necesidad o conveniencia de un papel especial para el Estado frente a estos servicios sigue siendo tema de debate, en especial en aquellos países en que se llevan adelante procesos de privatización de empresas proveedoras de dichos servicios que hasta ahora habían sido estatales. De partida, esto indica que el papel del Estado está de alguna manera vinculado al problema de la propiedad. Se puede sospechar que el papel especial que debe cumplir el Estado se destaca más cuando deja de ser el operador de los servicios; en otras palabras, lo que el Estado debe cautelar con ese papel especial es algo que aparentemente quedaba garantizado cuando él mismo era propietario y operador. Las razones principales para un papel especial del Estado serían las que se exponen a continuación.

a) Relevancia o efecto multiplicador del servicio

La carencia, o incluso ciertas deficiencias en los servicios de infraestructura, puede amenazar seriamente a los habitantes afectados o a la estructura general de la sociedad. Estos servicios, justamente por su característica de infraestructura, tienen una especial relevancia no sólo porque su carencia total amenaza la existencia de la sociedad, sino porque incluso defectos parciales pueden provocar consecuencias graves debido a su impacto en múltiples otras actividades. Cortes parciales del suministro eléctrico, por ejemplo, pueden acarrear a su vez interrupción de las telecomunicaciones, del suministro de agua, en sectores con bombas eléctricas, problemas en diversas industrias, transporte, entre otros. La carencia total de electricidad en una región puede degradar seriamente la vida de sus habitantes. Una interrupción generalizada de las telecomunicaciones puede provocar un caos en el corto plazo, probablemente

en materia de minutos; es importante destacar que este caos sería no sólo económico (afectando al sistema financiero, a las comunicaciones entre empresas y demás), sino principalmente social y político, derivado de la ausencia de radio y televisión.

b) Uso de bienes comunes de la sociedad

Determinados servicios de infraestructura requieren usar bienes que no son de propiedad individual ni se transan en el mercado, sino que se han mantenido como propiedad común de la sociedad. Por ejemplo, agua de ríos y lagos para electricidad y agua potable; espacios públicos (calles, plazas y caminos) para postes y ductos de electricidad, telecomunicaciones, gas y agua. En particular, hay algunos bienes cuya utilización requiere incluso acuerdos internacionales específicos, dado su alcance como es el caso del espectro radioeléctrico para telecomunicaciones.

c) Distorsiones graves del beneficio social

En la provisión de servicios de infraestructura se pueden producir distorsiones del beneficio social por diversos motivos. Por un lado, puede haber externalidades importantes (efectos que no se transmiten por la vía de los precios) como el impacto ambiental de las grandes obras físicas y del uso de las aguas y también como es el caso de los accesos a redes. Por otro lado, en muchos servicios existen tendencias monopólicas que se pueden expresar en la distorsión de precios o en otras condiciones para los usuarios con disminución significativa del beneficio social.

137

2. Responsabilidad del Estado

Por las razones anteriores, se considera que el Estado tiene responsabilidades en estos servicios, de los siguientes tipos.

- a) Garantizar la existencia, calidad y continuidad de los servicios de infraestructura.
- b) Asegurar la universalidad según su relevancia, es decir, garantizar que todos los habitantes tengan acceso a ellos o, en determinados casos, que por lo menos las carencias no sean significativas.
- c) Administrar, en nombre de la sociedad, los bienes de propiedad común que utilizan estos servicios.

- d) Prevenir distorsiones graves del beneficio social que pudieran producirse por la operación inadecuada de los servicios y, eventualmente, corregirlas si llegaran a producirse.

3. Papel del Estado

El papel del Estado en los servicios de infraestructura y las responsabilidades que por lo tanto tiene en su provisión, se ejercen normalmente a través de los siguientes funciones específicas:

- a) Elaborar y formular una política para cada servicio relevante.

El reconocimiento de que estos servicios tienen una importancia especial para el Estado implica que éste no puede desentenderse de ellos y que debe elaborar una posición frente a cada uno. En otras palabras, parece obvio que el Estado debe interesarse en el desarrollo de estos servicios y que este desarrollo se realice según ciertos principios y estrategias. Básicamente, esta política debe definirse para cada servicio relevante en forma consistente con los demás y debería considerar:

138

- i) Definición de objetivos de desarrollo para cada servicio.

¿Qué se quiere lograr (y evitar) con el servicio? Pueden haber objetivos políticos (cobertura nacional, difusión de información), sociales (equidad, redistribución), económicos (eficiencia), apoyo a otros objetivos de Estado (ambientales, recaudación fiscal). Muchos de estos objetivos pueden ser conflictivos entre sí, de modo que es importante detallar al máximo cómo se vinculan entre ellos en casos aplicados.

También es importante considerar posibles metas a cumplir para estos objetivos (por ejemplo, densidad de servicios por habitante y nivel de cobertura geográfica a determinadas fechas); ello ayudaría a evaluar el desempeño de los responsables de la política.

- ii) Definición de estrategia de desarrollo

¿Cómo se prevé que se lograrán los objetivos? Esencialmente, se trata de definir las condiciones de entrada y salida del mercado de operadores (concesiones, licencias y otras), condiciones de propiedad de las empresas (estatal, privada o mixta) y características del mercado de servicios (competencia abierta, limitada, o monopolio). Adicionalmente, hay que

definir los principios de tarificación para aquellos casos sin competencia abierta; las vinculaciones con la industria manufacturera y con la formación de mano de obra especializada; y el uso de recursos comunes (espectro y espacios públicos) y privados (servidumbres de uso).

iii) Formalización de la política sectorial

La política sectorial a adoptar no sólo debe ser estudiada y definida, sino también formalizada y publicada bajo alguna forma que inspire seguridad y confianza en su estabilidad y consistencia, tanto para los usuarios como para eventuales operadores privados. Esta formalización puede ser un mero anuncio del Gobierno, pero generalmente se prefiere que se haga bajo la forma de una ley, lo que implica normalmente un acuerdo político más amplio, mayor fuerza (cumplimiento a través de medios judiciales) y mayor estabilidad (dificultad para modificarla). Es importante destacar que las políticas no formalizadas suelen complicar el tema, en vez de solucionarlo, ya que invitan a modificaciones fragmentarias a menudo inconsistentes y a una regulación arbitraria.

iv) Revisión periódica de la política

La formalización de la política no significa que no deba revisarse periódicamente el grado de cumplimiento de sus objetivos y que eventualmente se deban introducir ajustes o también cambios mayores. Es adecuado que en la formalización se incluya el mecanismo de revisión y su período. Se debe tener claro que la estrategia seleccionada sirve en la medida en que se alcanzan los objetivos y que no se trata de modificar los mismos para que calcen con la estrategia excepto que haya claras razones externas para ello.

139

b) Desarrollar la regulación de cada sector correspondiente

La regulación consiste en los procedimientos para implementar la política sectorial correspondiente. Para que éstos tengan la fuerza suficiente, es necesario que no sólo los principios de la política estén incorporados en la ley u otro mecanismo de formalización, sino también los elementos básicos de los procedimientos regulatorios. El detalle de ellos puede desarrollarse a través de mecanismos legislativos de menor jerarquía. La regulación debe incluir.

i) Procedimientos de entrada/salida al mercado

Normalmente, la política determina un procedimiento formal de entrada/salida (concesión). En otras palabras, la responsabilidad del Estado en la prestación de los servicios se ejerce, entre otras formas, exigiendo ciertas condiciones para los operadores (especialmente si son entes privados), para sus instalaciones y para los servicios respectivos. Las condiciones son más estrictas para servicios de mayor relevancia social y económica y para operadores sin competencia.

Además de aspectos corrientes como plazo, cobertura geográfica y otros es importante que la regulación determine.

- Discrecionalidad del otorgamiento: definir si cumplidas por el solicitante las condiciones generales exigidas por la política y la regulación, la concesión necesariamente debe ser otorgada, o si existe un grado de apreciación discrecional del regulador sobre la solicitud que permitiría su eventual rechazo sin expresión detallada de causa.
- Objeto e inamovilidad de la concesión: determinar si el objeto de la concesión o licencia es el servicio, las instalaciones, y/o la entidad solicitante, así como su grado de inamovilidad. En otras palabras, se debe determinar la facultad del operador de modificar algunos de estos elementos sin violar la concesión.
- Unilateralidad de las obligaciones: establecer si la concesión es un acto unilateral del Estado, revocable y/o modificable por su sola voluntad, o si es un contrato entre el Estado otorgante y el operador solicitante, modificable sólo con la aprobación de ambos.
- Pago por las concesiones: definir si el concesionario debe pagar por la concesión misma, independientemente del pago que pueda efectuar por el uso de recursos comunes (adicionalmente, en algunos países se establece un pago por los procedimientos administrativos cumplidos por el regulador y un pago como contribución a servicios sociales deficitarios, pero estos no son pagos por la concesión en sí misma).
- Operador de última instancia: determinar quién es el responsable de prestar un servicio necesario en alguna región o condiciones en que ningún operador desea hacerlo por su propia iniciativa; en su defecto, puede establecerse que en ese caso el servicio deberá ser operado directamente por el Estado.

Las estrategias de desarrollo basadas en la actividad privada resultan más consistentes con una regulación no discrecional (obligación de otorgar concesión para todo solicitante que cumpla condiciones pre-establecidas), con concesiones orientadas a servicios (dejando al operador la libertad de definir sus instalaciones, posiblemente con requisitos de interconectabilidad), con contratos bilaterales de concesión y con concesiones gratuitas (para operadores competitivos). Estas condiciones imponen un alto nivel de exigencia y capacidad al regulador, quien debe definir a priori las condiciones que podrá exigir a los solicitantes, sin posibilidades de modificación posterior. Además, debe cuidarse que estas condiciones sean más o menos consistentes entre los distintos servicios de infraestructura, ya que sirven de indicio de coherencia interna de los criterios del Gobierno.

ii) Asignación de bienes comunes

En principio las aguas, los espacios públicos y el espectro son bienes limitados y, por lo tanto, su utilización debiera considerar una retribución al Estado. La regulación debe considerar el mecanismo de asignación (remate, arriendo u otros). Dado que muchas veces el acceso a estos recursos es absolutamente indispensable para proveer un determinado servicio, es conveniente que el mecanismo de entrada de operadores (concesión) esté asociado con el recurso correspondiente que sea necesario (igual plazo, condiciones de renovación, por ejemplo). Es inútil tener concesión para prestar el servicio si luego no se puede implementar su operación.

141

Además, para varios servicios de infraestructura es importante conocer la posibilidad de imponer servidumbres de uso sobre bienes privados con las indemnizaciones correspondientes.

iii) Normas de operación técnica y económica

Entre las condiciones exigibles a los solicitantes de concesión puede estar el cumplimiento de determinadas normas técnicas aplicables a los servicios e instalaciones. Dado que en muchos casos puede haber externalidades de red significativas, estas normas son importantes en cuanto garanticen compatibilidad e interconectabilidad entre distintos operadores.

Las normas de operación económica están fundamentalmente orientadas a la tarificación de operadores en ámbitos no competitivos. Los principios generales de esta tarificación deben establecerse en la política sectorial respectiva y el detalle debe estar bien desarrollado en la normativa de la regulación antes de otorgar las concesiones correspondientes.

iv) Supervisión

La regulación debe definir las facultades del regulador para supervisar el cumplimiento de las condiciones de la concesión, incluyendo las normas de operación. Normalmente, esto incorporará la obligación del operador de proporcionar periódicamente al regulador cierta información. A su vez, es conveniente que el operador pueda exigir al regulador mantener por lo menos cierta parte de esa información como confidencial ya que ella puede ser de gran valor estratégico. En definitiva, la aplicación de la regulación suele enfrentar tres grandes problemas.

142

- La asimetría de información entre regulador y operador; el regulador siempre conocerá menos que el regulado sobre su negocio específico.
- El temor del operador ante posibles conductas oportunistas del regulador; en consecuencia, el regulado reacciona restringiendo o alterando la información que debe entregar, buscando apoyo político o recurriendo a la defensa judicial de sus derechos.
- El temor del regulador frente a posibles conductas oportunistas del regulado; por ello el regulador trata de obtener más información de la realmente requerida y, a veces, intenta ejercer medidas de presión algo arbitrarias.

c) Construir y operar instalaciones y servicios o convenir la construcción y operación de ellos con entidades privadas

Según la política que se adopte, el Estado deberá construir instalaciones y operar directamente los servicios respectivos o convenir con entidades privadas estas construcciones y operaciones, de acuerdo con las condiciones predeterminadas para las concesiones.

Como operador, el Estado debería desarrollar actividades de planificación estratégica; planificación operativa de la empresa o

empresas respectivas; diseño, elaboración, adquisición, construcción y montaje de instalaciones y equipos; y operación técnica, financiera, administrativa y comercial de las instalaciones para proveer los respectivos servicios.

Sin embargo, como se ha visto, la tendencia dominante actual es transferir la propiedad de las empresas de provisión de servicios a entidades privadas. Sin embargo, en algunos casos el Estado se reserva la operación de servicios en condiciones especiales, como los de áreas rurales o los que atienden sectores de bajos ingresos, que no son atractivos para los privados.

d) Desarrollar acciones de promoción de los servicios

Para cumplir los fines planteados, el Estado puede necesitar efectuar acciones de promoción de los servicios distintas de la operación directa. Estas acciones de promoción generalmente se realizan cuando la provisión de servicios parece insuficiente y se orientan a asegurar los objetivos de universalidad y equidad que se hayan planteado.

Las acciones de promoción de servicios incluyen la identificación de las barreras que dificultan su prestación, la selección de posibles medidas de promoción (entre otros, apoyo técnico y económico, incluyendo subsidios), el diseño y posiblemente la implementación de mecanismos específicos basados en las medidas de promoción seleccionadas y la evaluación posterior de las mismas. En algunos casos, el Estado sólo desarrolla la parte conceptual de la promoción y las acciones propiamente dichas son encargadas a agentes privados (por ejemplo, operadores que instalan y ofrecen servicios subsidiados).

143

D. INSTITUCIONALIDAD

La experiencia reciente ha demostrado que la institucionalidad es un factor decisivo en el éxito del Estado en su nuevo papel para los servicios de infraestructura. En muchos casos, y en particular en América Latina, las nuevas funciones no han podido desarrollarse tal como fueron concebidas debido a limitaciones de orden institucional.

1. Características e inserción de las instituciones

En el pasado, casi todas las funciones del Estado en relación con los servicios de infraestructura se realizaban en la misma institución operadora. En lo sustancial, ésta definía también la política sectorial, efectuaba la regulación y realizaba las acciones de promoción de servicios que se estimaran necesarias. Pero en la actualidad las transformaciones de los diversos sectores han determinado la necesidad de instituciones muy diversas. Inicialmente se ha puesto énfasis en la separación de las actividades de regulación y de operación. Sin embargo, el problema es mucho más complejo que eso.

Cuando el Estado abandona la operación por privatización de la empresa respectiva, se enfrenta a la necesidad de crear una o varias entidades nuevas para la política, la regulación y la promoción, lo que siempre es difícil. De hecho, existe una tendencia tradicional a concebir los servicios desde una perspectiva eminentemente técnica, descuidando aspectos sociales, económicos y jurídicos que en el nuevo papel del Estado son por lo menos tan importantes como el anterior. Es cierto que cada sector tiene características particulares, pero las diferencias son más notorias en los aspectos técnicos. La mayor similitud en los aspectos sociales, económicos y jurídicos podría ser aprovechada para el refuerzo mutuo de las nuevas instituciones.

144

a) El peso de la tradición política, jurídica y administrativa

La internacionalización en la provisión de los servicios, con operadores provenientes de otros países, ha presionado frecuentemente en los marcos de las privatizaciones para que las instituciones de regulación se diseñen justamente como las de los países originarios, bien conocidas por los nuevos operadores. Estas instituciones a veces tienen muchas ventajas en su concepto, pero frecuentemente resultan muy difíciles de adaptar e insertar en el marco político, jurídico y administrativo de los países latinoamericanos. Por ejemplo, a menudo se insiste en instituciones reguladoras independientes (es decir, independientes del Poder Ejecutivo). Efectivamente, esto puede liberar a esas instituciones de involucrarse en conflictos de política contingente y mejorar su agilidad. Sin embargo, también la puede alejar de la política sectorial que debe aplicar, ya que las instituciones que definen ésta generalmente están en el poder ejecutivo o en su cercanía.

Pero además, en Latinoamérica existe poca tradición de independencia: con pocas instituciones de tal carácter y generalmente definidas en el rango constitucional, hecho que reduce la flexibilidad. No se sabe bien cómo debería funcionar la administración de una entidad independiente; en realidad, algunas entidades regulatorias han fracasado por asuntos administrativos. Tampoco se sabe exactamente cuáles deberían ser las relaciones de esas entidades con las organizaciones del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial. La independencia de los funcionarios públicos, como podría ser la de un regulador anglosajón, es desconocida por estas latitudes. Probablemente la adaptación tome largos años antes de poder funcionar cómodamente con un esquema de ese tipo.

Por otro lado, si bien en teoría las instituciones reguladoras y de promoción podrían ser independientes, la definición de la política sectorial es más claramente un rol del gobierno central. En realidad, en Latinoamérica aún no se comprende bien la diferencia entre formulación de política y regulación y, menos aún, las distintas características institucionales que debería tener cada tipo de organización.

b) Las relaciones entre diferentes sectores y enfoques

145

La regulación de los servicios de infraestructura frecuentemente debe considerar transporte, energía, comunicaciones, agua y otros. Como se mencionó antes, existen obvias diferencias técnicas entre los sectores, aunque todos los señalados comparten la importante característica de estar basados en redes. A pesar de las diferencias técnicas hay mucho terreno para establecer criterios comunes tales como la definición de operador dominante, la identificación de conductas abusivas derivadas de esa posición, los modelos tarifarios y otros.

Sería muy adecuado que esos criterios tendieran a ser comunes y que la experiencia de cada sector fuera aprovechada por los otros, a través de reguladores multisectoriales. Sin embargo, aparentemente esto requeriría una integración institucional que hasta ahora se ha demostrado difícil en muchos países.

Por otra parte, en algunos casos se han separado los enfoques técnico y económico de la regulación, asignándolos a entidades diferentes. Esto obviamente dificulta el desarrollo de criterios unificados, incluso para un mismo servicio, y plantea la necesidad de establecer relaciones entre

instituciones a veces muy distintas, con fronteras no claramente definidas y serias posibilidades de conflicto entre ellas.

2. Funcionamiento de las instituciones

Otro aspecto en que aún no se ha logrado una decantación es en el funcionamiento de las instituciones de planificación sectorial, de regulación y de promoción.

a) Definición de la agenda

Si bien se reconoce generalmente como positiva la accesibilidad y transparencia de estas instituciones, la opinión no es absoluta. A veces se defiende la confidencialidad de los temas y de los análisis como una necesaria defensa contra la posible conducta oportunista de los operadores poderosos. Además, se insiste en que en el caso particular de la política sectorial, las definiciones corresponden inequívocamente al Estado.

b) Eficiencia administrativa de las instituciones

146 Como norma, son escasas las instituciones de política, regulación o promoción que tienen sistemas bien definidos y aplicados para medir su propia eficiencia y eventualmente corregir su estructura o sus procesos. Claramente, esto se relaciona con la escasez de estos sistemas en las instituciones del gobierno, con pocos incentivos de este tipo. Como resultado, en algunos casos, ciertas fallas evidentes de las instituciones han debido ser corregidas a través de intervenciones externas con perturbación de sus actividades.

c) Financiamiento

En el caso de estas instituciones, es muy clara la identificación de sus clientes: ellos son los usuarios y los operadores de los servicios respectivos. En algunas situaciones puede ser relativamente simple obtener de ellos los recursos necesarios para la operación adecuada de las instituciones; en diversos países se ha establecido un cobro del 0,5 % de los ingresos brutos de las empresas reguladas, como contribución al financiamiento del regulador.

Por un lado, esto independiza a las instituciones, en cierta medida, de los recursos fiscales siempre escasos. Pero también es cierto que el

regulado adquiere un poder especial de gran impacto: retener momentáneamente la contribución establecida mediante algún recurso legal o extra-legal.

Además, la experiencia ha enseñado que no basta con disponer de los recursos monetarios, también hay que poder gastarlos según las normas administrativas que sean aplicables. En América Latina ha habido más de un caso de instituciones reguladoras bien financiadas que, por defectos del diseño administrativo, no podían disponer adecuadamente de sus propios recursos.

E. EL CASO DE LAS TELECOMUNICACIONES EN CHILE

El sector telecomunicaciones en Chile se ha desarrollado al amparo de una ley sectorial promulgada en 1982, que tuvo modificaciones significativas en 1987 (fundamentalmente sobre tarificación) y en 1994 (principalmente sobre competencia en larga distancia a través del sistema multiportador y sobre el establecimiento de un fondo para el desarrollo de los servicios rurales).

