EDUARDO ENGEL*

Reglas Claras



La empresa mexicana Tribasa tiene serios problemas: tuvo que vender una de las tres concesiones viales que tenía en Chile y la Contraloría ha detectado irregularidades en las dos restantes. Por ejemplo, la entrega del tramo Santiago-Los Vilos de la Ruta 5, programada originalmente para julio próximo, está retrasada en aproximadamente un año. Además, existe preocupación respecto de la calidad de las obras que están siendo construidas.

El Ministerio de Obras Públicas (MOP) y Tribasa dicen que el retraso del tramo Santiago-Los Vilos se debe a que se hicieron cambios al proyecto original a solicitud de varios alcaldes y a dificultades con las expropiaciones de los terrenos necesarios para la construcción. Sin embargo, los problemas financieros de Tribasa, difundidos ampliamente por la prensa, llevan a preguntarse si las excusas esgrimidas justifican el atraso de un año o si, por el contrario, el motivo real para el aplazamiento tiene que ver con los problemas financieros de la transnacional mexicana. Cabe notar que si la responsabilidad es de Tribasa, el contrato de concesión, que debe hacer cumplir el MOP, obliga a la concesionaria a pagar multas millonarias.

El programa de concesiones de carreteras y otras obras de infraestructura de transporte, es una de las principales innovaciones de los gobiernos de la Concertación. Desde 1993 a la fecha se han licitado más de 20 obras que involucran, conjuntamente, una inversión superior a los 4 mil millones de dólares.

Un primer aspecto exitoso de la experiencia chilena tuvo que ver con la disipación de los temores de expropiación por parte del gobierno, limitando la actuación discrecional de la autoridad en varios aspectos sensibles para los concesionarios.

Segundo, la ley chilena obliga a que toda concesión sea adjudicada en una licitación competitiva, abierta a empresas extranjeras. De esta manera, se hace transparente la adjudicación de las concesiones y se fomenta la competencia. Finalmente, el proceso de preclasificación ideado por el MOP, durante el cual el ministerio presenta un programa detallado de construcción y estudios preliminares de ingeniería del proyecto, y las empresas plantean preguntas y hacen sugerencias, reduce la duplicación de gastos por parte de los oferentes y lleva a que un número mayor de empresas participe en las licitaciones.

La ausencia de un marco regulatorio adecuado es uno de los principales defectos del programa de concesiones chileno. En la actualidad, el MOP está a cargo de diseñar, implementar y fiscalizar las concesiones, sin que existan reglas generales sobre cómo debe proceder en este último rol regulador.

Si el MOP no está cumpliendo adecuadamente su rol fiscalizador, las empresas que participen en futuras licitaciones de obras viales concluirán que para ganar las concesiones lo que importa es tener buenos contactos en el ministerio.

El conflicto de interés que enfrenta el MOP es evidente, ya que es poco probable que quiera hacer públicos sus errores. Así, por ejemplo, si una omisión del MOP lo lleva a solicitar al concesionario un cambio en el diseño de la carretera, el ministerio tendrá incentivos para compensar al concesionario en más de lo que es justo, con tal de no hacer pública su responsabilidad en la omisión. En cambio, si la regulación de las concesiones estuviera a cargo de una superintendencia independiente, ésta tendría incentivos para calcular una compensación justa.

Además, un ente regulador independiente fijaría reglas similares para las distintas concesiones, no como sucede en la actualidad, en que cada contrato especifica sus propias reglas. La importancia de este ejemplo radica en que, en virtud de la complejidad de estos proyectos, es prácticamente inevitable que el MOP deba solicitar cambios en su diseño en varios de los proyectos licitados.

Si el MOP no está cumpliendo adecuadamente su rol fiscalizador, las empresas que participen en futuras licitaciones de obras viales concluirán que para ganar las concesiones lo que importa es tener buenos contactos en el ministerio, de modo que en caso de una recesión o de enfrentar problemas financieros se pueda postergar la construcción de la obra sin pagar las multas correspondientes. Si la empresa es buena para hacer carreteras no será un factor importante para ganar la licitación.

De esta manera, los automovilistas terminaremos pagando más caro por carreteras de peor calidad. De hecho, como Tribasa no se ha destacado por la calidad de las obras que ha construido en México, para evitar cualquier suspicacia, el MOP debiera contratar una auditoría externa pública de todas las concesiones viales, con especial énfasis en el cumplimiento de las normas de construcción especificadas en los contratos correspondientes. Además, debería establecer un marco formal para renegociar los contratos y crear una Superintendencia de Concesiones.

Si el ambicioso programa de concesiones viales impulsado por los gobiernos de la Concertación termina siendo un éxito o un fracaso, dependerá, en gran medida, de si el gobierno saca las lecciones adecuadas del caso Tribasa.

---

* *Académico y director del CEA, Universidad de Chile. La presente columna está basada en trabajos académicos realizados conjuntamente con Ronald Fischer y Alexander Galetovic.*
http://www.dii.uchile.cl/~eengel