

Demandas por Pérdidas de Ingresos en las Concesiones de Obras Públicas ¿Son Monopolios, las Concesiones?

Aldo González

Departamento de Economía

Universidad de Chile



Motivación

- Seis demandas ante comisiones arbitrales por menores ingresos derivados de acciones del MOP (2005 – 2009).
- Nuevas concesiones o mejoramiento de caminos alternativos, restan o suman tráfico a carreteras existentes.
- Escenario futuro: Más Interacción entre concesiones (Urbano, Interurbano). Posibilidad de más demandas al MOP



Preguntas

- ¿Debe el Estado compensar a los concesionarios por las pérdidas de tráfico?
- ¿Son Monopolios la Concesiones de Obras Públicas? ¿Quedan fuera de la ley de Libre Competencia?
- ¿Quien debe asumir el riesgo de entrada de una nueva concesión?
- ¿Cuáles son los beneficios y costos de optar por alguna de las alternativas? Protección ex –ante vs Competencia ex –post.



Plan de la Presentación

- Descripción de las Demandas.
- Concesiones y Monopolios
- Concesiones y Riesgo de Entrada.
- Eficiencia ex –ante vs Eficiencia ex –post en decisiones de inversión pública.



I. Demandas ante Comisiones Conciliadoras

Concesión	Reclamación	Monto Solicitado [U.F]	Monto Otorgado Com. Arbitral	Apelación
Túnel El Melón	Mejoramiento caminos alternativos	4.271.711	630.012	
Ruta 5 Río Bueno - Puerto Montt	Mejoramiento camino alternativo	894.092	194.680	Revoca
Ruta 5 Temuco – Río Bueno	Mejoramiento camino alternativo	57.342	22.000	Revoca
Santiago - Colina –Los Andes	Atraso interconexión	215.089		
Américo Vespucio Norte	Atraso concesión complementaria	2.402.424		
	Mejoramiento concesión alternativa.	1.778.660		
Américo Vespucio Sur	Atraso Interconexión y Concesiones Complement.	130.654 (1)		



- Caso Aeropuerto La Serena: Compensación por no realización del tráfico previsto:
“...resulta prudente y equitativo hacerse cargo de la brusca y persistente caída que ha habido en el tráfico de pasajeros del aeropuerto de La Serena.”
Fallo: Ampliación de plazo de concesión + aumento en la tarifa
- Comisiones Fallan 2 a 1 : Voto de minoría, representante MOP
- Corte de Apelaciones y Suprema revoca últimos fallos:
 - Estudios e información referencial no tiene validez contractual
 - No acoge concepto de Equilibrio Económico del Contrato
 - Opción por la Competencia.



II. ¿Son Monopolios las Concesiones?

- DFL 211: *“No podrán otorgarse concesiones, autorizaciones, ni actos que impliquen conceder monopolios para el ejercicio de actividades económicas, salvo que la ley lo autorice.”*
- Ley de Concesiones de OO.PP, no habla de monopolio.
- Usar licitación para asignar, no implica derechos exclusivos.
- Peligro: Regular monopolios naturales mediante licitación no implica que cuando se licita se asigna un monopolio.



Otros sectores de infraestructura

- **Puertos:** Inversión en terminales públicos. Licitación sin exclusividad ni protección al ingreso.
- V Región (1999) Dos operadores compiten ex –ante y pagan para competir ex -post.
- No restringe el ingreso de puertos privados.

- **Telecomunicaciones:** concesiones de espectro radioeléctrico.
- Se concursa por espectro para luego competir aguas abajo por los clientes.
- Hay obligaciones de inversión, sin exclusividad.

Licitación: Mecanismo de discriminación entre oferentes y de extracción de rentas (monopólicas o oligopólicas).



Otros sectores de infraestructura

- **Puertos:** Inversión en terminales públicos. Licitación sin exclusividad ni protección al ingreso.
- V Región (1999) Dos operadores compiten ex –ante y pagan para competir ex -post.
- No restringe el ingreso de puertos privados.

- **Telecomunicaciones:** concesiones de espectro radioeléctrico.
- Se concursa por espectro para luego competir aguas abajo por los clientes.
- Hay obligaciones de inversión, sin exclusividad.

Licitación: Mecanismo de discriminación entre oferentes y de extracción de rentas (monopólicas o oligopólicas).



¿Son Monopolios Naturales las concesiones?

- Para bajos niveles de tráfico probablemente sí
- Existe diferenciación horizontal (distancia origen- destino) y vertical (autopista vs. camino lateral).
- Costos de transporte: Congestión.
- Evaluación social debiera dar la respuesta si es o no monopolio natural al construir nueva carretera.
- Competencia induce un mejor comportamiento de los concesionarios.



Ranking de Atributos de Calidad

- Para bajos niveles de tráfico probablemente sí
- Existe diferenciación horizontal (distancia origen- destino) y vertical (autopista vs. camino lateral).
- Costos de transporte: Congestión.
- Evaluación social debiera dar la respuesta si es o no monopolio natural al construir nueva carretera.
- Competencia induce un mejor comportamiento de los concesionarios.
- Importancia en atributos costosos de fiscalizar.



Ranking de Atributos de Calidad Según Tipo de Ruta

Atributo de Calidad	Urbanas	Interurbanas	Interurbanas
	Concesionadas	Concesionadas	No Concesionadas
Estado del Pavimento	6	1	1
Iluminación	1	3	3
Cercos perimetrales		2	2
Barreras laterales y centrales	3	6	6
Ubicación Señales	5	4	4
N° Entradas y Salidas	2	9	
Tiempo de viaje	4	7	7
Presencia de animales u objetos	7		
Numero de Pistas		8	9
Curvas cerradas		5	5
Pendientes pronunciadas			10
Claridad cuentas Tag	8		
Sistema de atención cliente	9		
Tarifa de uso	10	10	
Claridad info. Señales			8

Fuente: Donoso (2009)



Caso Vespucio Norte

Medidas para mejorar la calidad del servicio y atención al usuario:

- Información en pórticos
- Apertura de más locales de atención al público.