147

Las empresas estatales del sector fueron privatizadas en el período 1987-1990, aunque los primeros intentos en ese sentido se habían realizado varios años antes. Después de 1990, el Estado no retuvo ninguna propiedad en las empresas de telecomunicaciones, salvo una red estatal de televisión.

La organización de la industria de las telecomunicaciones se basa en el concepto de apertura total a la competencia en todos los servicios. Durante la apertura competitiva del servicio de larga distancia se establecieron unos toques de participación máxima de mercado para la mayor empresa nacional, pero fueron solamente por un período transitorio. La competencia permite la superposición de diversas operadoras y redes en una misma zona geográfica y de hecho, así ha sucedido en numerosos casos.

La regulación del sector está principalmente a cargo de una entidad del Gobierno Central, la Subsecretaría de Telecomunicaciones (en el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones). Sin embargo, también la Comisión Antimonopolios desempeña un papel importante. La

regulación es totalmente financiada con recursos del presupuesto central del Gobierno.

En el servicio local, la política seguida ha posibilitado un notable incremento de líneas: de 581 mil en 1987 a 2,3 millones en 1996. En este último año, la densidad alcanzó a 16 líneas en servicio por cada 100 habitantes y los ingresos totales del servicio local llegaron a US\$ 778 millones.

En el servicio telefónico móvil, en 1997 había tres empresas operadoras, más tres licencias PCS adjudicadas, con un total de 319 mil líneas en servicio, con una densidad de 2,2 líneas / 100 habitantes y con ingresos anuales totales de US\$ 203 millones.

En el servicio de televisión por cable existen dos empresas operadoras que, en 1996, tenían un total de 604 mil abonados. La densidad era de 16,5 abonados conectados por cada 100 abonados pasados. Los ingresos anuales alcanzaban a US\$ 189 millones de dólares.

148

En larga distancia ha habido un gran desarrollo después de la apertura de 1994. Actualmente hay nueve operadores que compiten entre sí bajo el sistema de multiportador, operando simultáneamente un sistema de presuscripción y uno de selección por discado en cada llamada, siendo este último fuertemente mayoritario. Tres de los nueve operadores tienen redes nacionales significativas; los otros arriendan capacidad a los primeros. El tráfico de larga distancia se incrementó también de manera notoria: de 1137 millones de minutos nacionales y 159 internacionales, en 1993, a 2260 nacionales y 336 internacionales en 1996. A su vez, las tarifas de larga distancia nacional han bajado, en promedio, un 20,9 % entre 1994 y 1996 y las de larga distancia internacional un 33,8 % en el mismo período.

En general, las empresas operadoras están tendiendo a la provisión de múltiples servicios (“one-stop shopping”) y continuamente están modificando su estructura corporativa para adaptarse mejor a las condiciones cambiantes de la competencia.

La regulación sectorial se basa en un sistema de concesiones y permisos gratuitos, no discrecionales, para todos los servicios. Solamente se paga una cantidad muy moderada por uso del espectro radioeléctrico.

La interconexión es obligatoria y la operación de las redes debe ajustarse a lo previsto en las normas técnicas.

Se fijan tarifas con el carácter de máximas para los servicios que la Comisión Antimonopolios defina como insuficientemente competitivos (actualmente sólo el servicio telefónico local y los accesos a las redes). El principio de regulación tarifaria es el de costos incrementales de desarrollo de largo plazo, calculado para una empresa modelo de referencia y ajustado para procurar el autofinanciamiento de las empresas. No hay diferencias entre tarifas comerciales y residenciales, aunque sí las hay entre ciudades de distinto tamaño (las de ciudades menores son más caras por el mayor costo relativo de sus redes).

En 1994 se creó un Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones para la promoción del servicio rural. Este Fondo opera con recursos del Gobierno central y asigna subsidios a los diferentes proyectos que lo soliciten, estableciendo prioridades según una evaluación socioeconómica. Para cada proyecto, el subsidio se adjudica al interesado que cumpla con las bases respectivas y que solicite el menor monto de subsidio. Varios cientos de localidades rurales han sido ya beneficiadas por este sistema.

149

F. CONCLUSIONES

Del análisis precedente y de las experiencias observadas se pueden extraer las siguientes conclusiones.

- 1) A pesar de la adopción de políticas de privatización y competencia subsisten diversas funciones irrenunciables para el Estado en los servicios de infraestructura.
- 2) La variación de ciertas condiciones (por ejemplo, la calidad de la competencia) puede hacer variar ciertas funciones del Estado (el detalle del control regulatorio); sin embargo, es difícil concebir que pueda desaparecer la necesidad de que el Estado cumpla en alguna forma dichas funciones.
- 3) En servicios de infraestructura, el Estado se ha retirado, en muchos casos, de la operación directa, pero es necesario ahora que desarrolle sus funciones en la formulación de políticas, en la regulación y en

la promoción de los servicios; no puede haber “abandono del campo” de la infraestructura.

- 4) Especialmente en los países latinoamericanos, no se diferencia bien hasta ahora entre las funciones de formulación de políticas y de regulación. Parece conveniente avanzar más en este aspecto.
- 5) La experiencia ha señalado la extraordinaria importancia de la institucionalidad. La tradición política, jurídica y administrativa de cada país es clave en el éxito de la creación e inserción de nuevas instituciones. No sólo el tipo de institución y su vinculación con el aparato de gobierno es muy relevante, sino también su estructura interna, su funcionamiento y sus sistemas de auto-evaluación.
- 6) Problemas claves de la regulación son la asimetría de la información y las desconfianzas entre regulador y regulado por posibles conductas oportunistas del otro.
- 7) A pesar de que se ha criticado la vinculación de la política con las funciones de regulación y promoción, parece conveniente mantener cierto vínculo para asegurar coherencia con la política sectorial y con el conjunto de las políticas nacionales de desarrollo.
- 8) En el caso específico de la experiencia chilena de telecomunicaciones, los resultados han sido decididamente positivos en cuanto a la expansión de los servicios y a su calidad y variedad.
- 9) Las principales dificultades se han verificado en la configuración de una industria con competencia equilibrada. Se han constatado los problemas clásicos de asimetría de información entre el regulador y los regulados, limitaciones legales y administrativas del regulador y especialmente una tendencia a la revisión judicial de las decisiones regulatorias.

EL ESTADO COMO PLANIFICADOR ESTRATÉGICO EN EL SECTOR ENERGÉTICO: EL CASO BOLIVIANO

Carlos Miranda Pacheco*

A. INTRODUCCIÓN

Desde 1985 la economía boliviana ha iniciado un proceso de apertura hacia una economía de mercado. En los últimos cuatro años, esta apertura se ha ido acelerando acompañada de otras reformas importantes.

En este proceso de cambio de la economía, uno de los hechos sobresalientes ha sido la privatización de las empresas estatales. El camino escogido ha consistido en su capitalización, convirtiéndolas de Empresas del Estado en sociedades anónimas mediante la incorporación de un socio estratégico, el cual debe realizar un aporte a la empresa por el valor del 50 por ciento de las acciones como compromiso de inversión en la sociedad.

151

Esta capitalización de las principales empresas estatales en Bolivia, entre ellas las energéticas, ha colocado en la mesa del debate el tema del papel que debe o puede jugar el Estado como planificador estratégico en una economía de mercado. Esta preocupación está siendo exteriorizada en expresiones tales como “se debe rescatar al Estado”, “se debe refundar al Estado”, y otras que sugieren la posibilidad de que el Estado planificador estuviera en un franco proceso de extinción y que su lugar estaría siendo asumido por la mano invisible del mercado.

Para reflexionar sobre las características del papel del Estado como planificador en estas nuevas condiciones, se examinará el tema en relación

* Superintendente, Superintendencia de Hidrocarburos, La Paz, Bolivia.

con el sector energético, para que de este análisis se puedan obtener enseñanzas y conclusiones.

B. EL CASO BOLIVIANO

Los cambios en el sector energético de Bolivia son recientes. El proceso se inició hace un par de años con la capitalización de la industria eléctrica en la parte concerniente a generación y concluyó, hace unos meses, con la privatización del sistema interconectado de electricidad de alta tensión. En el sector del petróleo, la exploración y producción y las redes de transporte han sido capitalizadas en abril y mayo de 1997 respectivamente. El Estado, a través de la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolivia (YPFB) mantiene la propiedad y operación de las refinerías, algunas líneas de transporte y el sistema de comercialización al por mayor de los derivados del petróleo.

152 La comercialización y distribución minorista de los derivados del petróleo es una actividad que ya fue privatizada hace más de cuatro años. En el sector eléctrico, la distribución al usuario final ha sido tradicionalmente una actividad ejercida por empresas privadas, cooperativas y mixtas (estatal - privada).

1. La planificación estratégica estatal de la infraestructura energética

Para poder conceptualizar el futuro papel y relacionamiento del Estado con esta industria, es conveniente recapitular algunos aspectos sobresalientes de su comportamiento como planificador estratégico.

Es por todos conocido que la concreción de un proyecto político de cualquier gobierno se plasma, en buena medida, en un diseño estratégico de mediano y largo plazos. Lo anterior indica que los lineamientos y forma de concreción son muy influenciados por los enfoques y modalidades de acción del gobierno de turno. Expresado en otras palabras, en un país con frecuentes cambios de gobierno de diferentes tonalidades políticas, estas características hacen que el diseño estratégico carezca de continuidad y uniformidad en el tiempo, sin que ello implique que el Estado hubiera abandonado su papel de planificador.

Por ejemplo, es interesante anotar que las cinco leyes de Hidrocarburos con las que contó Bolivia en los últimos cincuenta años todas son casi similares en su exposición de motivos, asignando al petróleo un papel protagónico en la economía nacional. Por eso, en el sector energético de la economía boliviana se pueden señalar ciertos rasgos que se han mantenido casi invariables, no obstante los cambios políticos.

Lo más sobresaliente parece ser, que al asumir el gobierno de turno el control del Estado no ha podido resistir la tentación de intentar concretar en los hechos lo concebido como planes estratégicos. Con este propósito el Estado ha optado por la creación y fortalecimiento de las empresas estatales, dotándolas de características monopólicas: en petróleo, YPFB desde 1936 y, en electricidad, la Empresa Nacional de Electricidad (ENDE) desde 1962.

Esta situación rápidamente amplió el accionar del Estado desde su papel de formulador de políticas y planificador al de empresario, corriendo con los riesgos y beneficios que ello implica. Adicionalmente, por las características monopólicas, o por lo menos de posición dominante en el mercado que ejercen las empresas estatales, éstas establecen normas y se autorregulan. Como resultado, el consumidor y la sociedad en su conjunto quedan a total merced del pensamiento del Estado y del accionar de la empresa estatal, en los aciertos y en los yerros de este comportamiento en lo relativo a precios, calidad del servicio, protección del medio ambiente y otros. En una nación con débiles estructuras y tradiciones institucionales como Bolivia, la empresa estatal monopólica se convierte, en determinadas instancias, en una especie de estado dentro del Estado.

153

Más aún, por el crecimiento y tamaño de la empresa estatal, ésta alcanza tal robustez y gravitación en la economía nacional que adquiere, de hecho, el papel de planificador estratégico. En Bolivia los planes energéticos en muchas instancias fueron determinados por YPFB y ENDE; la empresa estatal de electricidad, desde su creación, quedó encargada de la elaboración de los planes decenales de electrificación.

Por otro lado, la planificación estatal ha ido acompañada institucionalmente por organismos de decisión centralizados y de comportamiento vertical. Por estas características, la larga sucesión de regímenes de facto, en el caso boliviano, ha acentuado el papel del Estado planificador y el

accionar de la empresa estatal como ejecutora de estos planes con buenos y malos resultados.

Lo anterior nos lleva a una primera conclusión: la planificación estatal estuvo generalmente asociada con regímenes autoritarios y es, precisamente, el advenimiento de la democracia representativa la que crea condiciones más favorables para la apertura hacia una economía abierta de mercado.

Esta doble coincidencia en el tiempo, de regímenes de facto y de empresa estatal todopoderosa con identidad propia, crearon un ambiente ideal para la proliferación de la corrupción. Este fenómeno de corrupción ha sido exacerbado por el fácil expediente de utilizar la empresa estatal para atender el clientelismo político del gobierno de turno en desmedro de la capacidad profesional de sus cuadros técnicos y laborales. Algunos regímenes democráticos con tendencia populista tampoco están exentos de este comportamiento.

154 En los recientes procesos de privatización esta circunstancia ha sido dramáticamente evidenciada con el despido masivo de empleados, al verificarse la existencia de personal excedentario. Esta situación es una de las causas del alto costo social de los procesos privatizadores.

Otra característica de la empresa estatal ha sido el intento de convertirse en un conjunto industrial totalmente autosuficiente. Ello ha derivado en una tendencia a incorporar una serie de servicios auxiliares secundarios o adjetivos a su función específica. De esta manera, las empresas incluyeron en su organización servicios de transportes, escuelas, hospitales y otros, que han gravado fuertemente su desempeño empresarial.

Desde su creación YPF ha detentado el monopolio de la explotación, salvo entre 1956 y 1969, periodo en el que la legislación permitió el acceso de privados a la industria por el sistema de concesiones. Esta modalidad fue interrumpida en 1969 con la segunda estatización de la industria. Desde entonces hasta 1996, YPF ha mantenido el monopolio en el sector; la única modalidad de acceso privado ha sido a través de contratos de producción compartida, denominados contratos de operación, y a riesgo exclusivo del inversor. Debe resaltarse que en todo tiempo, para efectos de la infraestructura instalada, YPF ha mantenido

el monopolio de propiedad y operación en los ductos de transporte de hidrocarburos y en la refinación y distribución al por mayor. La distribución al detalle al consumidor final ha sido abierta a la inversión privada. En los últimos años el resultado final ha sido una empresa estatal sobreextendida, con grandes ineficiencias y áreas de acción estigmatizadas de corruptas.

En el sector eléctrico la dupla Estado planificador y empresa estatal es también evidente. Hasta 1962, la infraestructura de generación y transmisión estuvo tradicionalmente diseñada y construida para atender prioritariamente a la minería, en el área occidental del país. Las plantas de generación y la infraestructura de transporte eran de propiedad privada.

En el mencionado año 1962 se creó la empresa estatal ENDE y, a partir de esa fecha, no se permitió la operación de productores independientes de energía. Desde su creación, ENDE asumió el papel de planificador y operador del sector eléctrico y de su infraestructura. En esta función, ENDE ha sido el responsable de la elaboración de los planes decenales de electrificación que se actualizaban cada año, hasta su reciente capitalización y privatización.

155

En su ciclo de vida la trayectoria de ambas empresas estatales ha sido similar y se puede generalizar que ésta es típica de la mayoría de las empresas estatales. Las mismas logran alcanzar una notable madurez y eficiencia pero después, por un manejo más político que empresarial, ingresan a un período de bajo rendimiento y corrupción. Así sucedió con la corporación minera, la empresa estatal del petróleo y la empresa de ferrocarriles, entre otras. En este sentido, la empresa eléctrica ha sido una notable excepción, por haber sido capitalizada antes de ingresar al período de deterioro.

Esta historia de luces y sombras también ha tenido sus momentos luminosos. En el sector eléctrico, ENDE construye plantas de generación y una red nacional de transmisión de alto voltaje, permitiendo así incrementar la oferta de electricidad a la mayor parte del país. Mas aun, en centros importantes y aislados de la red nacional establece pequeños sistemas totalmente integrados de generación, transmisión y distribución.

En el sector petrolero, con este accionar conjunto de Estado y empresa estatal se logra el autoabastecimiento del país en carburantes. Este hecho, para un país mediterráneo como Bolivia y dependiente del transporte carretero, representa uno de los más grandes logros de su vida económica. El auto-abastecimiento fue logrado no sólo por los incrementos de reservas y producción; el objetivo fue consolidado con la construcción de refinerías y de una red de ductos (oleoductos, gasoductos y poliductos) que permiten el suministro de combustibles a todos los centros más importantes de consumo de manera confiable y a bajo costo.

Logrado el abastecimiento, la orientación de los planes fue dirigida a convertir a Bolivia en un país exportador de petróleo; este concepto dio lugar a la construcción del primer oleoducto transandino, que en su época fue considerado una verdadera proeza técnica. En materia de gas natural, el planeamiento también fue dirigido hacia la exportación. Por este motivo se construyó la infraestructura necesaria que ha hecho posible la exportación de gas a Argentina por los últimos 20 años, y al presente se están concluyendo las acciones y gestiones que permitirán la construcción de un gasoducto a Brasil.

Finalmente, el planeamiento estratégico en materia de gas natural concibe a Bolivia como el centro de abastecimiento y distribución de gas en el Cono Sur. La infraestructura existente, en construcción y en proyecto, servirán para conectar los grandes centros de consumo en el Cono Sur de América con las áreas donde están ubicadas las cuencas productoras de gas natural. Antes de lograr totalmente este objetivo, la empresa estatal ha sido capitalizada y la gran interrogante planteada es si la iniciativa privada llevará a cabo este diseño estratégico maestro en términos de energía. Es interesante anotar que la concepción estratégica de Bolivia como un centro de distribución de gas natural está también presente en la política caminera y de telecomunicaciones.

2. El proceso de cambio

El proceso de cambio hacia una economía de mercado en el sector energético boliviano ha insumido ya cuatro años; más de la mitad de ese período fue de estudio y promulgación de las leyes necesarias. Una vez establecido el nuevo marco jurídico se llevó adelante un proceso de

licitación internacional que culminó con el cambio de propiedad de las empresas capitalizadas. Las empresas pasaron a convertirse en sociedades anónimas; la mitad de su nuevo capital accionario pasó a ser propiedad de los ciudadanos bolivianos a través de Fondos de Pensiones y la otra mitad, al inversor estratégico, otorgándole a este último la administración de la empresa.

Esta modalidad así como los montos de inversión comprometidos, los activos y los beneficios adicionales que recibieron las sociedades capitalizadas, han constituido el foco de la atención y discusión.

Con la finalidad de examinar el futuro papel del Estado como planificador estratégico en una economía de mercado, es conveniente ver en qué condiciones y bajo qué términos legales se ha producido el cambio. En el caso del sector energético, la legislación y reglamentación están especificadas en la Ley de Hidrocarburos y en la Ley de Electricidad y sus respectivos reglamentos.

La Ley de Hidrocarburos establece dos campos bien delineados: el área de exploración y explotación (“upstream”) y el área de transporte, refinación, industrialización y comercialización (“downstream”).

157

Para las actividades “upstream”, el Estado abre el campo totalmente al juego del mercado mediante la licitación de áreas, limitándose a señalar los montos mínimos de inversión que sirven de base para estas licitaciones. El área adjudicada otorga el derecho al inversor de celebrar un contrato de riesgo compartido con la empresa estatal (YPFB) por un tiempo máximo de cuarenta años. Este concepto conlleva la decisión estratégica de pretender lograr un desarrollo acelerado del potencial hidrocarburiífero del país, mediante la inversión privada operando en un sistema libre y competitivo.

En las actividades “downstream”, el papel del Estado como conductor es más tenue: la construcción y operación de ductos, refinerías y facilidades de comercialización están completamente abiertas a la iniciativa privada. La única excepción es la facultad que tiene el Estado de instruir la licitación para la construcción de cualquier ducto que considere de interés nacional en un momento dado.

La comercialización de las producciones es totalmente libre con la salvedad, en el caso del gas natural, de abastecer prioritariamente el

mercado interno y honrar los compromisos internacionales de provisión de gas adquiridos antes de la capitalización.

En materia de precios para carburantes y gas natural, se estableció un período transitorio de cinco años previo al ingreso a un mercado desregulado. En el período de transición, los precios máximos serán fijados por el ente regulador sobre la base de un reglamento expedido por el Poder Ejecutivo. Del mismo modo, las tarifas máximas de transporte por conductos han sido fijadas por cuatro años.

En el sector eléctrico la generación, transmisión y distribución se han liberalizado totalmente. El Estado se reserva el derecho de mantener un plan eléctrico de carácter indicativo. Las tarifas para el consumidor son establecidas a través de un despacho centralizado de carga, manejado por los generadores y distribuidores.

158 La apertura del sector energético, al igual que en otros sectores, ha dado lugar a la implantación de un sistema regulatorio para fiscalizar, determinar precios y tarifas, estimular la competencia, salvaguardar los derechos del consumidor y evitar prácticas monopólicas en el mercado. El sistema está concebido como un mecanismo aislado de presiones políticas y con independencia financiera y administrativa. Su funcionamiento está basado en las leyes sectoriales y sus decisiones pueden ser apeladas ante una Superintendencia General y las de ésta, en última instancia, ante la Corte Suprema de Justicia.

La transformación descrita ha sido acompañada de un proceso de descentralización administrativa y de un sistema de distribución de los ingresos fiscales hacia los municipios, en función de la densidad demográfica de estas circunscripciones territoriales.

Para lograr una visión completa de la nueva situación descrita se debe añadir el énfasis que el Estado ha puesto en el concepto de desarrollo sostenible, a través de nueva legislación sobre la preservación del medio ambiente e incluso, con la creación de un ministerio exclusivo para este tema.

