



LAS CONCESIONES VIALES EN AMÉRICA LATINA: LOGROS Y DESAFÍOS

Las concesiones se han convertido en América Latina en un importante mecanismo para atraer financiamiento y gestión privada al sector carreteras. Éstas representan una de las áreas de infraestructura de transporte en que ha habido una extensa aplicación de este concepto de inversión, conservación y manejo de carácter gerencial durante un largo plazo de los caminos, en que los costos incurridos por el concesionario se recuperan mediante el cobro de peaje y otros mecanismos complementarios.

Después de un vigoroso comienzo en los años 90, se ha producido en la década siguiente un menor dinamismo. Con todo, el concesionamiento de carreteras ha alcanzado una dimensión apreciable, representando 1% de la red total interurbana.

Los días 13 y 14 de noviembre de 2003 se realizó en Lima, Perú, el seminario internacional "Concesiones para la provisión de infraestructura de transporte: desafíos para América Latina", organizado conjuntamente por CEPAL y PRÓINVERSIÓN (Agencia de Promoción de la Inversión Privada de Perú). El temario y las ponencias presentadas pueden consultarse en <http://www.cepal.cl/transporte>

En esta edición del Boletín se presenta un resumen de la situación de las concesiones viales en la región y sus principales características. Para mayores antecedentes, sírvase contactar a Alberto Bull <abull@eclac.cl> o <trans@eclac.cl>.

1. Resumen de concesiones viales otorgadas en América Latina

Hasta el primer semestre del año 2003, en 13 países de América Latina se ha entregado en concesión un total de 35 112 kilómetros de carreteras (243 concesiones). De este total, 450 kilómetros son urbanos, formando parte de 15 concesiones en 7 ciudades de 5 países, en tanto que 42 concesiones corresponden a puentes y túneles, que incluyendo sus accesos, abarcan 24 kilómetros de vías.

Dado que existen unos 3.5 millones de kilómetros de rutas interurbanas en la región, 1% de

ellas ha sido concesionado. La dimensión del proceso de concesionamiento es muy diferente de un país a otro, desde algunos que han aplicado extensamente este mecanismo, hasta otros que no han incursionado en él (Tabla 1).

Tabla 1

Concesiones viales en América Latina a junio de 2003

País	Cantidad	Especiales*	Total [km]	Interurbanas [km]	% de la red interurbana
Argentina	32	7	10 799	10 589	1.7
Brasil	36	2	9 709	9 664	0.6
Chile	24	5	2 440	2 289	2.9
Ecuador	6	1	1 312	1 300	3.0
Colombia	15	--	2 399	2 399	2.1
Costa Rica	1	--	86	86	0.2
Guatemala	1	--	23	23	0.2
México	115	41	6 027	6 027	1.8
Panamá	2	--	104	104	1.0
Paraguay	1	--	140	140	0.2
Perú	2	--	289	289	0.4
R. Dominicana	3	1	212	180	0.9
Uruguay	5		1 572	1 572	2.7
Total	243	57	35 112	34 662	1.0

Fuente: elaboración propia sobre la base de información de los respectivos países

* Especiales: incluidas en las cifras totales, se refieren a puentes y túneles, más sus accesos o que incluyen tramos urbanos.

Con las excepciones de Chile y Uruguay, las actividades de concesionamiento no han seguido un ritmo parejo a lo largo del tiempo; en algunos ha sido esporádica, en tanto que hay países que no han otorgado concesiones viales.

2. Disminución del ritmo de concesionamiento en los últimos años

Antes de 1989 existían algunas concesiones viales, pero a contar de ese año comenzó un intenso proceso de licitación de concesiones. Más de 170 datan del período 1989 - 1999, lo que significa una media de 15 por año, aunque hubo años en que esa cifra se superó largamente.

Después del fuerte impulso comentado, bajó el ritmo de licitación de concesiones, llegando a un relativo estancamiento en diversos países. Entre 2000 y 2002 se confirieron 11 concesiones anuales (1 602 kilómetros). No obstante, 13 de las concesiones (1 853 kilómetros) no fueron licitadas, sino entregadas en trato directo. Es decir, en estos tres años se apreciaba una media de 7 licitaciones anuales, significando una reducción a menos de la mitad en comparación con los años 90 (Tabla 2).

