

# PREFACIO

Los servicios de infraestructura –electricidad, agua y saneamiento, telecomunicaciones, carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos– resultan cruciales para la operatividad y eficiencia de toda economía moderna. Comienzan como insumos esenciales en la provisión de bienes y servicios y afectan de manera significativa a la productividad, el costo, la competitividad de la economía y la disminución de la pobreza. Servicios de infraestructura ineficaces a menudo limitan la competitividad en otros mercados, así como las limitaciones en su capacidad de cobertura y accesibilidad propician la pobreza. Las decisiones políticas relacionadas con la prestación de tales servicios y el desarrollo de los sectores repercuten en todos los ámbitos de la economía.

Tradicionalmente, los servicios de infraestructura siempre han sido proporcionados por empresas del Estado. Sin embargo, en general, esta fórmula ha resultado decepcionante: los incrementos de la cobertura han sido limitados; la calidad del servicio, deficiente; y los niveles de eficiencia operativa, bajos. Por otra parte, para poder mejorar el servicio y la cobertura, la mayoría de las empresas del Estado requerían importantes y urgentes inversiones. Por lo tanto, dada la escasez de fondos públicos y las necesidades urgentes de amplios sectores sociales, la mayoría de países optó por transferir la prestación de servicios de infraestructura al sector privado. Estas transferencias, a menudo, han ido acompañadas de una reestructuración del sector previa a la privatización o concesión de los servicios, y por la implementación del marco regulador. Las regulaciones sirven no sólo para proteger a los inversores frente a una intervención arbitraria del gobierno basada en motivaciones políticas, sino también para proteger a los usuarios de un posible abuso de la posición monopolística o dominante de los nuevos operadores privados.

La necesidad de tal protección surge porque, con bastante frecuencia, las inversiones en infraestructura representan costos hundidos, es decir, costos que no pueden recuperarse o rescatarse fácilmente si el contexto económico se deteriora. Estos altos costos hundidos pueden tentar a los gobiernos a comportarse de un modo oportunista y tomar decisiones reguladoras tendentes a expropiar las cuasi-rentas disponibles una vez que los costos están hundidos. Cuando los inversores potenciales se dan cuenta de que existe este peligro, puede que decidan no invertir en principio, a menos que se solucione adecuadamente esa cuestión o que se obtenga una prima mayor. Esta posibilidad representa la mayor fuente de riesgo regulatorio y afecta a los niveles de inversión, los costos de capital y las tarifas, dado que, para cubrir ese riesgo, se exigen primas mayores. Una regulación fiable y estable, así como normas transparentes reducen dicho riesgo.

Sin embargo, el gobierno no es la única entidad que puede llegar a comportarse de manera oportunista. Una vez que una empresa privada ha recibido una concesión en el sector de infraestructura, puede que decida actuar para «presionar» al gobierno –por ejemplo, insistiendo en una renegociación ex-post del contrato regulatorio o a través de captura regulatoria para obtener rentas más altas que las normales de los usuarios, en detrimento de la eficiencia–. La información que maneja la empresa y la ventaja que le proporciona sobre el regulador del gobierno, así como sobre otros operadores potenciales, es una de las razones de ese comportamiento oportunista. Si esas cuestiones no se tratan correctamente, el diseño regulatorio podría resultar menos eficaz que lo previsto para proteger a los usuarios contra los abusos monopolísticos. Para complicar este problema está también el tema de los objetivos adicionales de asegurar un incremento de la cobertura, en particular para los pobres, o implementar un servicio universal. En general, estos objetivos no compatibilizan bien con los incentivos naturales de los operadores privados y, cuando se disponen a través de subsidios cruzados, estos objetivos hacen que la liberalización del sector, con plena competencia a través del libre acceso, resulte difícil.

El contrato de concesión y el marco regulador, en general, contienen recursos para limitar esa conducta oportunista y proteger a los inversores y usuarios. Sin embargo, ¿qué tan efectivas han resultado? Esa es la gran pregunta y, en parte, la motivación de este libro.

El proceso de reforma –la concesión de las operaciones al sector privado y el establecimiento de regímenes y agencias reguladas– comenzó a mediados de la década de los años ochenta en la región de América Latina y el Caribe. Hoy en día, los países de esta zona poseen una gran cantidad de experiencia en relación con el funcionamiento de las concesiones de infraestructura. Algunos de esos países han sido pioneros en implementar concesiones como parte del proceso de

reformas estructurales de sus sectores de infraestructura. La mayoría de esas concesiones han dado resultados positivos, evidenciándose grandes mejoras en la eficiencia operativa, la calidad del servicio y su prestación.

No obstante, algunos problemas recurrentes del sector, tales como una limitada participación en las ganancias de eficiencia por parte de los usuarios, profundos conflictos y renegociaciones en el sector, y una pobre efectividad reguladora –por ejemplo, no comprender que se necesita una regulación efectiva para obtener resultados justos que beneficien a los pobres– han generado dudas acerca del modelo de concesiones y forzado su evaluación. Este libro responde a esa exigencia y se avoca al análisis del proceso de concesiones, el marco regulador y sus resultados para determinar su utilidad para los países, los inversores y los usuarios, y para sugerir los ajustes necesarios. Entre los principales temas tratados figuran el diseño de las concesiones, el marco regulador, la gran incidencia de renegociaciones de contratos y las consecuencias para el funcionamiento de la infraestructura y el bienestar general. Partimos de la premisa de que el modelo y el marco conceptual son adecuados, y que los problemas surgen a partir de un diseño e implementación ineficaces, que deben perfeccionarse.

El trabajo de investigación que precede a este libro surge con motivo de la gran incidencia de renegociaciones de contratos de concesión percibida y la rapidez con que éstas se realizaban, en especial por el gran número de renegociaciones aparentemente motivadas por conductas oportunistas de ambas partes, tanto del gobierno como del operador privado. Muchos contratos de concesión han sido renegociados, perjudicando así el buen funcionamiento del sector, y comprometiendo la credibilidad no sólo del programa de reformas, sino también de los países involucrados. El libro utiliza datos recogidos en más de mil casos de concesiones de infraestructura en América Latina y el Caribe, otorgadas entre 1985 y 2000, y analiza la incidencia y los determinantes de las renegociaciones como elementos representativos del funcionamiento.

Los principales objetivos del libro son ayudar en el diseño de las concesiones y regulaciones futuras y mostrar la incidencia de renegociaciones inapropiadas, a través de un exhaustivo análisis y expresas lecciones de política. No siempre una renegociación es indeseable, algunas son pertinentes y constituyen esfuerzos que pueden mejorar el bienestar general. Sin embargo, las que deben evitarse son las renegociaciones oportunistas, tanto en concesiones existentes como en futuras. El tema clave es cómo diseñar mejores contratos de concesión y cómo lograr que las partes cumplan con los términos acordados en la concesión, para asegurar una eficiencia del sector a largo plazo y una vigorosa expansión de las redes.

Para complementar las conclusiones a las que se llega en este libro, se está trabajando en una segunda etapa de análisis para recopilar los indicadores de desem-

peño de las concesiones analizadas. Ese esfuerzo evaluará los posibles impactos de las concesiones renegociadas y, en un sentido más amplio, permitirá imputar los determinantes del funcionamiento –no sólo renegociación–, tales como eficiencia, cobertura, calidad del servicio y otros, en relación con muchas de las variables descritas aquí, incluyendo diseño de la concesión, marco regulador, condiciones del país y condiciones externas.