En resumen, en el sector de energía, al igual que en otros, el Estado se ha replegado a su papel de formular políticas y normas, dejando la inversión y construcción de la infraestructura energética del país al libre juego del mercado.

El proceso de cambio se ha desarrollado en un clima de gran debate dentro de la institucionalidad democrática existente; teniendo que sortearse situaciones de intensa turbulencia social. Ello ha determinado que el resultado final no constituya una apertura total a la economía de mercado: la refinación de petróleo se mantiene bajo la conducción del Estado a través de su empresa estatal y los precios continuarán regulados por un período de transición. La concepción estratégica de Bolivia como centro de provisión y distribución energética en el Cono Sur del continente, ha quedado como una gran incógnita de hasta qué punto y en qué forma será llevado a cabo por la iniciativa privada.

Más aún, la infraestructura energética aunque importante es sólo una parte del diseño estratégico de convertir a Bolivia en un territorio de vinculación y tránsito entre el Atlántico y el Pacífico. Esta concepción estratégica del papel del país, de una u otra manera, está inscrita en todas las corrientes políticas del quehacer boliviano.

Por lo tanto, la primera pregunta a responder es: ¿cuál debe ser la nueva fisonomía estatal que permitiría llevar a cabo los grandes diseños estratégicos perseguidos por el Estado planificador, sin violentar las iniciativas y libertades que el modelo económico de libre mercado garantiza?

159

Un primer hecho a destacar en el caso boliviano es que el repliegue del Estado planificador en el sector energético es casi total, aunque el Estado continúa diseñando y conduciendo la política en otros sectores de la infraestructura y en los sectores sociales. Este papel estará condicionado, sin embargo por lo anotado, la descentralización y la asignación municipal de recursos. Todo señala que como resultado neto el Estado planificador futuro deberá ser más participativo y democrático en su toma de decisiones.

Indudablemente, en un país de escaso desarrollo, las decisiones sobre infraestructura gravitan fundamentalmente en el quehacer económico del futuro y, en gran medida, pueden determinar la fisonomía económica del país. Para el caso boliviano, las decisiones sobre obras de infraestructura adquieren un carácter más relevante que en otros. El país cuenta con un desarrollo industrial limitado y ha sido, y será en el mediano plazo, una nación productora de materias primas. Las fluctuaciones de los precios de dichos productos influyen en el

emprendimiento de obras de infraestructura destinadas a aprovechar coyunturas de mercado, en desmedro de un desarrollo mas equilibrado.

La Bolivia minera orientó, por un largo período y casi con exclusividad, las obras de infraestructura caminera y ferroviaria hacia la parte occidental del territorio nacional. Tomó muchos años dotar de la infraestructura básica a la Bolivia agropecuaria y el avance hasta ahora, sólo se extiende al área del oriente. Lo anterior se torna aún más crítico por la torturada topografía del territorio y por su situación geográfica enclavada en el centro de este inmenso continente que es América del Sur, sin acceso directo a ninguno de los océanos que lo bordean.

Finalmente, las decisiones sobre infraestructura determinan el grado de integración interna y a su vez, influyen en el avance de la integración con los países limítrofes. Bolivia, con la excepción de Brasil, es el país que tiene más vecinos en América, razón por la cual la integración regional es imperativa para su desarrollo. Es por todos conocido que la inserción de los países en desarrollo en la economía globalizada transita, necesariamente, por la integración regional para la conformación de bloques significativos en la economía mundial.

160

Todo lo anterior sugiere la conveniencia y necesidad de establecer instancias de evaluación y consulta sobre las decisiones mayores. El problema radica no tanto en la existencia misma de esas instancias, sino en las características que ellas deben tener de modo de no interferir con las libertades de la economía de mercado. El Estado no puede renunciar a su capacidad de formular las políticas globales y sectoriales sobre infraestructura, ni dejar de concertarlas al nivel subregional. Caso contrario, estaría renunciando a su condición de Estado y a su facultad magna de formular políticas nacionales. El problema radica en sí, además de formularlas, debe incursionar en su ejecución. Esto no sería correcto ni aconsejable porque estaríamos volviendo a un ciclo ya superado y rechazado por las nuevas corrientes de inversión privada.

Por lo tanto, el disponer de instancias de evaluación y consulta, sobre todo en el sector energético, no sólo es conveniente sino indispensable para canalizar e inducir la inversión en infraestructura energética, especialmente en el caso de países con escasos recursos e innumerables necesidades.

Al mismo tiempo, el contar con políticas globales y sectoriales de infraestructura es impensable sin la presencia del Estado. Es éste, por definición y en los hechos, quien aporta una visión general del país y además, cuenta con las instituciones y con la capacidad de promulgar las normas que permitan planificar políticas y planes globales. Lo que sí parece evidente, a través de la experiencia vivida, es que no debe accionar como un agente directo y protagónico sino más bien como un elemento catalizador, articulador y facilitador en la elaboración y conducción de los planes globales.

Lo anterior, nos lleva a señalar ciertos requerimientos indispensables de esas agencias del Estado en esta nueva situación. Las agencias o instituciones deben ser organismos dotados de personal altamente calificado y con un alto grado de profesionalismo para que su accionar no sólo sea competente, sino también ágil y oportuno de modo de mantener sintonía con las exigencias de la actividad privada en un clima de abierta competencia.

A su vez, las agencias del nuevo Estado planificador deben tener un accionar transparente y honesto.

161

Sólo con agencias o instituciones eficientes, competentes y oportunas, honestas sin deformaciones de índole política y de accionar transparente, se podrá lograr el prestigio, respeto y aceptación de la sociedad que las haga participativas y democráticas.

La función del Estado será crear un ambiente propicio para que la formulación de los planes sea un proceso ampliamente participativo, en el cual intervengan los actores más importantes de la sociedad. A su vez, mediante un amplio y transparente sistema de información, debe dar señales claras al mercado de las necesidades y oportunidades de inversión en infraestructura. Para ello, el Estado debe ser revitalizado, a través de instituciones eficientes, con continuidad en el tiempo y exentas de poderes discrecionales excesivos, que puedan derivar en focos de corrupción.

A su vez el Estado debe formular normas de cumplimiento obligatorio para todos, incluyendo el propio Estado. Velar por el cumplimiento de estas normas debe ser responsabilidad de instituciones reguladoras que estén al margen de la actividad política partidaria. En el caso energético, el principal problema actual es comprender el concepto

de independencia del sistema regulador. Las agencias reguladoras, colocadas en el centro de un triángulo virtuoso Estado-empresa-consumidor, con autonomía de gestión y aisladas de los cambios políticos con la finalidad de cumplir y hacer cumplir la ley, representan una institución nueva que todavía tiene que lograr credibilidad y aceptación ciudadana.

El manejo de la tensión Estado-empresa requiere contar con instituciones y procedimientos que viabilicen una mayor convergencia entre los intereses públicos y privados. Por otro lado también es necesario que las asociaciones de usuarios logren un grado suficiente de organización para constituir legítimos mecanismos de expresión de los intereses de sus integrantes.

Dentro de esta concepción el desempeño de las agencias reguladoras, puede constituir un puente inicial de encuentro que permita un accionar coordinado entre Estado, Empresa y Sociedad, para así llegar al nuevo Estado planificador.

LA INFRAESTRUCTURA ENERGÉTICA Y EL SECTOR ELÉCTRICO

Hugh Rudnick*

A. INTRODUCCIÓN

La infraestructura básica de un país es un elemento clave en el desarrollo económico de éste. La capacidad disponible posibilita, o en su defecto limita, la producción y provisión de servicios de comunicaciones, energía, transporte, agua potable y otros, servicios que son centrales para el funcionamiento de una sociedad. La calidad y cantidad de dichos servicios está determinada por las características de la infraestructura instalada en cada uno de los sistemas respectivos.

163

El desarrollo de la infraestructura básica de los países, por ejemplo en los ámbitos de energía, desarrollo vial y de transporte, presenta características de centralización en pocos macro proyectos: intensivos en capital, con altos impactos en el desarrollo económico de cada país y cuya rentabilidad está dada por la situación actual y de los proyectos futuros que se desarrollen. Por ende, en el pasado los Estados han cumplido un papel fundamental en la planificación, diseño y construcción de dicha infraestructura. El objetivo ha sido responder a la necesidad de coordinar los diversos proyectos, de forma de minimizar el costo social total en un horizonte de tiempo dado. Esto se hacía típicamente en un contexto de acción empresarial y monopólica del Estado, que abordaba independientemente, o a lo más con un apoyo parcial de los privados, el desarrollo de dicha infraestructura básica.

* Profesor Titular, Ingeniería Eléctrica, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.

El escenario anterior cambia al minimizarse el tamaño del Estado y al reorientarse el accionar de éste, que pasa a cumplir un papel subsidiario y transfiere al sector privado la responsabilidad de dicho desarrollo. El Estado enfrenta cada día más dificultades para disponer de los recursos para el desarrollo de esa infraestructura, concentrando su esfuerzo casi exclusivamente en materias de tipo social. Sin embargo, dado el carácter diverso de las infraestructuras básicas correspondientes a los distintos servicios, deben formularse respuestas diferentes del Estado frente a cada una de ellas, en algunos casos con un mayor traspaso de responsabilidades al sector privado que en otros.

Lo anterior plantea diversos interrogantes en cuanto al nuevo papel del Estado, que exigen respuestas globales en una matriz común de diseño estratégico y respuestas específicas a cada una de las particularidades de los distintos servicios.

164

Primero, es importante reconocer los rasgos físicos y económicos que caracterizan las infraestructuras y sus diversas componentes, entendiendo que esas componentes se constituyen en sistemas a través de los cuales se provee el correspondiente servicio; la infraestructura de transporte en rigor involucra aeropuertos, puertos, redes viales, líneas férreas, vehículos, entre otros; la infraestructura de energía eléctrica involucra generadores, transmisores y distribuidores. Por otra parte, las economías de escala presentes en algunos componentes exigen tratamientos diferentes de parte del Estado. Esas economías pueden condicionar los distintos papeles protagónicos de los actores en el desarrollo de la infraestructura.

Segundo, es importante identificar los objetivos económico-políticos del Estado dado que, según la forma en que ellos se formulen, se originará una distinta visión estratégica del desarrollo de la infraestructura de cada sector. Por ejemplo, un Estado que privilegia orientar un cierto desarrollo territorial que puede no ser de interés del sector privado, tiene necesariamente que acuñar una visión estratégica particular. Identificados esos macro objetivos es posible identificar la visión estratégica.

Tercero, reconocido un papel del Estado en el diseño estratégico, se hace relevante el determinar la institucionalidad que cumpla ese papel, los instrumentos, los mecanismos de estímulo, de planificación y, finalmente, de regulación.

Cuarto, dados los procesos crecientes de globalización e integración de las economías, es necesario revisar cómo el diseño estratégico de la infraestructura interactúa a los niveles geográfico y multinacional.

En este nuevo contexto, el Estado mantiene en algunos casos un papel indicativo en la orientación estratégica del desarrollo de cada sector. Interesa evaluar, con base en la experiencia concreta de los diversos países que han avanzado en este camino, cuál es el carácter que le han dado los países a este papel, cuál ha sido el quehacer del sector privado y cómo ha respondido a los intereses estratégicos manifestados por el Estado. Interesa también evaluar cómo este papel orientador del Estado se concilia con el avance integracionista de las economías de América Latina, donde los desarrollos de infraestructura básica comienzan a hacerse interdependientes.

B. LA INFRAESTRUCTURA ENERGÉTICA, SU DISEÑO Y SU REGULACIÓN

Existe una estrecha relación entre el consumo de energía y el desarrollo económico de un país, que deriva del hecho que la energía, en sus diversas formas, está presente como bien intermedio en las actividades productivas de bienes y servicios, aunque la participación porcentual de la energía en el valor bruto de los productos es generalmente baja. También está presente en la provisión de una cierta calidad de vida a los habitantes. Por consiguiente, será responsabilidad central del Estado crear las condiciones para que el desarrollo de la infraestructura energética responda a los requerimientos tanto de las actividades productivas como del abastecimiento directo de la población.

165

La infraestructura energética de un país se desarrolla en diversos subsistemas paralelos que dan lugar a varios productos energéticos, por ejemplo electricidad, gas natural, petróleo y sus derivados, carbón, leña, energía nuclear, entre otros. Estos subsistemas proveen recursos energéticos que por una parte, compiten entre ellos y por otra, colaboran integrando cadenas de sustitución y transformación. Coexisten mercados de bienes transables internacionalmente (petróleo y derivados, carbón) con otros no transables (gas y electricidad), distinción que, sin embargo, se desdibuja por el alto grado de sustitución entre dichos energéticos y las nuevas modalidades de integración entre países vecinos.

1. El diseño estratégico

Las características de esos subsistemas plantean exigencias distintas en el diseño estratégico de la infraestructura energética. En los bienes transables internacionalmente, el Estado a menudo reduce su injerencia al dictado de normas técnicas generales para el desarrollo de la infraestructura. En cambio, en los no transables, y que son particulares a la realidad nacional, el Estado tiene un papel central que cumplir, ya sea en forma directa en el diseño o en la regulación de la acción de los privados en condiciones monopólicas.

Cada subsistema energético se desarrolla en dos campos principales: uno, que corresponde a etapas de exploración y producción y otro, que enmarca las etapas de transporte, distribución y comercialización. Cada una de estas etapas tiene características técnico-económicas distintas que condicionan su tratamiento diferenciado: de monopolios como en el transporte y la distribución, y de mercados competitivos como en la producción; un ejemplo de estas diferencias lo representa la infraestructura eléctrica.

166

La etapa de generación, cuyo objetivo es el abastecimiento de la energía eléctrica, transformada de otras fuentes energéticas, con variados costos de inversión y operación, no presenta economías o deseconomías de escala importantes en sus funciones de producción. Sin embargo, dada la imposibilidad tecnológica de almacenar energía eléctrica en volúmenes industriales, la generación debe producirla en el momento en que es requerida por los consumidores. Esto implica la necesidad de que, independiente de las características organizacionales y de propiedad de los diversos generadores interconectados, su generación y operación física deban ser coordinadas de algún modo.

Por otra parte, la etapa de transmisión, cuyo objetivo es transportar la energía producida por los generadores hasta los centros de consumo, presenta indivisibilidades y la existencia de importantes economías de escala. La actividad de transmisión, en la medida en que permite el transporte de energía eléctrica producida por generadores de distintas características (ubicación geográfica, costo, confiabilidad), se ha desarrollado extensamente, dando lugar a la creación de sistemas eléctricos interconectados que unen a estos generadores con los consumidores. Mediante el uso, a través de las interconexiones, de las distintas fuentes de

generación, la sociedad moderna ha podido contar con abastecimiento eléctrico de menor costo y mayor seguridad. Por último, la etapa de distribución es la encargada de recibir la energía eléctrica y de adecuarla y distribuirla a los consumidores finales en el ámbito urbano o rural. Con las actuales tecnologías de uso de conductores de cobre o aluminio para distribuir energía eléctrica, y sus elevados costos, se presentan evidentes economías de ámbito de la actividad de distribución al nivel geográfico.

Por último, la creciente globalización de los mercados energéticos y la interconexión física de redes abarcando varios países plantean otras dimensiones en el diseño estratégico de la infraestructura.

2. La actividad reguladora

La regulación de la infraestructura energética está condicionada por las características naturales y tecnológicas antes mencionadas. Coexisten actividades en cada cadena energética que pueden desarrollarse bajo condiciones de competencia por la ausencia de economías de escala, con otras que se configuran como monopolios naturales ya sea por economías de escala o de ámbito. La regulación debe, por otra parte, reconocer la creciente interacción entre las cadenas energéticas (como es el caso, por ejemplo, entre gas natural y electricidad), el alto grado de sustitución y la necesidad de un tratamiento global coherente.

167

Las condiciones indicadas necesariamente plantean requerimientos distintos al Estado, que debe buscar conciliar condiciones de competencia con las necesarias regulaciones y fiscalizaciones que lleven a un óptimo social. En este entendimiento se ha redefinido la organización industrial del sector energético en un nuevo paradigma donde el Estado empresario se retira y comienza a jugar un nuevo papel, que ineludiblemente se centra más en aspectos regulatorios, fiscalizadores y de orientación indicativa que del diseño de la misma infraestructura. Las funciones reguladoras más importantes que debiera desarrollar el Estado son las siguientes.

- a) Creación de marcos legales, en el ámbito nacional e internacional, que aborden la creación de infraestructuras energéticas multinacionales.

- b) Desarrollo de mecanismos legales y reglamentarios que faciliten la competencia en el sector de explotación y producción, eliminando barreras de entrada y salida del sector.
- c) Planificación indicativa y definición de políticas globales de desarrollo de la infraestructura energética.
- d) Regulación de los monopolios y mercados imperfectos de los componentes de transporte y distribución.
- e) Regulación de externalidades a través del establecimiento de sistemas adecuados de tarificación.
- f) Definición, supervisión y control de niveles técnicos de calidad de servicio de la oferta energética.
- g) Regulación de interacciones entre la oferta energética y otros sectores de la economía (provisión de otros servicios de utilidad pública, reducción de impactos ambientales, por ejemplo).

168 Por último, como complemento de su actividad reguladora, el Estado no puede eludir su responsabilidad de proveer de infraestructura básica energética de carácter social, a fin de asegurar accesibilidad mínima en todo el territorio nacional e igualdad de oportunidades a toda la población para acceder a los servicios básicos.

C. LA INFRAESTRUCTURA ELÉCTRICA

Un buen ejemplo del nuevo papel del Estado está dado por lo que sucede en el sector eléctrico al nivel latinoamericano. Las nuevas regulaciones del sector eléctrico, acopladas a los procesos de privatización que han tenido lugar, han transferido al sector privado la responsabilidad de la expansión de la infraestructura eléctrica en un ambiente de libre mercado.

Los nuevos modelos de organización industrial para el sector proveen libertad plena a inversionistas privados en la actividad de generación, aunque se formula en principio un grado mínimo de coordinación del desarrollo de las inversiones en centrales generadoras. Esta es realizada por el Estado, mediante la elaboración de un plan indicativo de expansión de los sistemas eléctricos del país. Los criterios usados en la planificación

eléctrica indicativa consisten en determinar aquellas opciones y secuencias de proyectos, combinando proyectos analizados independientemente por el Estado con otros propuestos por inversionistas privados, que minimizan el costo actualizado de inversión, operación y falla del sistema eléctrico. Las soluciones obtenidas en torno al óptimo son luego analizadas con criterios de minimización de riesgo, considerando escenarios futuros de crecimiento de la demanda y evolución de los precios de combustible.

Entidades del Estado en Bolivia, Chile, Perú y Colombia, por ejemplo, formulan estos planes indicativos de expansión para los sistemas eléctricos interconectados que proveen un grado mínimo de coordinación para inversiones en la generación. Esto es realizado por la Secretaría Nacional de Energía en Bolivia, el Ministerio de Energía y Minas en el Perú, la Comisión Nacional de Energía en Chile y el Ministerio de Minas y Energía en Colombia. El plan tiene más peso en los primeros tres países, donde se usa también para determinar tarifas reguladas. En teoría, el Estado, además de definir el plan indicativo podría actuar directamente invirtiendo en plantas de generación que se requieran socialmente; en la práctica, es el sector privado el que está realizando las inversiones y dirigiendo el proceso.

169

Diferencias importantes aparecen con relación a la expansión de la transmisión eléctrica, donde hay grados diferentes de coordinación e intervención del Estado. En todos los casos, los propietarios privados de la transmisión deben proveer acceso abierto a los agentes del sistema, particularmente a los generadores que compiten. En Chile un modelo de mercado deja la expansión de la transmisión a los agentes privados, mediante un sistema tarifario de acceso abierto y peajes negociados entre las partes. Argentina provee diferentes modalidades de coordinación para la expansión del sistema de transmisión, una de ellas con una interacción entre agentes mediante procesos públicos de consulta y licitación. En Bolivia, Colombia y Perú, el Estado define un plan de expansión de la transmisión y las tarifas resultantes de ello. Las regulaciones bolivianas y peruanas son más estrictas al definir un sistema económicamente adaptado de transmisión que determina un precio techo para pagos de transmisión. Sólo las instalaciones que pertenecen al sistema adaptado son remuneradas. Puede construirse nuevas líneas, pero ellas no tienen garantizada su incorporación al sistema remunerado.

D. LA EXPERIENCIA CHILENA

Es interesante revisar la experiencia de Chile en este ámbito. En la elaboración de los planes de expansión, existe una instancia en que la autoridad solicita a los inversionistas privados que le hagan llegar los proyectos que deseen sean incorporados en el análisis de expansión indicativo que realiza, junto a los proyectos tipo que la autoridad ha definido. Si bien esta etapa no es una exigencia para desarrollar un proyecto, las empresas hacen llegar algunas propuestas, dado el impacto que el plan de la autoridad tiene en los precios regulados. Para algunos empresarios del sector generación, la importancia del plan de obras radica en ser una buena fuente de información para las empresas, siendo al mismo tiempo un buen elemento para apoyar los créditos que los proyectos requieren.