Tabla 2

Concesiones otorgadas anualmente en diversos períodos

	Total anual	Licitadas

	Nº	km	Nº	km
Promedio 89-99	15	2 680	nd	nd
Promedio 00-02	11	1 602	7	984
2000	12	1 907	7	1 594
2001	10	2 159	6	709
2002	12	740	8	650

Fuente: elaboración propia sobre la base de información de los respectivos países

nd: información no disponible

La explicación del menor dinamismo en nuevas concesiones viales habría que buscarla en dos factores principales:

- las secuelas de las condiciones económicas deprimidas que afectaron en los últimos años en mayor o menor grado a los distintos países de la región. Esto impactó negativamente en las tasas de crecimiento de tránsito, que fueron muy bajas o incluso negativas, lo que desalienta la inversión en caminos;
- algunos países han experimentado dificultades políticas internas, lo que se traduce en la dilación en la toma de decisiones, y
- la menor disponibilidad de capital dispuesto a invertirse en la región, producto en parte de lo indicado en los puntos anteriores; ello se ha traducido en un alza de la tasa de interés relevante y ha elevado el umbral que hace rentables los contratos o incluso hecho descartar la idea de préstamos en el sector vial.

La combinación de los factores anteriores hizo menos atractivas o no rentables las posibles nuevas concesiones. A lo indicado hay que agregar que:

- en varios países como Chile, Colombia, Ecuador y Uruguay ya estaban adjudicados los trechos viales más atractivos por tener tránsitos más elevados;
- hay países que han explorado escasamente la posibilidad de concesionar carreteras, y
- las dificultades encontradas en algunos procesos masivos de concesionamiento han tornado más cautelosas a las autoridades de la región. En varios países hubo concesiones que fallaron o que enfrentaron serias dificultades que obligaron a desembolsos por parte del Estado, no previstos o presupuestados en un monto mucho menor.

3. Condiciones para concesionar una carretera

La posibilidad de concesionar una ruta está condicionada a que los egresos sean al menos igualados por los ingresos, ambos expresados en valor presente neto. En otras palabras, debe poder recuperarse la inversión y demás gastos incurridos durante todo el período de concesión, incluyendo la utilidad empresarial, mediante peajes y otros ingresos provenientes de la explotación de la obra, además de eventuales subsidios estatales y otros aportes. Entre los factores relevantes para alcanzar el mencionado equilibrio se encuentran:

a) Por el lado de los **ingresos de peaje**, el volumen de tránsito inicial, su evolución futura, el valor del peaje y el plazo del contrato. El monto de los peajes no debería superar los ahorros de los usuarios en virtud de la existencia de la concesión ni su disposición a pagar. Ello hace que salvo excepciones, los peajes en América Latina queden limitados para automóviles a montos de entre 1 y 2 centavos para conservación y entre 2 y 4 para ampliaciones y caminos nuevos. Los vehículos pesados pagan valores que normalmente se expresan como múltiplos de la tarifa básica. La tasa de crecimiento del tránsito está fuertemente influida por el crecimiento de la economía, que tiene fluctuaciones e introduce un factor de incertidumbre en los ingresos. Los plazos de una concesión suelen ser largos; sin embargo, debe tenerse presente que los incrementos más allá de 20 años agregan montos menos relevantes al valor presente neto.

b) Por el lado de los **costos**, el monto total a gastar en inversión, conservación y operación, y la tasa de interés relevante de los recursos empleados por el concesionario. El monto de la inversión y otros gastos está influido por el tipo de obras previstas, pudiendo diferenciarse al menos dos categorías, (i) los mejoramientos y ampliaciones y (ii) la conservación y rehabilitación.

c) La **tasa de interés relevante** para el inversionista, que está compuesta por (i) la tasa de interés que desee sobre la inversión hecha con recursos propios (entre 20% y 30% de la inversión inicial), igual a la que pueda obtenerse en inversiones alternativas, y (ii) la tasa de interés que debe pagar por los préstamos recibidos, que si como sucede frecuentemente son de origen internacional, están influidas por la percepción del riesgo-país. La importancia de la tasa puede graficarse por el hecho de que en el caso de servicio anual uniforme de una deuda contraída a 20 años, a una tasa de 12% anual sólo es posible solventar un préstamo de 88% del que sería posible si la tasa fuese de 10%; a una tasa de 15% anual, el préstamo se reduciría a 74% del que permitiría una tasa de 10%. A la inversa, a igualdad de monto de endeudamiento, el monto anual a pagar es respectivamente 1.14 veces (con tasa de 12%) ó 1.36 veces (con tasa de 15%), que si la tasa fuese de 10% anual. Si la tasa sube de 12% a 13%, el pago anual sube en 6.3%. Las cifras indican que variaciones de tasa aparentemente pequeñas pueden hacer la diferencia entre un negocio viable y uno que no lo es.