Riesgo de Entrada

- **Concesionarias:**

Nueva concesión/obra altera equilibrio económico del contrato. No se cumplen expectativas de ingreso consideradas por el concesionario al postular a la licitación. = **Riesgo de Entrada lo Asume el Estado.**

Nueva concesión o mejoramiento de camino, es decisión del Estado.

Estimaciones monetarias por pérdidas de ingresos, consideran como contra-factual la ausencia de competencia. ¿**Cuanto habría recaudado si no se hubiera realizado X obra?** → **Infraestructura adyacente se congela.**

- **Equilibrio Económico del Contrato:** Solo la licitación por Menor Valor Presente de Ingresos el Concesionario declara expectativa de Recaudación.



Algún problema si riesgo lo asume el concesionario?

- **Argumento 1:** Si no se garantiza exclusividad entonces el año siguiente a que construya mi concesión, el estado llama a una concesión paralela a la mía y pierdo toda la inversión realizada.
- **Respuesta:** ¿Es económicamente racional construir una concesión paralela a una existente cuando no hay congestión ni falta de capacidad?
 - Test de la evaluación social:
 - Test de la evaluación privada:
 - Subsidios son excepcionales y no cuentan en la evaluación social.
- La mejor protección contra una acción oportunista del estado es la existencia de la primera concesión con bajo tráfico. Costo hundido
- Primer concesionario : **Puede bajar las tarifas si hay entrada.**
- IMG de la 1era concesión actúan como barrera adicional.



- **Argumento 2** : Construcción de concesión paralela es oportunista, pues induce a invertir en primera concesión y después resta tráfico con nueva obra.
- **Respuesta:** Oportunismo (cambio de política en el tiempo) inducir a invertir para luego engañar vía **expropiación** regulatoria.
- Mientras más probable es que el 1ero construya más sentido tiene **expropiar**
- **Caso de nueva concesión paralela NO.**
- Segunda obra tiene racionalidad económica por sí misma, además:
- Al ser sustitutas, mientras menos probable es que construya la 1era, más probable (rentable) será construir la segunda concesión.



- **Argumento 3** : Si 1er concesionario supiera que se lanzará luego segunda concesión, éste no participaría.
- **Respuesta:** Si ambas concesiones sirven a un mismo mercado, y hay un segundo concesionario interesado en invertir, entonces la primera concesión también debería ser rentable.
- Si el 1er concesionario asumió que sería monopolista y ofreció menor tarifa (o mayor pago) ese es su error.



- **Argumento 4** :El Estado no siempre toma decisiones en base a criterios de maximización de eficiencia económica. Prioridades estratégicas, integración territorial, acuerdo con otros países.

- **Respuesta:** Cierto. Este riesgo debiera asumirlo el estado. Poner cláusulas de salida en los contratos (compra de la concesión).
 - Puente Canal Chacao
 - Puerto Terrestre Los Andes.

- Si el 1er concesionario asumió que sería monopolista y ofreció menor tarifa (o mayor pago) ese es su error.



Otras consideraciones

- Nuevas concesiones no son sorprendidas – Ciclo de 4-5 años.
- Concesionarios deben evaluar escenarios futuros, crecimiento de demanda, cambios urbanos, etc. Es riesgoso, pero hay herramientas de predicción
 - Encuestas origen- destino
 - Modelos de asignación en transporte
- Concesiones de iniciativa privada
- Protección completa al riesgo crea problemas de riesgo moral y también selección adversa.
- Que sucede en los mercados no regulados: ¿Quién asume el riesgo de entrada?



Importante

- No es racional, ni sucede en ningún mercado que las empresas al ingresar asuman que la oferta (competidores) se quedara congelada o en igual situación a la existente al momento de participar en una licitación!



III. Eficiencia Ex ante vs. Ex -Post

Eficiencia Ex-ante: Otorgar derechos monopólicos –compensaciones- permite que peajes ofertados en licitación sean menores. Obras se pueden ejecutar antes y a menor precio.

Eficiencia ExPost: Pago de compensaciones, atrasa ingreso de nuevas concesiones socialmente rentables. (Restricción presupuestaria).

Trade-off: Eficiencia Ex –ante vs. Ex –Post: ¿Cuál domina?



¿Que pasa en Libre competencia?

¿Se acepta la eficiencia ex – ante como justificación para dar derechos monopólicos o exclusividad? R: En general **no!**

Casos Excepcionales: Patentes y Contratos Exclusivos

En ambos casos hay fallas de carácter de bien público que justifican excepción: usar activos creados por competidores.

- **Patentes:** Conocimiento
- **Contratos Exclusivos:** Activos específicos

Pero no se otorga exclusividad sobre mercados, sino sobre el uso de activos.

Otros casos:

- Costos de cambio
- Servicios no aeronáuticos en concesiones de aeropuertos.



- Costos de transacción de administrar sistema de compensaciones por nuevas concesiones. Riesgo de abuso.
- ¿Que sucede si hay más competencia en el mercado aéreo, o se hace rentable el ferrocarril? Se debe compensar a las autopistas?
- Estado no debe compensar a afectados por políticas públicas que sean socialmente beneficiosas (Acuerdos de libre comercio, liberalización de mercados)



Gracias.....