En general se podrían producir diferencias entre la percepción que tiene la autoridad y los inversionistas privados sobre la expansión del sistema. Dichas diferencias de percepción estarían dadas, entre otros, por los costos de inversión, la previsión de crecimiento de la demanda, los precios de combustibles y la tasa de descuento.

170

Desde un punto de vista privado, la decisión de inversión será desarrollar aquellos proyectos que con las tarifas y costos percibidos por los privados renten a las tasas alternativas de retorno exigidas por ellos a los proyectos del sector. Desde el punto de vista de la autoridad, los planes de obras están definidos a partir de una valorización social de los costos de combustibles, de las inversiones y de las tasas de retorno definidas por el Estado y su objetivo es el abastecimiento de los consumos minimizando el costo para la sociedad.

Existen también externalidades por lo que las decisiones privadas no coinciden con lo socialmente óptimo para el país, dado que los privados no perciben esas externalidades. En estos casos, se considera que la autoridad debería proveer las señales adecuadas para cumplir con su papel subsidiario. Ejemplo de ello es la exigencia de estudios de impacto ambiental en centrales generadoras.

En consecuencia, se considera función de la autoridad observar el surgimiento de distorsiones y dar las señales al mercado para acercar las decisiones al óptimo social, dejando actuar libremente a las fuerzas

del mercado ya que se reconoce la existencia de un mercado competitivo en la generación.

El plan indicativo de obras tiene, por otra parte, un carácter impositivo en la medida en que con éste se fijan los precios regulados, o precios de nudo, que representan gran parte de la tarifa final de electricidad de los consumidores. El cálculo del precio de nudo, realizado cada seis meses, representa una señal estable para valorizar la energía y la potencia. Dicho cálculo se basa en una proyección de largo plazo del precio "spot" de estos bienes, obtenido de simulaciones de operación considerando el plan de obras indicativo.

Sin duda, un aspecto relevante del plan de obras es que entrega, desde el punto de vista social, una señal de cuáles son las inversiones óptimas en generación en el futuro para abastecer la demanda. De hecho, en el pasado, el plan de obras calculado por la Comisión Nacional de Energía (CNE) era bastante ajustado y se construían prácticamente todas las centrales eléctricas, tanto térmicas como hidráulicas, de más de 100 MW de potencia instalada, que la CNE consideraba en el plan indicativo. El plan también constituía una herramienta de trabajo importante para el sector generación, pues entregaba elementos útiles para las negociaciones de los diversos agentes, proveedores y clientes, para proyectar el crecimiento del mercado y las posibles inversiones. Un efecto complementario se observaba en el tema de financiamiento, pues el plan de obras era un buen antecedente en la gestión de créditos para futuros proyectos.

171

Sin embargo, el desarrollo real reciente del sector eléctrico muestra cada vez diferencias más grandes con el plan indicativo como resultado de un aumento de la competencia. En el caso del Sistema Interconectado del Norte Grande son las empresas las que determinan el desarrollo del sector ya que más del 80 por ciento del consumo es del tipo industrial y tiene un crecimiento discreto con saltos de gran magnitud; en el Sistema Interconectado Central, a pesar que la situación de consumo es la inversa, paulatinamente está pasando lo mismo. Las fechas y el tipo de centrales que se están construyendo son decisiones de inversión que están tomando las propias empresas de acuerdo con sus estrategias comerciales. Entonces el papel del plan como indicación es menor y esto es consecuencia de un mercado cada vez más competitivo y dinámico.

El plan de obras está siguiendo a las empresas más que éstas al plan. De hecho, gran parte de los proyectos incorporados al plan de obras es presentada por las propias empresas. Estas han optado por construir e incluso hacer adelantos respecto de las recomendaciones de la CNE. En mercados competitivos, el plan de obras pierde relevancia, porque resulta más influyente la planificación de inversiones de las propias empresas.

Para el futuro, la validez de los planes actuales se verá menoscabada por las nuevas expectativas de interconexión al nivel latinoamericano, que se verían avaladas por una equiparación de los marcos regulatorios vigentes en los distintos países del continente y en un sistema económico basado en la libre competencia. Esto hace suponer que se aprovecharán en mejor forma centrales generadoras ya existentes (en Argentina, Brasil y otros países) y que las inversiones tendrán que ser analizadas en un mercado más amplio y con mayores alternativas.

E. CONCLUSIONES

172 El desarrollo de la infraestructura es crucial en las economías en desarrollo. Esto es particularmente importante en el caso de la infraestructura energética y especialmente de la eléctrica. El papel del Estado en el estímulo de la inversión en infraestructura se ha redefinido en las nuevas economías de mercado. El Estado reduce su acción a la de regulador de actividades monopólicas y como un planificador indicativo para las actividades que se desarrollan en ámbitos competitivos como la generación de electricidad.

En el sector eléctrico en Chile, los planes indicativos cada vez divergen más de la evolución real del sistema, dada la creciente competencia en generación. Las decisiones de inversión están siendo tomadas por las compañías privadas, donde sus estrategias comerciales constituyen la fuerza impulsora en un mercado cada vez más competitivo y dinámico. Los planes indicativos formulados por la autoridad han perdido validez con la llegada de nuevos combustibles como el gas natural, nuevas tecnologías de generación, así como con las interconexiones energéticas a niveles nacional e internacional.

LA EXPERIENCIA CHILENA EN MATERIA DE REGULACIÓN

Rodrigo Tabja R.*

A. INTRODUCCIÓN

La regulación es una actividad que aún no ha alcanzado su madurez conceptual, por lo que existen términos cuyo uso genera confusiones. En este trabajo se tomará como punto de partida, una definición de texto que señala que regulación es aquella actividad del gobierno que afecta directamente el comportamiento de los agentes del sector privado con el fin de alinearlos con el interés público. Además de que resulta difícil aclarar el alcance de este último concepto, la definición propuesta contiene dos aspectos discutibles: i) que el gobierno sea necesariamente el responsable de regular; y ii) que la regulación sólo deba afectar al sector privado, pues por lo general las regulaciones deben aplicarse cualquiera sea el régimen de propiedad existente.

173

El concepto de regulación, a menudo se confunde con otras nociones como las políticas sectoriales, la fiscalización y las políticas de competencia. La definición de políticas para un determinado sector de la economía entraña la generación de regulaciones o desregulaciones, y se trata de una función principalmente de gobierno, en la que suele intervenir el Poder Legislativo, realizada con una visión amplia, que trascienda incluso el ámbito regulatorio. Son consideraciones válidas en este campo: el análisis del desempeño del mercado, el interés por promover una estructura industrial determinada, el estímulo a la inversión en áreas

* Jefe, Departamento de Ingeniería Eléctrica, Superintendencia de Electricidad y Combustibles, Santiago, Chile.

económicas o geográficas puntuales, la interrelación con otros sectores productivos y la incidencia sobre variables macroeconómicas, entre otros. La diferencia con el concepto de regulación radica en que éste se refiere más bien a la aplicación de normas o a la toma de decisiones que incidan directamente en la conducta de los agentes, como por ejemplo: la aplicación de sanciones, la fijación de tarifas, la adopción de normas, la determinación de lugares y precios de interconexión entre empresas de servicio público, las especificaciones técnicas, la homologación y certificación de equipos, etc. De este modo, se establece una diferencia entre el área de elaboración de normas de regulación o desregulación (formulación de políticas) y otra de aplicación de dichas normas (regulación).

La fiscalización es un aspecto particular de la regulación que se realiza estrictamente dentro de los límites establecidos por las leyes y sus reglamentaciones y que tiene por objeto vigilar el cumplimiento de éstas y de los estándares y normas vigentes, así como aplicar las sanciones sobre aquellas conductas ilícitas.

174 Por su parte, las políticas de competencia pueden definirse como todo lo que hace el Estado para profundizar mercados y maximizar la suma de los excedentes económicos de productores y consumidores. En este sentido, es un concepto que engloba como subconjunto a la actividad regulatoria pues no se limita sólo a restringir los comportamientos monopólicos, sino que entraña también, la promoción de la competencia. Es decir, la regulación constituye un aspecto particular de las políticas de competencia que, por razones que pueden ser muy diversas, exige una atención legislativa e institucional específica. Por ello, puede afirmarse que la regulación se da en el contexto de las políticas de competencia, y en el caso de Chile han sido claves por ejemplo: la desregulación de precios, la desgravación arancelaria e impositiva, la eliminación de barreras a la entrada, y la privatización de los servicios públicos y de infraestructura.

Sin embargo, uno de los aspectos trascendentales y distintivos de la competencia (más allá de la formulación de políticas que la promuevan) es que éste no debe ser un concepto asociado a una función desempeñada exclusivamente por una institución determinada, sino más bien una que compete a los tres poderes del Estado. Así por ejemplo, la competencia puede fortalecerse o alentarse a través de la elaboración

de una regulación; la aprobación de una ley; la ejecución de un acto de fiscalización; la elaboración de políticas sectoriales; o, incluso, la represión de los comportamientos anticompetitivos.

En relación con la competencia, se pueden distinguir dos funciones: la promoción y la defensa. Conforme al modelo económico chileno, la primera debería constituir una especie de principio inspirador de las actividades de los poderes del Estado, casi equiparable al derecho de propiedad, y en consecuencia no puede considerarse meramente como una función de los ministerios sectoriales, ya que éstos, por su naturaleza pueden actuar en forma sesgada.

En cuanto a la defensa de la competencia y, en general con respecto a la administración de justicia en materia económica, la asignación de responsabilidades es un problema más delicado pues no es necesariamente la justicia ordinaria la institución más idónea para resolver en estos temas. En el área económica, la naturaleza de las causas admite una legislación de carácter amplio, sin una excesiva especificidad, atributo que hace necesario formular más bien principios orientadores generales. Es decir, para crear un marco jurídico en este campo es preciso establecer criterios económicos para su aplicación y no simplemente una enumeración de conductas sancionables que en la práctica debería ampliarse permanentemente.

175

B. EL ESTADO REGULADOR

El proceso privatizador ha sido uno de los hitos más significativos en la mayoría de los países que han profundizado su régimen de economía de mercado. Al iniciar estos procesos, hubiera sido conveniente abordar algunos problemas, como por ejemplo: evitar la creación de monopolios en los mercados en los que ello no es estrictamente necesario; tomar las medidas adecuadas para fortalecer la capacidad regulatoria del Estado; procurar que la propiedad de las nuevas empresas no esté demasiado diluida o atomizada pues en estos casos los propietarios suelen plantearse objetivos de muy corto plazo; y evitar que el poder económico se concentre excesivamente, una situación cuyas implicancias son más graves aún si además este poder está asociado al poder político, entre otros.

Cualquier proceso de traspaso al sector privado de actividades cuya administración por parte de agentes públicos ya no se justifica, conlleva un sinnúmero de situaciones complejas que se pueden sintetizar en la aspiración de transformar un Estado tradicionalmente fundacional y empresario, en un Estado cuya actividad central sea la regulación. Este deseo lleva implícito un problema que recién hoy se comprende y se manifiesta como tal: ¿cómo reorientar eficazmente las funciones del Estado e impulsar al mismo tiempo el proceso privatizador?

En la década pasada el interés se centró en esta última tarea. Empero, con la puesta en práctica de las ideas e instituciones regulatorias, la dinámica asociada al comportamiento empresarial, la globalización de las inversiones y otros fenómenos, se han puesto de manifiesto importantes carencias en materia de diseño institucional. Sin embargo, no se aprecia con similar claridad el hecho de que muchas de estas carencias son el resultado de una débil concepción integral de Estado regulador, más que de una institucionalidad insuficiente.

176 Sin lugar a dudas, el cimiento más sólido de una economía de mercado es la existencia de un mercado propiamente tal. Esta es la condición imprescindible para cumplir con el objetivo de regular el proceso económico y asignar eficientemente los recursos. Ahora bien, mientras los mercados no sean perfectos debe aceptarse la intervención de las autoridades mediante los instrumentos adecuados. Este proceso de transición hacia mercados desarrollados, que según el sector económico de que se trate puede ser perenne o de muy largo aliento, constituye la justificación esencial de la intervención del Estado en su accionar.

Con la continua aplicación de los marcos regulatorios y el desarrollo de los diferentes mercados han ido surgiendo una gran variedad de problemas, fundamentalmente legales e incluso constitucionales. En Chile, las personas disponen de varios recursos legales para hacer valer sus derechos. Los de mayor jerarquía son: el recurso de inaplicabilidad por causa de inconstitucionalidad de un precepto legal, y el recurso de protección, ambos establecidos en la propia Constitución. El primero protege a las personas en el ejercicio de derechos limitados o regulados por leyes aprobadas por el Congreso Nacional más allá de lo que permite la Constitución. El segundo, protege a las personas contra los actos abusivos de la autoridad o de otras personas que atropellen, infrinjan o

violen los derechos, garantías y libertades que en su favor establece la Constitución. También existe el recurso de amparo económico, que debe su existencia a una ley especial y está concebido para resguardar el derecho constitucional de emprender libremente actividades económicas.

A lo largo de la historia, el sector privado ha utilizado esos recursos con mucha frecuencia cada vez que consideró vulnerados sus derechos, llegando, en muchos casos, a bloquear la acción regulatoria. Sin perjuicio de lo anterior, no debe desconocerse su importancia como salvaguarda para el inversionista ante la posibilidad de comportamiento oportunista por parte de las entidades reguladoras. Pero esta importancia no debe originar un malentendido. En los hechos, si una causa económica en Chile se lleva hasta sus últimas instancias, llegará inevitablemente a la Corte Suprema, cuyos miembros difícilmente pueden abocarse a resolver el problema económico de fondo con fundamentos técnicos incuestionables. En estas condiciones no es dable esperar que la calidad de los fallos judiciales constituya una solución óptima.

Pero tampoco es de extrañar el comportamiento de los tribunales en la resolución de materias de regulación económica si su intervención ha surgido como consecuencia de la interposición de recursos de protección. El análisis que realice el Poder Judicial en relación con un recurso de protección inevitablemente tendrá por objeto determinar si la autoridad administrativa actuó en forma ilegal o arbitraria, lo que no significa necesariamente abordar los problemas económicos en sus aspectos fundamentales. Más aún, de acuerdo a este razonamiento, bastaría demostrar que no existió arbitrariedad ni ilegalidad para entender que una decisión es económicamente correcta.

Si se pretende que el análisis se limite a determinar la legalidad de un acto, el marco jurídico debe ser lo suficientemente preciso como para no requerir de interpretaciones, lo cual es muy difícil, especialmente en materias tan complejas como, por ejemplo, el cálculo de las tarifas.

Todos estos elementos hacen que el sistema judicial sea menos predecible y confiable, tanto para el sector privado como el público. No hay duda de que para el inversionista privado la calidad y estabilidad de los marcos regulatorios de un país son secundarios en relación con la competencia de la justicia en asuntos económicos. Por cierto, desde este punto de vista Chile no resulta atractivo.

En el otro extremo puede optarse por la posibilidad de que el Estado reduzca la actividad regulatoria a su mínima expresión, potenciando el papel de los tribunales de justicia ordinaria en la materia. Pero la regulación y la justicia no son funciones excluyentes sino complementarias, es decir, ambas deben existir. Al respecto, ya existe alguna experiencia internacional, como el caso de Nueva Zelanda donde la ineficacia de este planteamiento ha hecho que ese país tienda a volver a un esquema de regulación tradicional.

En consecuencia, la reorientación de las funciones del Estado pasa necesariamente por una concepción global de éste. Un gran error cometido en la última década fue la aceleración de los procesos privatizadores sin contar con una visión de largo plazo que incorporara este tipo de reflexiones. Lo anterior es comprensible pues, en primer lugar el impacto político de un proceso de venta de empresas es mucho mayor que el que ofrece un proceso evolutivo global hacia un Estado regulador (que puede ser muy lento). En segundo lugar, las restricciones de capital afectaban considerablemente a muchas economías en desarrollo por lo que era preciso avanzar rápidamente en el proceso de privatización. Además, la experiencia internacional a este respecto no estaba lo suficientemente madura como para evaluar acertadamente sus efectos.

178

La lección más importante que puede extraerse de la experiencia chilena es que la transformación del Estado no puede limitarse a la formulación de marcos regulatorios, la creación de instituciones y la privatización de empresas (independientemente de cuál sea la secuencia escogida para hacerlo), sino que debe ser el producto de un rediseño mucho más complejo y radical, que afecte incluso el marco constitucional. Pero asimismo, debe advertirse que una segunda lectura de este argumento llevado al extremo, significaría que para un país en que existen restricciones constitucionales importantes, los esfuerzos por mejorar la gestión regulatoria sólo a partir del diseño institucional, e incluso de la modificación de los cuerpos legales sectoriales, en esas condiciones puede volverse totalmente estéril.

C. FOCALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD REGULATORIA

El verdadero objetivo del Estado no es regular ni desregular sino más bien promover la competencia y el desarrollo de los mercados cuando socialmente es conveniente. Reducir la función del Estado a la de regulador o desregulador es una visión unilateral. Ambas funciones deben realizarse con un objetivo bien definido, como lo es generar las condiciones para que se desarrolle la competencia en el mercado respectivo, y asegurar así su eficiente desempeño.

Teniendo en cuenta lo antedicho, el desarrollo de los mercados debe efectuarse respetando los siguientes principios básicos: i) promover al máximo la competencia en los mercados y segmentos en que ello sea posible y fiscalizar su sano desenvolvimiento; y ii) en los mercados en que lo anterior no sea posible, tratar de aislar las actividades monopólicas y concentrar en ellas la regulación propiamente tal.

El transporte ferroviario, por ejemplo, no es necesariamente una actividad monopólica, pero sí lo es la administración de las vías férreas, por lo que es perfectamente posible promover competencia sobre la base de una infraestructura de acceso abierto o con un tarifado público. En el caso de un gasoducto, es evidente que el transporte constituye la verdadera actividad monopólica, no así la producción ni la comercialización. De igual forma, en el tratamiento de aguas servidas, en la generación eléctrica y en la prestación de servicios de comunicaciones de larga distancia es posible la competencia. En general, renunciar a la desregulación de actividades potencialmente competitivas puede ser tanto o más grave que una mala regulación.

En la constante tarea de regular se ha perdido de vista el hecho que muchas veces desregular resulta más difícil que regular pues puede exigir un trabajo más creativo y dinámico, en el que es preciso, por ejemplo: individualizar con precisión los segmentos que deben quedar sujetos a regulación; compatibilizar las políticas de desregulación con el marco legal y reglamentario vigente; y determinar con exactitud las restricciones que deben imponerse al proceso de desregulación, acotando los potenciales efectos negativos y los riesgos que entraña dicho proceso. En síntesis, rara vez la desregulación o la implementación de políticas de competencia consisten simplemente en la derogación de limitaciones de carácter normativo o incluso legal.

En cuanto a la autoregulación, es importante mencionar que difícilmente ésta puede sustituir la regulación tradicional. En principio, esto es así por dos razones: i) porque siempre está sujeta al riesgo de comportamiento estratégico (“moral hazard”), y ii) porque en última instancia la autoregulación debe estar respaldada por la institucionalidad regulatoria a través de la legislación y la normativa en materia de conducta.

Si bien es cierto que muchas normas pueden ser impuestas por los mismos protagonistas, siempre es preciso analizar con independencia aquellas regulaciones que son imprescindibles, lo que reafirma que la desregulación no es sinónimo de derogación de toda forma de regulación. Un ejemplo en Chile es el de las empresas eléctricas integrantes de los Centros de Despacho Económico de Cargas (CDEC), cuya operación se rige por un reglamento interno acordado por ellas mismas, aunque lógicamente subordinado al marco legal vigente. En caso de desacuerdos, las empresas tienen la posibilidad legal y reglamentaria de recurrir a un arbitraje del Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción. En la práctica, las empresas han utilizado este mecanismo en varias ocasiones en que una cuestión eminentemente técnica tenía repercusiones económicas importantes.

180

Por otra parte, también debe considerarse que, en general, por mucho que en un mercado la competencia sea técnicamente posible, basta que por razones históricas exista un operador dominante para que no se pueda prescindir de la regulación. Por ejemplo, en el mercado de las telecomunicaciones chilenas donde existe un operador dominante, pese a existir cierto grado de competencia, el no haber aplicado oportunamente una regulación de precios o la intervención de la autoridad ha hecho que los acuerdos de interconexión que se logran entre las empresas sean absolutamente asimétricos. Estos ejemplos corroboran nuevamente que la autoregulación difícilmente puede constituir un mecanismo suficiente y eficaz de regulación.

D. INDEPENDENCIA DE LAS INSTITUCIONES REGULATORIAS

¿Es conveniente la existencia de un organismo totalmente independiente del gobierno de turno? Esta es quizás una de las interrogantes de mayor interés en cuanto a la constitución de entes reguladores.