La situación de cada de proyecto debe analizarse acuciosamente caso a caso. Es esencial combinar apropiadamente los diversos factores que inciden, a fin de plantear concesiones viables financiera y técnicamente. El tipo de actuación sobre el camino (construcción, rehabilitación y/o conservación) debe estar en función de los niveles de tránsito y su evolución prevista; a su vez, los valores de peaje deben fijarse en montos que no ahuyenten a los usuarios.

Parece fuera de lugar que un proyecto específico pueda abstraerse del riesgo país; sin embargo, sí puede acotarse su propio riesgo y por ende, la tasa de interés del endeudamiento, mediante el otorgamiento de ciertas garantías que resguarden al concesionario de factores ajenos a su control. Así han surgido garantías de ingreso mínimo anual o la posibilidad de entregar en garantía los ingresos futuros de peaje. En cambio, en la mayoría de los casos no resulta razonable, sino incluso contraproducente, garantizar el monto de la inversión inicial, puesto que el concesionario está en mejores condiciones de manejarlo que el Estado.

4. Potencial de concesionamiento

La combinación de los factores mencionados anteriormente determina ciertos umbrales para otorgar concesiones viales. Estudios del Banco Mundial (véase Irigoyen, J. L., Banco Mundial (2002), <http://www.iadb.org/ppp/files/documents/IMIV/IMIV-VIA/BM-Toolkit5%20-%20Irigoyen-Sept16.ppt>) indican que para las condiciones habituales de América Latina, pueden requerirse inicialmente unos 8 000 vehículos diarios para mejoramientos y unos 3 500 vehículos diarios para la conservación a largo plazo, que incluye los refuerzos necesarios del pavimento. Obviamente no se trata de límites estrictos, sino de condiciones medias a la luz de la situación prevaleciente de los países y de la experiencia acumulada. En la práctica, países con menor tasa de riesgo pueden financiar obras de mayor costo o con menores niveles de tránsito.

Los rangos indicados sugieren que en cada país existe una cierta cantidad de kilómetros de vías que pueden ser entregadas en concesión. Si se plantea incluir en la gestión del concesionario todas las necesidades de mediano plazo de una ruta (conservación, refuerzo de pavimento, ampliaciones y otros mejoramientos de estándar), el potencial concesionable sin subsidios se encuentra entre **2%** y **3%** de la extensión total, incluyendo todo tipo de vías, de la red interurbana. Considerando solamente los caminos pavimentados, el potencial es del orden de **20%**. Más complicado resulta estimar el potencial como porcentaje de la red nacional o troncal, entendida como las vías principales que permiten la conexión general interna del territorio, dado que los criterios para hacer la clasificación varían mucho de país en país; sin embargo, puede estimarse que se ubica entre 10% y 30%.

La concesión es una forma de atraer inversión y gestión privada, lo que es un potencial de mejoramiento de la situación de los caminos, especialmente en lo referente a su conservación, no siempre realizada con el alcance conveniente. Es posible extender el rango de las concesiones si:

- se logra acceder a tasas de interés relativamente bajas, acotando los riesgos del proyecto;
- se limita el monto de las inversiones, por ejemplo, recurriendo a estándares técnicos menos exigentes;
- se pueden fijar peajes básicos superiores a 2 centavos de dólar por kilómetro, y
- mediante la aplicación de aportes estatales que subsidien el contrato. Esta opción significaría el aporte de recursos públicos en menor cantidad que los que habría que aplicar sin recurrir al mecanismo de la concesión.

Dado que las concesiones alcanzan a 1% de la red total interurbana de América Latina, se desprende que hay todavía un amplio campo para la expansión de las concesiones, que permitiría más que duplicar la actual extensión, aunque la situación varía mucho de país en país. Algunos que han concesionado gran parte de su potencial podrán continuar el proceso, aunque no en grandes dimensiones; por su parte, en la mayoría de los países se presentan muchas opciones. De todos modos, siempre es posible identificar concesiones adicionales y a medida que el tránsito va creciendo, se pueden agregar otras.