Sin pretensión de solución única, ya que en este tema las fórmulas son siempre discutibles, la posición que se sustenta en este trabajo es que la formulación de las políticas sectoriales efectivamente debe estar a cargo de la o las Secretarías de Estado pertinentes, teniendo en cuenta los objetivos que desea impulsar el gobierno, mientras que la regulación y la fiscalización deben adaptarse a dichas políticas y al marco jurídico vigente y desarrollarse con el máximo de independencia posible. Por ese motivo, estas dos últimas funciones pueden consolidarse en una misma entidad, fuera del ámbito de la influencia directa del gobierno.

La experiencia ha permitido entrever que la inexistencia de instituciones claramente diferenciadas para ejercer cada una de estas funciones no produce buenos resultados. Es decir, reunir todas estas tareas en un mismo organismo, en vez de fortalecer la generación de políticas públicas y la acción regulatoria las debilita pues, de esta manera, las funciones habituales, ya sean económicas, técnicas o de otra índole, se ven diluidas en relación con las consideraciones de carácter político sectorial. Es decir, un esquema en que la regulación y la fiscalización estén a cargo de entidades independientes del poder político permite lograr mejores resultados técnico-económicos, ya que, en principio, les otorga un grado mayor de especialización.

181

Por otro lado, la creación de una institucionalidad en que los deberes y atribuciones estén claramente definidos permite al gobierno ejercer las funciones que le son irrenunciables en forma más transparente y sólida. Entre dichas funciones, cabe mencionar: la formulación de políticas e iniciativas legales, la suscripción de acuerdos internacionales y el uso de su potestad reglamentaria. La mayor transparencia se produce por la eliminación de los incentivos políticos para transformar la regulación en una herramienta de promoción de políticas sectoriales o para entremezclar objetivos. La concepción de los organismos regulatorios ha de hacerse pensando además, en que deben tener entre sus mandatos el proveer de información a cualquier poder del Estado que así lo requiera.

Así, concentrando sus recursos en las funciones políticas y provisto de información originada por entidades especializadas, el gobierno inevitablemente mejorará su desempeño global.

E. NEGOCIACIÓN Y REGULACIÓN

Este es un tema de gran sensibilidad pública, fundamentalmente por la forma en que pueden involucrarse los agentes que intervienen en una negociación y por las consecuencias o externalidades de la misma. Normalmente, en los marcos regulatorios no se contemplan instancias de negociación entre las partes afectadas. La creación de instituciones, la promulgación de leyes y la elaboración de normas y procedimientos precisos para dirimir diferencias entre regulador y regulado está dirigida a eliminar cualquier instancia de negociación que pudiera restar transparencia a la actividad regulatoria, lo que es prácticamente imposible de lograr e ingenuo pretenderlo.

182 En Chile han existido casos notables en que fue necesario definir las políticas sectoriales y las actividades regulatorias a través de procesos de negociación. Durante el proceso de modificación de la Ley General de Telecomunicaciones en 1987, previo a la privatización del sector, en dicho cuerpo legal se establecieron calendarios de incorporación de áreas geográficas cuya atención era obligatoria para las empresas dentro de sus zonas de concesión. Estos calendarios sin duda constituyeron una solución negociada entre el legislador y el regulado (pese a que este último era aún mayoritariamente de propiedad del Estado) y tuvieron por objeto hacer aplicable el concepto de obligatoriedad de servicio en un régimen de propiedad privada sin afectar seriamente las posibilidades de crecimiento viable de la empresa.

Posteriormente, la modificación de 1994 a la Ley General de Telecomunicaciones, en la que se autorizaba simultáneamente la integración vertical en la industria y un régimen competitivo en el segmento de larga distancia, fue un caso evidente en que se hizo necesaria la participación del Poder Ejecutivo y del Legislativo en una negociación cuyos verdaderos alcances y consecuencias aún están por evaluarse. Eso sí, es preciso aclarar que quizá la única forma de lograr un ordenamiento del sector en ese momento fue mediante este expediente, ya que los

numerosos vacíos legales, problemas de regulación y tarificación, prácticas irregulares entre empresas, solicitudes de concesión pendientes y derechos adquiridos, hacían imposible una solución jurídicamente viable en un plazo breve.

Existen otras situaciones en las cuales es muy complejo pretender regular sin por lo menos consensuar aspectos críticos con los afectados. Ejemplos de ello son la aprobación de normas ambientales restrictivas o las exigencias de empresa modelo eficiente (“benchmarking”) que se impongan durante los procesos de tarificación basados en dicho esquema. En otros casos, mediante la evolución de los sistemas de tarificación hacia otros más pragmáticos como el de los precios límite (“price caps”), ha surgido la necesidad de recurrir a procesos de negociación mucho más explícitos. Así, por ejemplo se ha argumentado que en Gran Bretaña, el sistema tendió hacia uno en el cual las negociaciones y los reguladores son sus características más importantes.

Pretender eliminar el componente de negociación en la regulación puede ser imposible, pero ciertamente constituye un principio ordenador adecuado, pues la inversión y la competencia sólo se incentivan mediante reglas claras y estables. Sin embargo, cuando es preciso recurrir a la negociación, es conveniente que ésta sea lo más transparente posible y se efectúe en un marco predeterminado.

183

Asimismo, el problema de las negociaciones en materia de regulación también puede plantearse a nivel internacional. Considérese, por ejemplo, la presencia de una empresa internacional en el mercado interno, la que a su vez es competidora de empresas nacionales en el exterior. Si los terceros países no contemplan la implantación de esquemas e instituciones de regulación cuya orientación y resultados sean similares al nacional, se corre un grave riesgo de alentar prácticas de subsidios cruzados, “dumping” y, en general, de competencia desleal. Este problema probablemente no se soluciona tratando de uniformar los sistemas regulatorios a nivel internacional, sino más bien a través de negociaciones comerciales adecuadas entre los gobiernos y entre los gobiernos y las empresas.

Por tanto, en una economía abierta, concentrar los esfuerzos en el fortalecimiento de la regulación interna puede ser inútil si se verifican prácticas de competencia desleal por parte de las empresas transnacionales,

fenómeno particularmente probable en el mercado de las telecomunicaciones o en el de los servicios financieros. Lógicamente, en tales circunstancias la opción del gobierno será fortalecer las empresas nacionales en el mercado local para facilitarles la competencia en el exterior. Lo antedicho pone también en tela de juicio la efectividad de restringir el análisis regulatorio a la realidad de un país en particular, tema que se retomará en relación a la globalización de los mercados.

F. FINANCIAMIENTO DE LOS ORGANISMOS REGULADORES

184

La experiencia demuestra sin lugar a dudas que financiar las actividades de los organismos reguladores con fondos provenientes del propio sector regulado no sólo es conveniente sino más bien absolutamente indispensable. Cuando el Estado se desliga de su papel empresario, también desaparecen las potenciales fuentes directas de recursos para la respectiva actividad regulatoria. Con posterioridad a esta transferencia de papeles, los requerimientos presupuestarios del Estado siempre tenderán a canalizarse hacia la inversión social y resulta muy difícil sacrificar este tipo de necesidades sólo para controlar las actividades de empresas privadas. De esta manera, el presupuesto necesario para la regulación de un determinado sector debe a lo menos ser debatido por separado y no estar inmerso en medio del presupuesto total para la actividad sectorial, aunque lo ideal es que se obtenga directamente de los regulados.

Chile no es un buen ejemplo en esta materia. De las siete superintendencias existentes que regulan las actividades tanto del mercado financiero como del mercado de los servicios públicos, sólo la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras se financia en su totalidad con recursos provenientes de los fiscalizados. Por otra parte, los esquemas de financiamiento de las actividades regulatorias siempre deberán ser materia legislativa y no simplemente normativa. En consecuencia, el financiamiento de la actividad regulatoria por parte de los mismos regulados es una necesidad que debe ser abordada al momento de legislar sobre el sector.

Otra variante es que las entidades reguladas aporten a un fondo común de regulación en línea con la necesidad de centralizar o coordinar

las actividades regulatorias de diferentes sectores. De llegar a materializarse la idea de agrupar organismos en una misma institución que cuente con un presupuesto único, se producirá inevitablemente cierto grado de subsidio cruzado entre sectores con respecto a la utilización de los recursos asociados al ente central, lo que en la práctica equivale a la existencia de un fondo común de regulación.

Desde otra perspectiva, el argumento anterior genera un interrogante pertinente para decidir la creación de este fondo: ¿existe una correlación manifiesta entre los recursos que pueden obtenerse de los regulados y el costo de regular? Hasta ahora sólo parece existir una relación para cada mercado, la cual nunca se ha explicitado con claridad. En efecto, es posible que el nivel de aportes de los regulados no llegue a guardar relación alguna con los costos de regulación y fiscalización. En estas circunstancias podrían generarse importantes déficits o excedentes presupuestarios, lo que entraña riesgos importantes en ambos casos. En resumen, puede afirmarse que la creación de un fondo común de regulación está básicamente supeditada a la intención de centralizar total o parcialmente la regulación multisectorial y a la necesidad de subsidiar la regulación de un determinado sector económico.

185

G. RECURSOS HUMANOS NECESARIOS PARA LA REGULACIÓN

El problema de los recursos humanos necesarios para ejercer las actividades regulatorias no se ha tratado con demasiada amplitud en la bibliografía especializada. Esta carencia puede tener su origen en la lógica dificultad que existe para sacar conclusiones de carácter general sobre este tema, o bien simplemente porque, erróneamente, no se considera que ésta sea una variable crítica para la consecución de un resultado regulatorio óptimo.

Tanto para la formulación de políticas como para las actividades de regulación y fiscalización, es conveniente que los niveles ejecutivos sean ocupados por profesionales de amplia experiencia, en lo posible en el sector regulado, y que carezcan ya de aspiraciones de realizar allí una carrera con posterioridad. De esta manera se reduce notablemente el riesgo de que los profesionales que ocupan cargos relevantes se sientan atraídos a puestos mejor remunerados en las entidades reguladas (captura),

lo que es particularmente válido e importante en el caso de las actividades de regulación y fiscalización. Evidentemente, este tipo de profesionales es escaso y caro, pero es preciso asumir el costo de contar con su concurso.

En materia de formulación de políticas sectoriales, además de lo anterior, los ejecutivos deben estar firmemente comprometidos con los objetivos del gobierno. Para la concreción de iniciativas en este campo es imprescindible contar con apoyo y consenso político, cosa que no necesariamente sucede en materia de regulación y fiscalización. Por tanto, en el perfil de las jefaturas responsables de la formulación de políticas es preciso combinar en forma equilibrada la capacidad técnico-económica con la habilidad en el manejo político.

En cuanto a los cargos de nivel medio, la situación también es complicada. Los profesionales más jóvenes tienden a traspasar la experiencia adquirida en los organismos regulatorios hacia los mismos regulados, en donde aspiran a un desarrollo profesional más rápido y ambicioso. La sistemática captura va dejando sólo a los peores profesionales en el ámbito regulatorio, debilitando la institucionalidad y su accionar.

186

No cabe duda que el nivel de ingresos constituye un elemento muy importante, pero no es el único. Por ejemplo, está comprobado que, desde el punto de vista de las motivaciones, los aumentos salariales tienen un efecto de muy corto plazo en las personas, y que el compromiso de los empleados con las organizaciones a las que pertenecen es una función compleja de múltiples variables.

El aspecto motivacional, muchas veces se percibe como un elemento menor en la gestión de cualquier organización. Sin embargo, es tan importante como la calidad de las dotaciones y los salarios. Los cambios esenciales y los grandes objetivos no sólo se logran con recursos sino con gente comprometida en llevarlos adelante. Es más, una de las diferencias esenciales entre el desempeño de la administración pública y el del sector privado radica en este aspecto; es decir, en la primera los problemas se atribuyen principalmente a la escasez de recursos, mientras que en el segundo normalmente se pueden percibir e intentar mejorar todas las variables críticas. En consecuencia, para definir una política adecuada de recursos humanos en materia de regulación es preciso tener en cuenta varios otros aspectos, como los siguientes.

- i) La posibilidad de desarrollar una verdadera carrera profesional en el ámbito regulatorio.
- ii) La percepción de que los gobernantes mantienen un compromiso político firme con el desarrollo y conservación de las instituciones reguladoras, así como también con las decisiones que éstas adopten.
- iii) La dinámica de gestión necesaria para el cumplimiento de sus funciones, ello, puesto que en el sector público muchas veces las decisiones de gestión más simples se ven trabadas por aspectos administrativos y excesivos trámites que las dilatan.
- iv) La adecuada utilización del poder y de los criterios políticos, pues cuando las funciones de regulación y fiscalización se superponen con la de formulación de políticas sectoriales, suelen confundirse los ámbitos de competencia; es decir, se politizan innecesariamente las funciones técnicas, o se asigna un carácter excesivamente técnico a las funciones políticas.

Otro aspecto que es interesante analizar se refiere a la tendencia a externalizar los estudios vinculados con la regulación recurriendo a las empresas de consultoría privadas. Esta tendencia no sólo se origina en la voluntad de reducir el tamaño del Estado para darle mayor agilidad a su operatoria. También inciden otros aspectos, como despolitizar aspectos críticos de la regulación, sustentándolos con antecedentes más sólidos y con la opinión de profesionales de prestigio. El peso de estos antecedentes resulta fundamental al momento de dirimir diferencias entre regulador y regulado ya sea que esto se haga mediante una comisión de expertos o simplemente a través de los tribunales de justicia.

187

Pero esta alternativa también tiene sus inconvenientes. Por ejemplo, en los servicios públicos chilenos es notorio que el cálculo de las tarifas ha estado a cargo de empresas consultoras como en el caso de la telefonía local, los servicios sanitarios y las tarifas de distribución eléctrica. Incluso la legislación del sector eléctrico lo contempla explícitamente para el caso de las tarifas de distribución. Si los cálculos los realizan agentes privados, éstos serán los únicos que estarán en condiciones de argumentar a su favor ante los tribunales especializados, con lo que se corre el riesgo de dejar un aspecto esencial en manos de entes que carecen de un compromiso regulatorio oficial y que en otra oportunidad podrían defender los intereses de las mismas empresas sometidas a fijación de tarifas por el

regulador, simplemente porque éstas les pagan más. Este argumento es similar a aquél de la responsabilidad final de las decisiones judiciales en lo económico, que en ningún caso puede ser transferible a actos de peritaje.

Por último, en Chile también existen problemas de gestión de la tarificación pues las reparticiones públicas encargadas de liderar dichos procesos tienden a concebirlos como sucesos cuadriales o quinquenales (dependiendo del sector económico regulado) para los cuales contratan las asesorías necesarias y no como una actividad que exige una dedicación permanente. Este fenómeno contribuye a que los procesos de tarificación se transformen más bien en ámbitos de capacitación para los profesionales, lo cual facilita su posterior emigración hacia el mismo sector regulado, aumenta la rotación del personal especializado, y mantiene al organismo regulador en una situación de aprendizaje permanente.

H. GLOBALIZACIÓN DE LOS MERCADOS

188 La expansión de los mercados, tanto en el ámbito financiero como en el de los servicios públicos, ha tenido alcances que exceden las fronteras del país. Con ello aumenta necesariamente la complejidad de los procesos de regulación.

En el mercado de los servicios públicos, ha ganado creciente notoriedad la interconexión energética (gas natural y electricidad) entre países vecinos. En una primera etapa, esto toma la forma de una simple importación o exportación de insumos cuya regulación puede circunscribirse perfectamente a los marcos vigentes. Sin embargo, en el caso de la electricidad, a veces se perciben más fuertemente las economías de escala en una interconexión transnacional, por ejemplo, debido a la existencia de zonas geográficas que cuentan con importantes excedentes de generación o de capacidad instalada, o por las posibilidades de aprovechar algún desfase natural de los períodos de punta entre ambos países. En estos casos la iniciativa privada puede ser insuficiente para garantizar que la interconexión se produzca en el momento socialmente óptimo, tal es el caso de Chile y Argentina. En consecuencia, la regulación del mercado también debe considerar el ámbito de los convenios internacionales.

En este contexto, para aprovechar en forma efectiva las ventajas de la interconexión, es imprescindible adecuar las normas a fin de que los marcos regulatorios de los países sean similares o, al menos, compatibles entre sí. Por ejemplo, en el caso de la electricidad, sería fundamental homogeneizar las normas de interconexión de centrales al sistema transnacional y la forma de valorizar las transferencias de energía, decidir sobre la necesidad de que existan derechos de servidumbre de paso, definir el sistema de peajes, establecer qué se entiende por clientes no regulados y cómo acceder a ellos, así como otros aspectos. El cuestionamiento de tales conceptos implica lógicamente una reforma radical de la ley sectorial. Por lo tanto, este problema, de absoluta actualidad, y cuya urgencia aún no se percibe plenamente, tiene una relevancia tal que la regulación interna e incluso las futuras políticas sectoriales pasan a ser preocupaciones secundarias en relación con la importancia de la interconexión.

Otro caso en que es necesaria la regulación o la intervención del Estado a nivel transnacional lo constituye una actividad con bastante historia. Se trata del mercado de las comunicaciones telefónicas de larga distancia internacional, cuyas tasas de compartición o de corresponsalia, también llamadas tasas contables, fueron fijadas durante mucho tiempo por operadores cartelizados. A medida que los mercados domésticos se han ido desarrollando, ha aumentado la competencia por la provisión del servicio. En tales condiciones, dichas naciones resultan perjudicadas por las desigualdades en materia de tráfico y tanto las autoridades regulatorias, como los gobiernos en su conjunto, se han visto en la necesidad de intervenir en los mercados nacional e internacional. Desde el punto de vista de la competencia, lo indeseable de esta situación es que los flujos de divisas como el señalado contribuyen a financiar a los monopolios locales en los países destinatarios de llamadas generadas en países con mayores grados de competencia.

189

Pero la globalización de los mercados lógicamente también se manifiesta en alianzas estratégicas entre grandes grupos empresariales. En el sector de las telecomunicaciones, por ejemplo, ya se han constituido tres alianzas globales en torno a los tres mayores portadores norteamericanos: AT&T, MCI y Sprint. Estos acuerdos se traducen en la práctica en una integración vertical total del mercado de las telecomunicaciones en cada país y por ese motivo ninguna empresa local deseará quedar excluida de una de estas alianzas. Debe decirse eso sí que, tal vez, el

beneficio principal de la formación de estos conglomerados es que con ello debería tender a desaparecer el concepto de tasa de compartición y sus problemas asociados, siendo reemplazado por la creación de una especie de mercado “spot” internacional en donde simplemente se transen minutos de larga distancia internacional.

En el mercado energético también se observa un fenómeno de transnacionalización similar, aunque no tan consolidado. En este sector, los grupos españoles, norteamericanos e ingleses entre otros, se disputan el control de las principales empresas eléctricas latinoamericanas. Por todo ello, queda nuevamente demostrada la necesidad de analizar el tema de la regulación en el marco de los convenios internacionales y de homogeneizar el tratamiento normativo de los temas centrales en esta materia.

190

Finalmente, los ejemplos anteriores también refuerzan la afirmación de que la concepción y formulación de las actividades regulatorias se han visto superadas ampliamente por la experiencia práctica. La internacionalización de los mercados sigue contribuyendo a aumentar esta diferencia, y en general, abordar los problemas de la regulación sólo desde una óptica nacional resulta casi ingenuo pues, ¿sería relevante, en condiciones como las señaladas, preocuparse por ejemplo por la integración vertical en un mercado interno determinado?

I. COMENTARIOS FINALES

Considerando el dinamismo necesario para la regulación y la independencia de las instituciones regulatorias, es preciso que la regulación se adapte a los factores dinámicos, como la tecnología o la integración de los mercados. Esto no significa que los regímenes regulatorios deban estar cambiando constantemente, pero ha de aceptarse, eso sí, que las regulaciones varíen de acuerdo a las nuevas condiciones, para lo cual es siempre conveniente procurar la creación de un ambiente político en el que puedan promoverse tales cambios.

Por supuesto, existe también un “trade-off” entre la dinámica de adaptabilidad respecto de las necesidades del mercado y la estabilidad de las reglas, factor este último esencial para atraer inversiones. En el caso chileno, este balanceo se ha resuelto evidenciando una notoria

lentitud para legislar y reglamentar, quizás excesiva en relación con la evolución de los mercados. Como ejemplos de ello pueden mencionarse por lo menos: i) la implementación de un sistema de acceso abierto para el transporte de gas, mediante un reglamento concebido a partir de una ley que data de la década de 1930, pero aplicado a concesiones solicitadas recientemente; ii) la elaboración y tramitación de un nuevo reglamento de servicios eléctricos que ha llevado más de tres años; iii) la promulgación de la modificación a la ley general de telecomunicaciones en 1994, resultado de prolongadas causas judiciales y de hechos consumados con más de tres años de anterioridad en el mercado; y iv) las resoluciones de los organismos antimonopolios que prohíben la integración horizontal de servicios básicos en una misma zona geográfica cuando ya existen grupos económicos con derechos adquiridos a este respecto.

Este equilibrio entre reglas claras y dinámica regulatoria pertenece claramente al dominio político y no es una cuestión meramente técnica. De aquí, nuevamente, la conveniencia de contar con instituciones especializadas en la formulación de políticas públicas, y que no tengan además la preocupación de aplicar correctamente los marcos regulatorios establecidos.

191

Ahora bien, sin que se haya planteado inicialmente como objetivo, en el presente trabajo se destacó la posibilidad de asignar la función de aplicar las normas y de regulación a entidades independientes del poder político. Pero esta posibilidad, aparentemente muy atractiva, constituye una opción de Estado muy seria supeditada a otros factores como la credibilidad y operatividad de los marcos regulatorios, la tradición preexistente en el país con respecto a las instituciones que poseen un gran nivel de independencia, el diseño institucional que se esté considerando y otros.

En general, la aspiración de contar con organismos regulatorios independientes no sólo debe plantearse como el simple deseo de tecnificar y especializar la regulación, sino también como la renuncia del gobierno a un hasta ahora legítimo instrumento para la materialización de las políticas públicas.

EL SECTOR DE INFRAESTRUCTURA EN COLOMBIA

Felipe Tovar De Andreis*

A. EVALUACIÓN DE LA RELACIÓN ENTRE INFRAESTRUCTURA Y DESARROLLO

Los estudios de evaluación cuantitativa de la relación entre el desarrollo de la infraestructura y la configuración socio-económica realizados recientemente en Colombia por parte del Departamento Nacional de Planeación, han demostrado que efectivamente se verifican relaciones directas, tanto positivas como negativas.

Dicho análisis tuvo como objetivo determinar si la capacidad de infraestructura causa cambios en los niveles de productividad, tanto global como industrial y agrícola. Para ello, se buscó determinar si existen relaciones de causalidad entre la productividad total, la productividad industrial y la productividad agrícola y ciertos componentes de la infraestructura tales como extensión y calidad de vías de transporte, capacidad de generación eléctrica y número de líneas telefónicas. Como resultado global se encontró que una variación de un punto porcentual en la infraestructura (energía, transporte y telecomunicaciones) ocasiona un incremento de 0,13 por ciento en la productividad total, siendo la infraestructura de transporte la de mayor incidencia.

193

En los citados estudios se concluyó, asimismo, que la infraestructura de redes de energía, electricidad, comunicaciones, acueductos y transporte, incide de manera importante también en la productividad sectorial. Los resultados obtenidos mostraron, con significación estadística, que existen relaciones de causalidad entre las variables y los diferentes niveles de productividad y que el aumento en el capital

* Consultor, Tovar, Fajardo y Abogados Asociados, Bogotá, Colombia.

privado en el área de vías carreteras, generación eléctrica y telefonía local ha contribuido al crecimiento de la productividad.

En el lado negativo, los estudios del DNP comprobaron que los cuellos de botella y las ineficiencias en los servicios de infraestructura le han costado al país de manera acumulada en las dos últimas décadas un 6,4 por ciento del PIB.

No obstante la importancia de los estudios cuantitativos que miden la relación entre las decisiones de infraestructura y el entorno económico-social, es igualmente importante la evaluación cualitativa de tal relación en términos de calidad de vida, protección del medio ambiente y seguridad, entre otros, que si bien escapan al ámbito del presente trabajo, deben ser el complemento de todo análisis integral.

B. FACTORES DETERMINANTES DE LAS DECISIONES EN INFRAESTRUCTURA

194

Existen múltiples factores determinantes de las decisiones en materia de infraestructura. Por un lado, aquellos inherentes a la función del Estado son claramente identificables y de fácil seguimiento y evaluación; por otro, existen factores externos a las decisiones del Estado y que no están bajo su entero control y que son más difíciles de predecir y evaluar. Los primeros tienen mayor impacto por su magnitud, pero los segundos configuran de manera significativa el entorno socioeconómico de actuación del gobierno.

1. Factores inherentes al Estado

El ordenamiento constitucional y legal que define la estructura y el funcionamiento del Estado, es un factor determinante para el desarrollo de la infraestructura de servicios. La expedición de la Constitución de 1991 en Colombia, al redefinir el papel del Estado en cuanto a la prestación de servicios públicos, ha contribuido a dinamizar el desarrollo de la infraestructura, especialmente en relación con la participación de los privados. En particular, se redefinió el papel del Estado en el sector de infraestructura, pasando de un Estado ejecutor o empresario a un modelo de Estado planeador, regulador y controlador de actividades realizadas por terceros.

En materia de planeación, el papel del Estado se fortaleció en la medida en que la planeación deberá cobijar también las actividades de los particulares. En este nuevo esquema, la función de planeación es mucho más exigente en cuanto debe abarcar no sólo a las entidades estatales, sino también de manera indirecta a otros actores sobre los cuales el Estado no ejerce control. En este nuevo papel, la planeación se debe complementar, para lograr sus resultados, con las funciones de regulación y de control y vigilancia.

En cuanto al marco legal, producto del nuevo papel del Estado redefinido constitucionalmente, éste ha servido para fortalecer su capacidad de regulación y control y vigilancia. Efectivamente, la nueva legislación involucra decisiones sobre política sectorial que antes eran ajenas a las leyes y se dejaban para actos de carácter administrativo de menor jerarquía. En la medida en que las funciones de planeación, regulación, control y vigilancia ahora pueden afectar intereses privados, se ha optado por incluir, en normas con rango legal y por ende de mayor peso y jerarquía, decisiones concretas de política sectorial. De igual manera los particulares han propiciado la expedición de leyes que contienen definiciones de política sectorial como una manera de reducir la capacidad de discrecionalidad de los gobiernos y asegurar reglas de juego más estables.

195

Algunas opciones estratégicas en materia de infraestructura se expresan también en el ordenamiento legal, bien por decisión explícita del Estado a través de las entidades públicas que diseñan la política sectorial, o por decisión inducida por agentes externos como los operadores existentes de servicios monopólicos. Por ejemplo, la decisión de obligar al establecimiento de redes mínimas que tengan un cubrimiento determinado, puede ser el producto de la decisión del ente regulador para asegurar la universalidad del servicio, o bien una decisión inducida por los operadores existentes como barrera de entrada para impedir la competencia de nuevos operadores.

El modelo económico que adopte cada país es otro de los factores condicionante de las decisiones en materia de infraestructura. Por ejemplo, los procesos de apertura económica encarados por países como Colombia, con el cual se modificó de manera sustancial y abrupta el entorno económico, generaron una significativa demanda

sobre la oferta de infraestructura y servicios; en el mismo sentido, los procesos de privatización y promoción de la competencia han dinamizado el sector.

La disponibilidad de recursos públicos ha sido tradicionalmente un factor determinante de las decisiones, especialmente en la medida en que el Estado a través de su propio presupuesto ha sido la principal fuente de financiamiento del desarrollo de la infraestructura. Sin embargo, en los últimos años este factor ha evolucionado para permitir que el sector privado colabore en la financiación de proyectos a través de esquemas de privatización, concesión y emprendimientos conjuntos.

2. Factores externos

196

Evidentemente, es importante resaltar que los factores externos son cada vez más significativos, los cuales de alguna manera riñen o compiten con los factores bajo cierto control del gobierno; entre otras razones, por el carácter crecientemente impredecible de los mismos. Cabe destacar factores como el descontento social, que puede presionar al gobierno a mejorar o intervenir en la provisión de ciertos servicios; el terrorismo, que puede destruir obras o perturbar servicios de tal manera de obligar al Estado y/o a los privados a reponerlos; y el riesgo geológico, meteorológico y de otras causas naturales, como bien se ha manifestado en el caso de la corriente de El niño.

3. Instancias de coordinación y evaluación de las decisiones

El desarrollo de la infraestructura requiere establecer numerosas y diversas instancias de coordinación y evaluación. La multiplicidad y variedad de factores que inciden sobre las decisiones en materia de infraestructura hace necesario y conveniente que exista una serie de instancias de coordinación; es decir, que se establezca un orden en el uso de los recursos, en la designación de sectores, servicios y áreas prioritarias; que se pueda tomar decisiones de manera flexible, según ocurran eventos no previstos; y que se cumpla con la función de proveer un marco que permita la eficiente operación de los distintos agentes.

a) Coordinación sectorial

En el ámbito de las entidades del sector público encargadas de las actividades de planeación, regulación, control y vigilancia se supone que debe existir coordinación. Sin embargo, es común encontrar que la capacidad efectiva, aunque restringida en su alcance, de coordinación en el ámbito público la tiene el Ministerio de Finanzas, que es el responsable de asignar recursos de presupuesto.

En los modelos mixtos donde existe un ministerio sectorial y además, comisiones de regulación independientes del mismo nivel, el ministerio termina perdiendo buena parte de su liderazgo. Por esa razón, en estos esquemas las Comisiones de Regulación han asumido un mayor protagonismo, mientras que los ministerios mantienen la responsabilidad política del sector pero no cuentan con los instrumentos para responder; este hecho obviamente tiene el potencial de acentuar la falta de coordinación.

En el sector privado, las cámaras sectoriales han ganado un espacio importante ejerciendo la labor de coordinación entre los agentes privados. El ejercicio de analizar la regulación y presentar una posición común ante el regulador ha forzado este papel. Por último, el actual modelo para el desarrollo de la infraestructura se beneficiaría de manera notoria con una mayor coordinación entre los sectores público y privado; sin embargo, es en esta relación donde se evidencian las mayores fallas de coordinación en la actualidad.

197

b) Coordinación por niveles de gobierno

Entre los niveles nacional, departamental y local también debe existir coordinación en las políticas y en los proyectos de infraestructura. Por una parte, los proyectos de infraestructura pueden afectar o beneficiar a cada uno de estos ámbitos geográficos y políticos; un proyecto de concesión vial nacional se puede unir con otro departamental y otro local para estructurar un gran proyecto único. Esto que en teoría es factible presenta, en la práctica, innumerables problemas de orden económico, jurídico y político. La coordinación para la elaboración de proyectos conjuntos de infraestructura entre distintas unidades territoriales es otra de las áreas que exhibe grandes dificultades.

También debe existir coordinación entre distintos gobiernos territoriales para la ejecución de proyectos que se inician y terminan en niveles distintos; por ejemplo, el empalme de una carretera interdepartamental con los accesos a las ciudades requiere de la más compleja coordinación entre el ente nacional o departamental encargado de la carretera y las autoridades municipales.

c) Evaluación de las decisiones sobre proyectos de infraestructura

En términos generales, la evaluación es necesaria para analizar la conveniencia de emprender o no un determinado proyecto. Una primera instancia es la evaluación previa (ex-ante) de los proyectos. Los inversionistas privados generalmente presentan una evaluación previa, o de pre-venta como la llaman los banqueros de inversión, para obtener financiamiento en el mercado de capitales. Esto implica la presentación de un proyecto en su etapa de estructuración para determinar la reacción e interés que manifiesten los posibles inversionistas. También el Estado puede realizar evaluaciones previas, analizando la conveniencia del proyecto, ya no desde el punto de vista de los inversionistas, sino desde el de la sociedad en su conjunto (por ejemplo, introduciendo efectos de externalidades como polución ambiental y otros que no son percibidos directamente por los inversionistas).

198

La evaluación (ex-post), entendida como el examen posterior de los resultados de un proyecto de infraestructura, resulta importante para determinar el grado de efectividad y de eficiencia de los proyectos, de los mecanismos utilizados, del uso efectivo de los recursos destinados y, sobre todo, para introducir correctivos y ajustes para los próximos proyectos. Posteriormente, órganos como la Contraloría y la Procuraduría también evalúan los proyectos que han comprometido fondos públicos desde su óptica particular, más orientada hacia la legalidad de los actos.

Por ejemplo, en el proceso de diseño de concesiones viales en Colombia, el Gobierno ha realizado varias evaluaciones críticas de los esquemas de concesión, identificando diversos problemas tales como el pago de las garantías, la adquisición de predios, la iliquidez y la calidad de los estudios previos. De ese estricto seguimiento ha surgido un nuevo grupo de concesiones denominada de segunda generación, en las cuales se han resuelto la mayoría de los problemas identificados en las primeras concesiones. Específicamente se diseñó e implementó un mecanismo

para la provisión de liquidez; se estableció la necesidad de presentar estudios de detalle como requisito de la contratación; y se ordenó la presupuestación del valor contingente de las garantías otorgadas mediante vigencias futuras con cargo al presupuesto de la entidad, antes de la apertura del proceso licitatorio.

d) Estructura de los instrumentos de coordinación y evaluación

Sobre la base de las consideraciones precedentes, se sugieren algunos atributos que serían deseables en los instrumentos de coordinación y evaluación. Ellos deberían ser: flexibles; multi e interdisciplinarios; con objetivos claros y predefinidos; mixtos público-privado; permanentes; autocríticos; consultivos con la comunidad y a distintos niveles; independientes; técnicamente competentes, políticamente sensibles; facilitadores y con credibilidad.

4. El papel del Estado en las políticas de infraestructura

El Estado debe ser el planeador, formulador y conductor general de las políticas globales y sectoriales de infraestructura pero, como regla general, debe dejar a los particulares la ejecución y operación de los proyectos. La reducción al mínimo de la intervención directa del Estado en la construcción de la infraestructura y en la operación de sus servicios, le permitirá fortalecer sus funciones de planeación, regulación y de control y vigilancia.

199

a) Formulación de las políticas

Las políticas globales y sectoriales de infraestructura deben ser definidas por el Estado, toda vez que es su responsabilidad constitucional la satisfacción de las necesidades de infraestructura de la población.

Para una adecuada formulación de la política global o sectorial de infraestructura, el examen debe iniciarse con el inventario de objetivos posibles deseados por la entidad estatal; en ocasiones la misma constitución, o la ley, contempla objetivos que son de cumplimiento forzoso. Una vez elaborado el listado, se debe establecer un orden de prioridades entre los posibles objetivos. La experiencia revela que una buena parte de los conflictos o ineficiencias de la regulación sectorial está centrada en la falta de objetivos precisos, o en el intento por conciliar objetivos contradictorios o excluyentes.

En segundo lugar, el Estado debe contar con los instrumentos legales, técnicos y financieros necesarios para orientar y controlar, efectiva y oportunamente, el proceso. Por último, la independencia y la neutralidad son la base de la credibilidad del Estado en estas funciones; no puede haber formulación de política sectorial sin credibilidad.

b) **Conducción de las políticas**

La experiencia también revela que la capacidad de conducir, entendida como aquella orientada a producir determinados resultados, requiere para su adecuado desarrollo: i) establecer incentivos; ii) asignar riesgos; iii) otorgar garantías; y iv) definir mecanismos de compensación.

C. EL SECTOR DE INFRAESTRUCTURA EN COLOMBIA

200

Los temas centrales, y muchos de los problemas que se necesitan encarar en Colombia para un funcionamiento más fluido del actual modelo de provisión y gestión de los servicios de infraestructura, se pueden agrupar en dos grandes ámbitos: uno, la organización industrial sectorial y de conjunto de la infraestructura y otro, la división de tareas vigente entre el sector público y el sector privado.

1. Organización industrial

El sector de servicios de infraestructura en Colombia está organizado industrial o empresarialmente de manera muy variada según el sector. A título de ejemplo, se presentan los principales rasgos de la organización de los sectores de transporte y energía. En el primer caso, existe un ministerio cúpula (Ministerio de Transporte) que se encarga de establecer las políticas generales de cada subsector. A su vez, existen cuatro entidades subordinadas al mismo ministerio que son FERROVIAS, INVIAS, AEROCIVIL y la Superintendencia de Puertos, cada una con funciones diversas.

FERROVIAS tiene la responsabilidad de rehabilitar la red férrea, regular la operación férrea y celebrar y controlar concesiones. INVIAS tiene a su cargo la construcción, rehabilitación y el mantenimiento de las vías nacionales a través de subcontratistas y la celebración y control

de las concesiones mediante las cuales se han asignado la construcción, operación y mantenimiento de las vías nacionales existentes y nuevas. AEROCIVIL tiene bajo su responsabilidad el control del espacio aéreo; la supervisión del manejo aeroportuario; la seguridad aeroportuaria y aeronáutica; y la celebración y control de las concesiones, mediante las cuales se ha entregado a particulares la operación y mantenimiento de los terminales de Cartagena y Barranquilla (la operación aérea sigue en cabeza de AEROCIVIL). La Superintendencia de Puertos tiene la obligación de realizar el control y la vigilancia de la operación portuaria privada y de los contratos de concesión, mediante los cuales se cedió a particulares la operación de la infraestructura de puertos que era de propiedad de la Nación.

De tal manera, en materia ferroviaria, portuaria, vial y aeronáutica existen contratos de concesión, a través de los cuales los particulares, por su cuenta y riesgo, construyen, operan y mantienen la infraestructura a su cargo y prestan los servicios públicos vinculados. Obviamente las responsabilidades y los alcances varían en cada caso, pero en todos el pago se hace a través de una combinación de recursos tales como peajes, fletes, presupuesto y valorizaciones. Como complemento al anterior esquema empresarial, existe un importante número de contratistas de obras públicas que se encargan de las obras de construcción, rehabilitación y mantenimiento vial por cuenta de las entidades, con cargo al presupuesto general de la Nación.

201

En materia energética, existe un ministerio del ramo, que realiza principalmente la función de planeación sectorial y asume la responsabilidad política del sector; una entidad reguladora que se encarga del sector de energía eléctrica y de gas; y una Superintendencia de Servicios Públicos que controla y vigila a las empresas prestatarias y protege los derechos de los usuarios.

Por otra parte, existe un importante número de empresas públicas, de carácter nacional y municipal, mixtas y privadas, que son responsables de la construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura necesaria y de la prestación de los servicios públicos conexos. Las empresas operadoras, por mandato legal, han sido especializadas en generadoras, transportadoras, distribuidoras y comercializadoras, siguiendo la cadena de producción ya sea de electricidad o de gas. Si bien todas ellas están

sometidas a la regulación de la Comisión y a la vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos, también se les imponen reglas y controles adicionales distintos, según sean públicas del nivel nacional o local.

2. División de tareas entre público y privado

La normativa vigente delimita con bastante claridad los ámbitos de actuación respectiva del sector público y del sector privado.

a) Sector Público, poderes Ejecutivo y Legislativo

- Formular los planes nacionales, a través del Departamento Nacional de Planeación y de los departamentos de planeación de los ministerios sectoriales.
- Asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio nacional.
- Prestar directa o indirectamente los servicios según el régimen que determine en cada caso la legislación.
- 202 - Mantener en todos los casos la regulación, el control, la inspección y la vigilancia de los servicios y de su infraestructura.

De manera complementaria de las anteriores funciones, al sector público le corresponde realizar otras actividades relacionadas indirectamente con el desarrollo del sector de infraestructura.

- Gestionar y controlar los bienes del Estado.
- Evitar abusos de posición dominante.
- Asegurar que no se establezcan monopolios.
- Democratizar la propiedad de las entidades del Estado.
- Intervenir, por mandato de la ley, en la producción, distribución, utilización y consumo de bienes y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

b) Sector Privado

Corresponde al sector privado, nacional y extranjero, llevar a cabo las siguientes tareas en materia de infraestructura.

- Prestar los servicios públicos y desarrollar su infraestructura por directo mandato legal o por gestión indirecta del Estado.
- Colaborar con el Estado (nacional, departamental y municipal o local) como contratistas, en ejercicio de la libertad de empresa, para el desarrollo del sector de infraestructura.

3. Deficiencias del modelo vigente en Colombia

Descrita de manera resumida la organización industrial de algunos sectores de infraestructura en Colombia, así como la división de tareas entre los sectores público y privado que la normativa establece, corresponde ahora destacar algunos problemas y deficiencias que afectan el funcionamiento del modelo vigente.

a) Respecto de la organización industrial

Un primer problema se presenta cuando la autoridad competente es, a la vez, juez y parte de determinados procesos. En el caso del sector energético, así como en las telecomunicaciones, el ministro del respectivo ramo ejerce como Presidente de la Junta Directiva de la empresa pública que es la principal operadora en el respectivo sector. Ello origina dos problemas: por un lado, los demás operadores perciben y resienten esa situación de que el ministro sea a la vez juez y parte; por otro, introduce desconfianza acerca de sí la regulación, control y vigilancia que el ministerio ejerce sobre la empresa pública asegura efectivamente una justa competencia con las demás.

Un segundo problema que afecta a algunos sectores es la inexistencia de una entidad reguladora y fiscalizadora independiente. Este asunto es de gran relevancia en el sector de infraestructura vial, sobre todo en relación con la fiscalización de los contratos de concesión.

Un tercer problema que merece ser destacado se relaciona con las restricciones que la normativa impone para impedir las integraciones vertical y horizontal en la prestación de los servicios. Por un lado, se reconoce que estas restricciones son necesarias por cuanto permiten un mejor control del abuso derivado de posiciones monopólicas y también,

evitan la nociva práctica de establecer subsidios cruzados entre servicios o localidades. Por otro lado, se critica que frecuentemente la normativa se aplica de manera indiscriminada, sin evaluar el mérito del caso específico; en tal sentido se sugiere apuntar a una aplicación más flexible de las normas relevantes a cada caso.