5. Consideraciones para promover el concesionamiento

De los procesos exitosos y crecientes, así como también de algunos estancados, o a partir de problemas experimentados, se deduce que debe atenderse a una combinación de factores si se desea impulsar las concesiones viales, que a continuación se mencionan someramente.

- a) **Política de **concesionar**:** la primera y esencial condición es contar con una política de otorgar concesiones, la cual debe fundarse en el reconocimiento de las ventajas que ello acarrearía y que deben ser evaluadas como superiores a los inconvenientes. Los procesos existentes son producto de una fuerte determinación e impulso proveniente de las más altas esferas de decisión nacional.
- b) **Identificación de vías concesionables:** conociendo los tránsitos actuales, el costo aproximado de las inversiones, de acuerdo al tipo de obras que requiere cada vía, la tasa de interés relevante, el rango de monto de peajes posible de cobrar y una tasa de crecimiento realista, es factible determinar si se pueden recuperar los costos en un plazo razonable. No obstante, cada proyecto idea de concesión debe ser sometida a un estudio específico que confirme su viabilidad. Para ello deben predecirse los valores de las variables en juego y sus probables rangos de variación, tanto en lo referente a los egresos como los ingresos. Cada proyecto debe estar bien estructurado y ser sólido en sí mismo, y no apenas una expresión de deseos vertidos en papel.
- c) **Cofinanciamiento fiscal necesario en algunos proyectos:** ya comentado como una opción para extender el rango de las concesiones.
- d) **Garantías consideradas suficientes por los inversionistas:** una apropiada distribución de riesgos entre el Estado y el concesionario es clave para el éxito. Algunas medidas que contribuyen a aminorar factores de incertidumbre fueron mencionadas en el punto 3.
- e) **Prever la ocurrencia de pasivos contingentes:** uno de los riesgos a que se ve sometido el Estado es la eventual necesidad de tener que responder cuando sucedan las condiciones que gatillan las garantías. Las formas que se pueden emplear son (i) prolongar la duración de la concesión por un período tal que se obtenga un ingreso, en VPN, igual al monto de la garantía, (ii) aumentar el monto de los peajes de modo de obtener el mismo efecto, y (iii) pagar en dinero. Sea cual fuere el mecanismo elegido, es indispensable hacer una estimación valorada de las contingencias que está asumiendo el Estado y no simplemente descansar en que llegado el momento será necesario responder ante ellas y entonces se verá cómo. Estos compromisos deberían cuantificarse en función de la probabilidad de su ocurrencia y registrarse debidamente.
- f) **Marco legal apropiado:** es indispensable contar con una legislación que faculte entregar concesiones y que regule todo lo concerniente al proceso. Habitualmente los países cuentan con alguna legislación que autoriza el otorgamiento de concesiones de infraestructura de transporte. Sin embargo, a menos que hayan conferido varios contratos, es altamente probable que sea necesario introducir modificaciones que faciliten o incluso hagan viable el proceso.

g) **Conocimiento y *know how* acerca de las concesiones:** Las concesiones son un campo que presenta complejidades no habituales en las obras públicas. No sólo se trata de diseñar, construir y conservar obras públicas, lo que sería un ámbito predominantemente técnico de la ingeniería. Sin ser exhaustivos, surgen en forma adicional aspectos como la gestión financiera relacionada con la obtención y repago de préstamos, el manejo de la demanda (vehículos que transitan) y de los peajes con el fin de maximizar los ingresos, la preocupación por la seguridad vial, los servicios a los usuarios, junto con toda la gama de aspectos legales que lo anterior implica. Facilitaría los procesos el que exista transferencia de conocimiento o asistencia técnica de parte de quienes ya han avanzado en el concesionamiento, pues han tenido que resolver problemas y circunstancias concretas difíciles de prever en forma teórica.

América Latina tiene un interesante potencial para continuar con las concesiones viales. Acelerar o no el proceso y su eventual continuidad o no, por cierto que corresponde decidirlo a cada país, lo mismo que hacerlo con conocimientos propios o solicitando asesoría de quienes ya han acumulado experiencias.