Cabe destacar finalmente, otros dos problemas vinculados con el traslape de regímenes, en un caso, y de competencias, en el otro. Respecto del primero, se comprueba la existencia de regímenes contradictorios: coexiste un régimen de contratos de concesión junto con otro de completa libertad de entrada a la prestación del servicio y además, compitiendo con ambos, existe un régimen de áreas exclusivas. En relación con el segundo, vale mencionar la yuxtaposición de todo tipo que se verifica como consecuencia de la competencia entre los ámbitos nacional y local.

b) Problemas de la división de tareas entre lo público y lo privado

204 En términos generales la división de tareas existente entre el sector público y el privado parece adecuada. No obstante en la práctica su funcionamiento e interrelación presentan algunos problemas y deficiencias que se reseñan a continuación: i) carencia de espacios institucionales de concertación en la planeación y regulación; ii) modificaciones de la regulación, que afectan las condiciones previamente establecidas entre el sector público y los privados; iii) manejo no confidencial de la información; y iv) conflictos por el doble papel de regulador y competidor.

4. Instituciones y procedimientos para una mayor convergencia de intereses

El modelo actualmente vigente en Colombia para la construcción y prestación de servicios de infraestructura se beneficiaría, de manera importante, si se introdujeran algunos cambios de orden institucional y otros más vinculados con los procedimientos. Con el objetivo de contribuir a ese debate, que está aún abierto en Colombia, se sugieren las siguientes propuestas.

a) Definición de un régimen legal común

Una entidad cúpula debería establecer un régimen legal común para todos los sectores de infraestructura. En la organización de este régimen

legal común, se debería también incorporar la revisión de los proyectos de ley con el objetivo de garantizar que exista estandarización de términos, consistencia general y coherencia en las derogatorias, especialmente para que se hagan expresas y no tácitas. Asimismo, debería procurarse la revisión de las resoluciones de regulación, especialmente las basadas en la Ley 142 de 1994, para que exista concordancia en las interpretaciones y en los desarrollos reglamentarios.

b) Creación o fortalecimiento de Comité Coordinador público/privado

Las políticas de asignación de riesgos, el clausulado de los contratos y la expedición de garantías, entre otras, deberían coordinarse a fin de que los distintos proyectos de infraestructura puedan estandarizar sus condiciones; ello evitaría una ineficiente competencia entre proyectos, especialmente por recursos de financiación internacional.

Con ese objetivo se debería crear un Comité Coordinador, o fortalecer el existente, para garantizar el diseño e implantación de políticas comunes. Este Comité podría contar con poder de veto en el diseño de los proyectos y, en especial, debería servir de entidad fiscalizadora e interventora de los proyectos con consultoría externa.

205

c) Establecimiento de procedimientos de consulta previa

Todos los reglamentos o leyes con incidencia sectorial, como procedimiento estándar y permanente, deberían ser publicados previamente y otorgar a los interesados la oportunidad de conocerlos, discutirlos y de proponer modificaciones.

Un tema relacionado y que tiene gran relevancia para el sector privado involucrado en proyectos de infraestructura, es el efecto de los cambios de las leyes y de la regulación sobre las condiciones inicialmente estipuladas. Habitualmente, los Estados se reservan el derecho de modificar periódicamente las condiciones y la regulación que afectan los servicios de infraestructura. Tal principio tiene una lógica y es que el Estado no puede congelar su capacidad de regulación cada vez que se realiza un proyecto; esta facultad debe ser siempre dinámica. No obstante tal razonamiento, el sector privado también tiene derecho a obtener un reestablecimiento del equilibrio contractual. En ese escenario, los proyectos deben definir previamente los procedimientos para obtener un restablecimiento del equilibrio en el evento de un cambio en la regulación.

d) Creación de gremios o cámaras sectoriales o de industria

Asimismo, también sería conveniente estimular la formación de cámaras sectoriales que agrupen al sector privado y que sean los voceros autorizados de los sectores, así como también interlocutores válidos para la concertación de las políticas de gobierno.

e) Procedimientos claros de selección

La desconfianza en los procedimientos de selección de empresas y propuestas se ha convertido en uno de los principales desestímulos para la participación privada en proyectos de infraestructura en Colombia. En tal sentido, se deberían implementar todas las acciones que fueran necesarias para definir, con claridad y previamente, los procedimientos a seguir, así como para asegurar la mayor transparencia posible en los procesos de selección.

REGULACION DE LAS TELECOMUNICACIONES EN COLOMBIA

Douglas Velásquez Jácome*

A. SITUACIÓN ACTUAL DE LOS SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES

En Colombia, el sector telecomunicaciones tiene un producto total agregado de alrededor del 3 por ciento del PIB. Las operadoras están representadas fundamentalmente por empresas de servicio local, empresas de servicio de larga distancia, empresas celulares y otras compañías. En volumen de ingresos, el servicio local corresponde al 43 por ciento del total; el de larga distancia (nacional e internacional), al 39 por ciento; el celular al 12 por ciento y otros, al 6 por ciento restante.

207

Tradicionalmente, el servicio local ha sido atendido, en su mayor parte, por varias empresas regionales de propiedad municipal, en especial en las ciudades más grandes. El servicio de larga distancia ha sido prestado en monopolio por Telecom, empresa de propiedad Estatal de orden nacional. En diversas localidades menores las empresas locales correspondientes están vinculadas a Telecom y se les conoce bajo la designación de las empresas "Teleasociadas"; en otras localidades pequeñas Telecom ofrece directamente el servicio local.

Hasta hace poco, cada empresa operaba en su propio campo con exclusividad. Sin embargo, esta división se está desdibujando y varias de ellas han comenzado a operar en el mercado de las otras, al amparo de recientes resoluciones de la regulación que se comentan más adelante.

En diciembre de 1996, la telefonía local contaba con un total de 5,7 millones de líneas en planta y 4,5 millones de líneas en servicio. De

* Ex-coordinador General de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, Bogotá, Colombia.

este total de líneas locales en servicio, 16 por ciento corresponden a Telecom, 10 por ciento a las empresas Telesociadas y el 74 por ciento restante, a otras empresas, fundamentalmente de propiedad municipal. Del total de 1060 municipios en el país, Telecom atiende a 604, las Telesociadas a 23 y las otras empresas, principalmente municipales, a 239; hay aún 194 municipios que no cuentan con servicio telefónico en Colombia. Se espera que para fines de 1998 Telecom sirva el 28 por ciento de las líneas en servicio, las Telesociadas el 11 por ciento y las restantes empresas el 61 por ciento.

B. LA REGULACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES

De acuerdo con la legislación específica del sector y con la legislación de servicios públicos domiciliarios, la regulación de las telecomunicaciones en Colombia, en un sentido amplio, es ejercida por dos organismos: el Ministerio de Comunicaciones y la Comisión de Regulación. La Superintendencia de Servicios Públicos desarrolla funciones de control.

208

El Ministerio de Comunicaciones define los aspectos de política sectorial y tiene además, funciones sobre aspectos específicos como la planificación y gestión del espectro. La Comisión de Regulación de Telecomunicaciones (CRT) está encargada de regular el servicio de telefonía, promover la competencia, definiendo las correspondientes condiciones tarifarias, de interconexiones y demás que sean necesarias. La Superintendencia de Servicios Públicos supervisa el cumplimiento de la regulación, las normas y las condiciones de servicio y sanciona las infracciones correspondientes. En términos generales, se considera que la regulación debe responder a los siguientes principios.

- El objetivo general es llegar a prestar servicios al usuario con calidad, continuidad y precio justo.
- La regulación no debe responder nunca a una actuación autoritaria, sino que debe ser el resultado de un acuerdo razonable de ordenación por incentivos, arbitraje de intereses y resolución de disputas.
- Debe eliminarse todo aquello que impida la innovación, que produzca transferencias antieconómicas o que favorezca la politización de las decisiones.

- El marco regulatorio debe aportar seguridad jurídica, como elemento esencial para la viabilidad del sistema.
- El sistema regulatorio debe ganar credibilidad, ser legítimo y ejecutar sus decisiones de manera eficiente.
- Las definiciones en materia de decisiones de regulación requieren ser adoptadas por una organización colegiada y pluralista.
- La regulación debe responder a un equilibrio entre las actuaciones normativas (técnicas, jurídicas y económicas) y las puramente políticas.
- El compromiso de respeto al regulador es una condición esencial y éste, al mismo tiempo, debe ser respetuoso.
- El regulador debe garantizar su neutralidad, para lograr un buen equilibrio y simetría del mercado.
- El regulador debe contar con atribuciones y disponer de instrumentos que le provean de autoridad efectiva.

De acuerdo con estos principios, la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones interviene en la gestión de las empresas, así como en tarifas, cargos de acceso, interconexiones y modalidades de competencia en los servicios de telefonía local, larga distancia, móvil celular y otros. En estas actividades, la Comisión busca primero, concertar las voluntades de los operadores entre sí y con los usuarios y luego a partir de ello, tomar las resoluciones correspondientes.

209

C. RECIENTES RESOLUCIONES IMPORTANTES DE LA CRT

Recientemente la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones ha aprobado dos resoluciones de particular importancia: la Resolución CRT-086, referida a la apertura del servicio de larga distancia y la Resolución CRT-087, que regula en general el servicio de telefonía pública básica conmutada (TPBC), fijando el marco de reglas para la competencia.

1. La Resolución CRT-086

La Resolución CRT-086 sobre larga distancia ha sido emitida para dilucidar un largo proceso de disputas entre las compañías telefónicas locales y Telecom, la empresa de larga distancia. Hace ya años que en Colombia se aceptó el principio de la competencia en todos los servicios, incluidos la telefonía local y de larga distancia, pero aún no se resolvía cómo se introduciría este proceso.

Inicialmente, Telecom y otras empresas comenzaron a ofrecer servicio telefónico local en algunas ciudades donde no operaban hasta ese momento, compitiendo con las empresas locales, pero surgieron dificultades operacionales y de interconexión. A su vez, las compañías locales estaban interesadas en comenzar a ofrecer servicio de larga distancia, especialmente entre las mayores ciudades, pero se temía que esto provocara el colapso de Telecom, la empresa estatal monopólica. Después de largas discusiones económicas, legales, laborales y administrativas, la Comisión ha emitido la Resolución mencionada. En ella, se procura cumplir con lo siguiente:

- Proceder a una apertura ordenada hacia la competencia en el mercado de larga distancia.
- Lograr una reducción de las tarifas a través de la competencia y otorgar a los usuarios la posibilidad de selección del operador de su preferencia.
- Asegurar la viabilidad de Telecom en el nuevo ambiente de competencia y preservar los bienes de las empresas nacionales, departamentales y municipales.
- Garantizar la continuidad, calidad, universalidad y carácter social de la telefonía, así como los derechos adquiridos de los trabajadores del sector.
- Otorgar a las empresas operadoras de servicio local, la oportunidad de acceso a los mercados de larga distancia de acuerdo con las reglas establecidas.
- Promover el desarrollo tecnológico del sector de telecomunicaciones, un ambiente de sana y leal competencia en el servicio de larga distancia y asegurar que el principal beneficiario sea el usuario.

- Establecer los siguientes requisitos de entrada al mercado para las empresas interesadas: disponer de 150.000 líneas en servicio como mínimo y, como máximo, el 40 por ciento del total de líneas en servicio del país; hacer efectivo un pago inicial de US\$ 150 millones por la licencia respectiva; cumplir con las normas generales de competencia; y operar y construir los Centros de Telefonía Social, en los municipios más pobres (con mayores necesidades básicas insatisfechas)

La Resolución establece también que se permite la inversión extranjera en este mercado y que los operadores nacionales deberán contar con un socio o un convenio de operación con un operador internacional que haya cursado por lo menos 400 millones de minutos de tráfico internacional en el año anterior a la solicitud. Se espera que sobre estas bases se comience a desarrollar el mercado de larga distancia en competencia, de lo que ya hay signos positivos.

2. La Resolución CRT-087

Esta Resolución se aplica a los servicios públicos de telefonía básica conmutada local, local extendida, de larga distancia (nacional e internacional) y móvil rural. Se establecen los siguientes principios generales para estos servicios.

211

- a) Los servicios de telecomunicaciones son instrumentos para impulsar el desarrollo político, económico y social del país, con el objeto de elevar el nivel y calidad de vida de sus habitantes.
- b) Asimismo, ellos serán utilizados responsablemente para contribuir a la defensa de la democracia, a la participación de los ciudadanos en la vida de la Nación, a la protección de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política y a asegurar la convivencia pacífica.
- c) Se establece que los prestadores de los servicios de telecomunicaciones operarán observando los principios de igualdad, transparencia, no discriminación, continuidad, adaptabilidad, permanencia, calidad, sana competencia e interconexión entre sus redes, en la forma en que los mismos sean definidos por la CRT.

Además de los temas operacionales que se detallan más adelante, la Resolución trata también aspectos del plan de telefonía social; se reglamenta la situación de gravedad inminente en telecomunicaciones; se analizan temas vinculados al fraude y servicios clandestinos y a la comercialización de los servicios.

Además de asegurar los objetivos públicos que se consideran irrenunciables se destaca que la competencia es un instrumento de desarrollo social, acompañada de vigilancia y ajustes permanentes para evitar abusos, injusticias y deformaciones del mercado; la competencia es necesaria para la modernización del sector y la mejor atención a los usuarios; y la regulación eficiente de la competencia es muy importante en un proceso de transformación social.

Asimismo, se advierte que la introducción de competencia es un proceso; no es solamente una decisión política, ni la protección de los intereses de una parte. La regulación, a su vez, debe actuar sólo en los cuellos de botella y en los casos de fallas del mercado. El principal objetivo de la desregulación es hacer viable la competencia.

212

Uno de los temas más importantes que se regulan es el de la interconexión. La Resolución indica que la interconexión es un derecho y un deber de todas las empresas de telefonía pública básica conmutada. Se asegura una interconexión rápida y eficiente, ya que sin ella es imposible establecer un mercado competitivo. Como procedimiento, los interesados tendrán treinta días para negociar directamente entre ellos; si no se ponen de acuerdo en ese plazo, la Comisión de Regulación impondrá una servidumbre de acceso, uso e interconexión por un plazo de diez años, estableciendo las condiciones y precios respectivos.

Se establece también la obligatoriedad para propietarios de predios de permitir el paso y uso de redes de infraestructura de telecomunicaciones, mediante el pago de las indemnizaciones que correspondan. Para esto, se otorgan plazos para la negociación directa y se considera la intervención de la CRT para establecer las condiciones, cuando haya lugar a ello.

Con respecto a los usuarios, se reafirman sus derechos en los términos consagrados en la Constitución Política y la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios. En particular, los usuarios podrán elegir libremente al

operador de los servicios que prefieran; los usuarios de telefonía pública básica conmutada local, local extendida y móvil rural tendrán derecho a acceder a cualquiera de los operadores de servicios de larga distancia, a través del sistema multiportador. Además, todos los operadores deberán instalar sistemas de medición de consumo. Cada operador será responsable de la información del consumo respectivo que proporcione al sistema de facturación.

Por último, se confirma la independencia técnica, económica y administrativa de la CRT y se establece la manera como se cobran las contribuciones obligatorias a los operadores de estos servicios regulados por la Comisión. Se define también la organización interna de la CRT y finalmente, se establece un procedimiento para la promulgación de las resoluciones correspondientes.

DISEÑO ESTRATÉGICO E INFRAESTRUCTURA BÁSICA

Análisis comparativo

Los trabajos presentados en este libro cubren dos facetas distintas. Por una parte, casi todos los artículos, y en particular la introducción del ILPES, abordan el problema conceptual del papel del Estado y del sector privado en la economía y en la sociedad. En este análisis se consideran fundamentalmente las transformaciones que han sufrido en los últimos años las funciones del Estado en América Latina. A raíz de estas transformaciones, los autores destacan especialmente la importancia que adquiere la regulación de los servicios de infraestructura y ponen de manifiesto la relevancia de mantener, e incluso profundizar, determinadas funciones del Estado. Algunos de los trabajos presentan también interesantes análisis sobre la aplicabilidad real de ciertos conceptos teóricos de regulación, citando diversos ejemplos de la experiencia.

215

Por otra parte, todos los participantes invitados presentan información sobre la situación de distintos sectores de infraestructura en países de la región, lo cual permite ilustrar mejor los conceptos anteriores. En la mayoría de los casos, se trata de sectores cuyas funciones operativas se han privatizado en los últimos tiempos; por tal motivo es particularmente interesante el análisis de los nuevos papeles que, en cada uno de ellos, han tomado el Estado y el sector privado.

La presentación equilibrada de estas dos facetas, la teoría y la práctica, es uno de los aciertos del Seminario, ya que permite contrastar bien ambos enfoques. También es clave la presentación de situaciones muy variadas en cuanto al origen nacional y sectorial, lo que da un panorama amplio acerca de lo que está sucediendo en los servicios de infraestructura en la región. Se incluyen trabajos sobre los servicios de infraestructura de energía (electricidad, gas e hidrocarburos), vialidad y transporte y

telecomunicaciones; en estos servicios, se analizan en detalle casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile y México.

Los trece trabajos y la introducción del ILPES contienen una gran variedad de aspectos e ideas diferentes. Esto revela el poder sugerente y provocador del tema general de la convocatoria y lo acertado de fomentar un análisis sobre el asunto. Esta variedad permite recoger experiencias que pueden ser relevantes para otros países o sectores, pero también brinda la ocasión para el contraste de evaluaciones y opiniones sobre temas sujetos a debate. Si bien algunos asuntos concitan visiones relativamente similares, hay muchos otros en los que claramente existe una gran disparidad de posiciones.

La riqueza de opiniones sugiere lo apropiado de efectuar un análisis comparativo entre las distintas presentaciones. De esta manera, se pueden perfilar mejor los temas sobre los cuales parece haber opiniones compartidas y también, se destacan más aquellos otros asuntos con evaluaciones discrepantes; respecto de estos últimos, sería conveniente profundizar el análisis para encontrar terrenos comunes, o bien para constatar que no los hay.

216

El enfoque difiere de trabajo a trabajo: algunos han realizado un análisis más amplio sobre aspectos teóricos de la infraestructura y del papel del Estado en su desarrollo; otros han enfatizado los rasgos de sectores específicos, sus problemas y sus logros, en el contexto de las amplias transformaciones económicas de algunos de los países en los últimos tiempos, con información más detallada del país y de la evolución sectorial respectiva.

Considerando esos distintos enfoques, se puede hacer un paralelo interesante entre los trabajos en tres planos diferentes. Uno, abordando el análisis conceptual que hacen del papel del Estado en la infraestructura, especialmente en los servicios; otro, destacando las coincidencias y diferencias de los sectores considerados, así como la posibilidad de un tratamiento por lo menos parcialmente común para ellos; y, un último, señalando los contrastes de experiencias nacionales, incluyendo la relevancia de la apertura de las economías y la integración regional.

A. PAPEL DEL ESTADO

Respondiendo al tema de la convocatoria de la reunión, en todos los trabajos se destacan los cambios producidos en los últimos años, con una redefinición de las responsabilidades respectivas del Estado y del sector privado en múltiples actividades. En particular, en los sectores de infraestructura esto ha significado el traspaso de la operación de los servicios y equipamientos a las empresas privadas y, concomitantemente, la concentración del Estado en un papel de regulador y orientador del desarrollo. Uno de los aspectos más debatidos es justamente cuál debe ser el alcance y los procedimientos a usar para esta función de orientación del desarrollo.

En varios de los trabajos se identifican las distintas razones para esta nueva asignación de papeles: desde algunas de tipo esencialmente filosófico hasta otras de tipo económico, incluyendo también razones de tipo fiscal y financiero. Entre las razones de tipo filosófico y político mencionadas en las presentaciones, figura la necesidad de que el Estado limite sus actividades al estricto mínimo necesario, desarrollando sólo aquellas funciones en las que es absolutamente insustituible; desde ese punto de vista, todo lo demás debería ser transferido al sector privado y desarrollado exclusivamente por éste. A su vez, entre las razones económicas esgrimidas para la asignación del papel productivo al sector privado, se argumenta la mayor eficiencia de su desempeño en estas labores. También se mencionan razones financieras, como la insuficiencia de recursos del Estado para expandir los servicios cuando están a su cargo, ya que la demanda es siempre creciente y se precisan capitales significativos para la inversión; se postula que estando estos servicios en manos privadas, hay oportunidad de obtener estos capitales de fuentes no accesibles para el Estado. Por último, frecuentemente se subraya también una motivación fiscal para las privatizaciones, cual es que los ingresos correspondientes pueden ayudar a suplir el déficit del sector público y que los ingresos tributarios aumentarían al estar la producción en manos de empresas privadas.

Las presentaciones reconocen que el traspaso de la operación de los servicios ha producido una mejoría en la provisión de los servicios. En diversos casos se destaca el aumento notable en los niveles de inversión y, en otros, se menciona el aumento de eficiencia, el incremento en la calidad del servicio y una mejor atención de los usuarios.

En general, hay bastante coincidencia en esta identificación de razones para el cambio y el efecto general en los servicios de infraestructura. En contraposición, hay mayor diversidad en la identificación precisa de los papeles que debería asumir el Estado ante este cambio, así como respecto de los instrumentos e instituciones más apropiadas para ello. Las diferencias van desde algunos que estiman que el papel del Estado debería reducirse a coordinar las instituciones del gobierno para dar mejores oportunidades al sector privado, hasta otros que apoyan la necesidad de una planificación del desarrollo de la infraestructura por parte del Estado para asegurar la coordinación entre los diferentes proyectos y sectores.

218 Varios autores (Born, De Paula, Melo, Tovar) mencionan el papel que debería cumplir el Estado en la formulación de las políticas de desarrollo global y sectoriales, aunque hay algunas diferencias sobre el alcance de éstas; en general, se acepta una planificación indicativa, pero no coercitiva. En cambio, otros (García y Givogri) destacan la necesidad de que el Estado únicamente coordine la acción de sus instituciones en cada sector, pero sin asumir ningún papel de planificador, aún a riesgo de sobreinversiones. Estas diferencias no son menores por cierto; ellas dejan traslucir no sólo distintas evaluaciones económicas, sino también distintas visiones políticas del desarrollo. De cierta manera, es un indicador de que la discusión sobre este tema no está cerrada.

Algunos autores (por ejemplo, De Paula) plantean que la planificación es extremadamente importante en las áreas de infraestructura, ya que allí se dan frecuentemente los problemas de externalidades, economías de escala e indivisibilidades, con altas inversiones y largos períodos de maduración de éstas. Por lo tanto, aducen que el Estado debe cumplir un papel de orientador y planificador con especial énfasis en el largo plazo y en detectar los efectos intersectoriales.

En contraste con esta diversidad de opiniones respecto de las políticas de desarrollo, la percepción de la necesidad de que el Estado ejerza un papel regulador es generalizada, debido a que estos sectores suelen exhibir características monopólicas, significativas externalidades y uso de bienes públicos. Sin embargo, hay diferencias respecto del arreglo institucional más apropiado: así, por ejemplo, algunos piensan que es deseable una entidad reguladora encabezada por una sola persona y, otros, prefieren

una comisión reguladora; también hay opiniones en favor de un regulador multisectorial en oposición a otros que destacan sus dificultades y abogan por reguladores especializados en cada sector.

En cuanto a la división institucional de tareas, las presentaciones reconocen que la formulación de políticas de desarrollo de la infraestructura, cualquiera sea su amplitud, debe ser tarea del propio gobierno, mientras que la mayoría de las opiniones insiste en que la entidad reguladora debe ser relativamente independiente del gobierno, para aislarla de las contingencias políticas.

Muchos detectan que dentro de la regulación hay en realidad dos papeles distintos: uno es establecer las reglas y normas respectivas, con la gestión administrativa correspondiente; otro, diferente, es aquel de supervisar y fiscalizar el cumplimiento de dichas normas. Hay diversas opiniones en favor de que estos dos papeles estén radicados en instituciones diferentes, para evitar el conflicto de que una misma entidad sea, a la vez, juez y parte.

Tabja propone una definición de trabajo para la regulación extraída de la bibliografía: “actividad del gobierno que afecta directamente el comportamiento de los agentes del sector privado con el fin de alinearlos con el interés público”. Destaca que si bien la fiscalización es una parte de la regulación, debe reconocerse que ésta es parte, a su vez, de los instrumentos de las políticas de competencia, concepto más amplio y que abarca diversos otros mecanismos no regulatorios.

219

Este autor ofrece un elaborado análisis sobre la experiencia de regulación que, si bien está basado en el caso chileno, es válido en un nivel más amplio y ofrece valiosos ejemplos de aciertos y defectos para tener en cuenta en otros ambientes. Opina Tabja que la práctica de la regulación ha sobrepasado a la teoría y que no existe todavía una maduración conceptual sobre esta actividad. Señala que la experiencia sugiere que en el proceso de transformación no sólo deben considerarse las privatizaciones y el marco regulatorio, sino también asuntos más básicos de tipo constitucional y judicial que deben ser coherentes con los aspectos anteriores para asegurar el éxito de dicho proceso.

Por último, casi todas las opiniones reconocen que los servicios de infraestructura son de consumo necesario para toda la población y que el

Estado debe asegurar esta accesibilidad. Para ello, algunas presentaciones recomiendan un sistema de subsidios, propios de cada sector o bien provenientes del gobierno central, pero claramente identificados y abiertos a la competencia de todos los operadores.

En definitiva, se puede decir que hay bastante coincidencia sobre los motivos y beneficios de esta redefinición de papeles entre el Estado y el sector privado. Sin embargo, claramente hay mayores diferencias entre el alcance del nuevo papel del Estado y el modo de implementarlo en la práctica.

B. LOS SECTORES DE INFRAESTRUCTURA

220 Puede haber distintas interpretaciones sobre el alcance preciso del concepto de infraestructura. Sin embargo, en este caso el análisis ha estado enfocado sobre todo a los servicios (algunas veces llamados servicios básicos) y, en particular, a los de energía, telecomunicaciones, vialidad (camino) y, marginalmente, acueductos. En la práctica, esta selección corresponde a aquellos servicios masivos que han sido objetos de privatización en América Latina en los últimos tiempos.

Diversos autores muestran las limitaciones y defectos que ha tenido la estrategia tradicional de desarrollo de estos sectores basada en empresas estatales (Fernández, Miranda, García y Givogri) que, en general, ha conducido a una insuficiente satisfacción de la demanda. En todos los casos analizados, se ha producido una transición hacia la gestión privada en la operación de los servicios, en forma total o parcial. De acuerdo a las presentaciones, telecomunicaciones parece ser el sector donde la privatización se ha concretado en mayor medida (Melo, Velázquez); en el sector energía, en un grado algo menor (Legisa, Born, Miranda, Rudnick), aunque ello depende del subsector (electricidad, gas e hidrocarburos); y, finalmente, transporte y vialidad (Corta, Fernández, González), donde si bien la propiedad y gestión privadas son frecuentes en lo primero (medios de transporte), la experiencia es mucho más reciente en lo segundo (camino).

Como lo reconocen algunas presentaciones, en todos los casos se trata de servicios que demandan altas inversiones. Sin embargo, hay aún

diferencias entre ellos: por ejemplo, las necesidades de inversión total en energía o en vialidad son muy superiores a la de telecomunicaciones. En algunos casos, el sector privado puede hacerse cargo de la totalidad de las inversiones (por ejemplo, telecomunicaciones); en otros, es necesario todavía que el Estado mantenga cierta participación directa o indirecta (por ejemplo, vialidad). En estos casos de altas inversiones, ha resultado muy importante explorar las posibilidades de nuevas estructuras de financiamiento y de distribución de riesgos, lo que resulta especialmente crítico en las concesiones viales (Corta, González).

Se reconoce también el impacto mutuo entre los distintos sectores de infraestructura y la necesidad de armonizar su crecimiento relativo. Por ejemplo, la disponibilidad de energía, o de caminos, apoya el desarrollo de otros servicios a continuación. Por su parte, el Estado puede considerar que ciertos servicios tienen mayor relevancia social que otros (por ejemplo, acueductos, por su impacto sobre la salud). Algunas presentaciones también destacan la sinergia en el nivel de los operadores, que ha determinado una cierta concentración de la propiedad de distintos servicios.

La tecnología también marca diferencias entre los servicios como lo señalan algunos autores (Melo, Rudnick). Determinados sectores mantienen tecnologías bastante tradicionales (como acueductos) y no se prevé ninguna innovación importante; otros, como telecomunicaciones, tienen un alto nivel de renovación tecnológica, que produce un efecto notable en la rápida obsolescencia de sus instalaciones y en la dificultad de los reguladores para mantenerse actualizados en sus conocimientos de la industria; esto también determina condiciones muy exigentes sobre la mano de obra del sector. En el caso de la energía, hay varios productos que son parcialmente sustitutos (electricidad, gas, carbón y otros) y que a veces colaboran formando cadenas de transformación. Las relaciones entre los diversos productos de estas industrias han determinado que la integración vertical y horizontal de las empresas haya sido un tema de debate en numerosas situaciones, particularmente en energía y telecomunicaciones.

En telecomunicaciones, Melo y Velázquez exponen el desarrollo de este sector en Chile y Colombia, respectivamente. En el primer caso, la privatización de las empresas se completó hace ya casi diez años y la

institucionalidad de regulación está basada en la ley de 1982, con algunas modificaciones posteriores, que establecen la apertura y competencia en todos los servicios. El sector ha tenido un vigoroso crecimiento y es hoy muy competitivo, a pesar de que subsiste el dominio de mercado de una empresa en varios de los servicios más relevantes. Actualmente, los puntos centrales de análisis son las interconexiones, los problemas de competencia y algunos aspectos institucionales. En el caso de Colombia, hay una nueva organización de la regulación desde comienzos de esta década y recientemente ha comenzado la competencia en servicios básicos, la misma que existía desde antes en los servicios de valor agregado; sin embargo, la privatización de las empresas estatales y municipales está aún en sus etapas iniciales.

222

En electricidad, Born y Rudnick presentan los casos de Brasil y Chile. En el caso de Brasil, se plantea una propuesta de nueva organización sectorial, encargada por la autoridad respectiva, que incluye una fuerte participación del sector privado. Esta propuesta está basada en la separación del sector en generación, transmisión, distribución y comercialización. La primera y la última estarían abiertas a la libre competencia, mientras que las otras dos serían reguladas. La regulación estará a cargo de una nueva agencia y habrá un organismo de planificación indicativa de mediano y largo plazo para generación y transmisión. En el caso de Chile, el sector está ya totalmente privatizado, con un regulador que elabora un plan indicativo de expansión no obligatorio, pero que se usa para la determinación de las tarifas reguladas (tarifas de nudo). Aunque en el pasado los privados seguían muy cercanamente el plan indicativo de obras, actualmente hay desviaciones significativas. Miranda presenta algunos aspectos del sector eléctrico de Bolivia, que incluye áreas de generación, transmisión y distribución totalmente libres, con tarifas establecidas a través de un despacho centralizado de carga manejado por distribuidores y generadores y con un plan eléctrico del Estado de carácter indicativo.

En gas e hidrocarburos, García y Givogri presentan el caso de Argentina y Miranda el de Bolivia. En Argentina, hubo un cambio total a partir de 1992, con la privatización de la empresa estatal, precios libres en la producción y precios regulados en el transporte y la distribución. La regulación atiende aspectos de tarifas, calidad y rentabilidad de las empresas. Los resultados del cambio son francamente positivos y se ha

reducido notablemente el antiguo problema de desabastecimiento de gas. En Bolivia, las nuevas leyes de hidrocarburos establecen dos campos: por una parte, exploración y explotación, donde se abren licitaciones por área geográfica para celebrar contratos de riesgo compartido con la empresa estatal por un máximo de cuarenta años; por otro lado, el transporte y la refinación, industrialización y comercialización son actividades casi completamente libres para los privados, con regulación tarifaria transitoria por cinco años.

En transporte y vialidad, Fernández expone algunos conceptos generales del sector; Corta presenta el caso de la concesión de autopistas en México y González el de las concesiones viales en Chile. El primero destaca que, en transporte, la infraestructura es sólo la base para la operación del servicio y que se necesitan además equipos (vehículos) y sistemas de control. Además, subraya que la demanda es normalmente integral origen-destino, pero que la oferta es usualmente multimodal (distintos medios de transporte por tramo). Indica que si bien el monopolio estatal ha producido serios problemas, la privatización total es poco factible por las características monopólicas de la oferta, la existencia de bienes públicos, externalidades y otras razones. Sin embargo, destaca la importancia de la participación privada a través de concesiones o contratos de administración. En México, Corta expone que a partir de 1988 se implementó una reforma estructural mediante la cual se licitaron nueve autopistas principales a través de concesiones. Sin embargo, hubo graves problemas debido a que los costos reales fueron 26 por ciento superiores a los estimados y, los ingresos, sólo 40 por ciento de los previstos. Luego, a pesar de una primera reestructuración de las concesiones, la crisis de 1994 empeoró la situación y el Gobierno decidió terminar anticipadamente veintitrés concesiones mediante rescate e introducir modificaciones en otras veintinueve. De estos problemas se obtuvieron diversas lecciones: entre otras, la necesidad de una preparación muy cuidadosa de los proyectos; la conveniencia de la participación de capital público en algunos casos para atenuar los riesgos; y la inconveniencia de otorgar concesiones por el criterio de menor plazo, debido a que las decisiones se orientan sólo por el corto plazo.

223

En Chile, González señala que las necesidades de inversión en infraestructura de transporte son de unos US\$ 1 800 anuales, suma imposible de proveer por el Estado. Por lo tanto, desde principios de los

años 90 se ha invitado a participar a los privados bajo el esquema de concesiones BOT (“build, operate and transfer”), recuperando la inversión a través de una tarifa a los usuarios. Existen dos programas: el de concesiones interurbanas por US\$ 2 785 millones y el de concesiones urbanas por US\$ 770 millones. En el trabajo se hace un interesante análisis detallado de las fuentes y mecanismos de financiamiento disponibles para los inversionistas privados.

Otras contribuciones marcan las diferencias importantes que hay entre los sectores en lo relativo al impacto ambiental de su desarrollo. Claramente energía y, en menor escala agua y vialidad, tienen fuertes efectos medioambientales, mientras que en telecomunicaciones ellos son mucho menores. Esto no sólo tiene relevancia política, social y económica (externalidades), sino que también involucra una dimensión financiera, ya que algunas fuentes de recursos son muy sensibles a los posibles conflictos suscitados en este ámbito.

224 En otros aspectos las presentaciones destacan afinidades entre los sectores. Una de ellas es la regulación, por cuanto muchos de los temas son comunes (como las características monopólicas y el uso de bienes públicos), aunque las modalidades técnicas pueden ser diferentes. Por esto, diversos trabajos señalan la conveniencia de una entidad reguladora común o, por lo menos, cierto nivel de relación formal entre la regulación de los distintos sectores.

La internacionalización es también un factor relevante en varios aspectos. Las privatizaciones han conducido, en casi todos los casos, a un nivel importante de inversión extranjera que, frecuentemente, incluye el control de algunas de las principales empresas. En algunos sectores, particularmente en telecomunicaciones y energía eléctrica, los inversionistas y controladores principales son los mismos en varios países de la región. El carácter internacional que tienen algunos servicios (transporte y telecomunicaciones) y el carácter transable de otros (energía), proponen desafíos especiales como la existencia de marcos normativos y regulatorios supranacionales y la consideración de los flujos financieros internacionales respectivos; en determinadas circunstancias, éstos pueden tener un impacto significativo en el balance comercial.

En cuanto a la institucionalidad de los sectores existe una gran variedad de formulaciones. Tovar, De Paula, Miranda y Velázquez

exponen el caso de entidades semi-independientes de regulación en diferentes países y sectores que abarcan también, en mayor o menor medida, la función de promoción y de defensa de la competencia; Tabja y Melo refieren el caso de entidades regulatorias del gobierno central en Chile, donde la defensa de la competencia está fundamentalmente a cargo de una entidad separada del Gobierno; en otros países y sectores, hay variantes diferentes. Sin embargo, se aprecian ciertas características comunes, como reconocer la fuerte relación entre las distintas formas de la energía, lo que ha llevado en muchos casos a una institución unificada para la regulación y/o planificación. Las recomendaciones incluidas en muchos trabajos sobre la conveniencia de separar las funciones de planificación, regulación propiamente tal y fiscalización han sido seguidas en diversos casos, aunque a veces hay ambigüedades sobre las fronteras entre las instituciones. De cualquier forma, es indudable que sobre la institucionalidad tienen un gran impacto los diferentes ambientes jurídicos y administrativos de los países, como se destacará en la sección siguiente.

Por último, es necesario recordar que la experiencia de operación privada de los servicios no es nueva en la región. Por ejemplo, en la historia de los sectores de electricidad y telecomunicaciones han habido muchos períodos y países en que ésta fue una modalidad común. En cambio, la experiencia en el caso de carreteras es absolutamente novedosa en la región y, como señala González, en algunos casos incluso ha requerido de interpretaciones constitucionales de los derechos ciudadanos.

225

Esta doble característica, de escasa experiencia y de requerimiento de importantes recursos financieros, es probablemente la explicación de que el sector vial haya tenido problemas significativos que no parecen haberse producido en otros sectores. En la mayoría de ellos, los problemas parecen haber sido más bien de aprendizaje de la función reguladora frente a monopolios importantes y de mejoramiento de los diseños institucionales. En el sector vial, en cambio, parecen haber otros aspectos importantes aún por resolver, particularmente en el manejo del riesgo financiero de las concesiones. El trabajo de Corta es especialmente ilustrativo sobre los riesgos de este tipo y González expone en detalle las distintas modalidades de financiamiento y sus características.

C. PARALELO ENTRE LOS DIFERENTES PAÍSES

El ámbito del análisis es el de los países en desarrollo de América Latina. Como se ha indicado, las presentaciones incluyeron información más detallada de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile y México. Esta lista incluye casos de países grandes como Brasil, medianos como Colombia y más pequeños como Bolivia; también hay obvias diferencias en sus desarrollos históricos y políticos. Con todo, es notable que la evolución descrita del papel del Estado ha tenido lugar en todos ellos, sin excepción. En la práctica, se puede decir que este fenómeno ha abarcado a toda la región, aunque se puedan apreciar diferencias de énfasis.

El desarrollo cronológico de las transformaciones marca una diferencia importante. Las privatizaciones y la organización de las respectivas estructuras regulatorias comenzaron en Chile a mediados de la década de los años 80; algo más tarde, procesos semejantes se iniciaron en Argentina, Bolivia, Colombia y México; el caso de Brasil fue más tardío ya que sus transformaciones comenzaron sólo a mediados de los años 90.

226

En casos de países grandes como Brasil o México, la magnitud de los recursos comprometidos en infraestructura es enorme. Las necesidades de inversión adicional en infraestructura que son estimadas para estos países alcanzan sumas de decenas de miles de dólares anuales: De Paula indica que sólo para Brasil, el flujo estimado de inversiones necesarias es de US\$ 25 mil millones anuales. Esto tiene también impacto en los países más pequeños, ya que a veces se produce un efecto de agotamiento de las fuentes privadas, las que dirigen su atención preferentemente a grandes proyectos y dejan de lado, en ocasiones, los casos menores. En los últimos tiempos, las privatizaciones brasileñas claramente han acaparado el interés de los inversionistas en diferentes sectores (telecomunicaciones, energía y otros).

También hay diferencias entre los países en la organización institucional para la regulación. En la mayoría de los casos expuestos ésta es aún individual por sector, excepto en Bolivia, donde el sistema regulatorio tiene una estructura básica común para diversos servicios; en algunos países, como Argentina, Brasil y Colombia existen varios tipos de institución (ministeriales, reguladoras semi-independientes, supervisoras) involucrados; en otros países, hay instituciones de distinto

nivel según la organización política (nacional, estadual, municipal). Los diferentes grados y estilos de descentralización política y administrativa introducen también variaciones en la provisión y regulación de los servicios. En algunos casos, hay países y sectores en que las organizaciones respectivas tienen un carácter provincial o regional muy marcado; en otros, priman las organizaciones nacionales. Obviamente, en el caso de las entidades prestadoras las economías de escala tienen un papel fundamental en el tamaño de las organizaciones.

En algunos trabajos, es visible la concepción de la infraestructura como un elemento clave en el desarrollo de la estrategia nacional. Por ejemplo, la presentación de Corta destaca que, en el caso de México, hay un énfasis en el aporte a la integración física del país; en Chile, González destaca su contribución a la estrategia de consolidar un país exportador; en el caso de Bolivia, el trabajo de Miranda revela que la infraestructura es muy importante para conceptualizar a este país central del continente como eje regional de distribución e intercambio.

El trabajo de Legisa presenta una faceta muy interesante, al destacar la relación entre la infraestructura y la integración, con especial énfasis en el caso del Cono Sur. Este autor subraya que la integración entre países vecinos tiene un fuerte componente de integración física, para la cual es muy relevante la existencia de algunos servicios de infraestructura. Por otro lado, advierte que la integración debe hacerse, desde el punto de vista territorial, sin generar zonas marginadas que incrementarían los desequilibrios sociales, lo que demanda obras y servicios de infraestructura. Las experiencias binacionales de integración (fuentes hidroeléctricas, líneas eléctricas, ductos de combustibles, enlaces de telecomunicaciones) deberían dar paso a experiencias multinacionales que signifiquen construir verdaderos mercados regionales integrados.

227

La internacionalización y la integración regional sugieren a su vez, que el papel del Estado en estos sectores probablemente no debe ser analizado sólo en el nivel individual de cada país, sino que la integración tiene aquí un significado supranacional muy concreto ya que la infraestructura es, al mismo tiempo, causa y efecto del proceso integrador.