

**ANÁLISIS DEL ESTABLECIMIENTO DE UN ORGANISMO REGULADOR
PARA LAS CONCESIONES VIALES EN COLOMBIA**

PROYECTO DE GRADO

ANGÉLICA MARÍA ZAMBRANO MANTILLA

Código: 2031212

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
BUCARAMANGA**

2008

**ANÁLISIS DEL ESTABLECIMIENTO DE UN ORGANISMO REGULADOR
PARA LAS CONCESIONES VIALES EN COLOMBIA**

**PROYECTO DE GRADO
Para optar al título de Economista**

**ANGÉLICA MARÍA ZAMBRANO MANTILLA
Código: 2031212**

DIRECTOR: LUÍS ALEJANDRO PALACIO GARCÍA

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
BUCARAMANGA
2008**

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCION.	7
CAPÍTULO 1. TEORÍA DE LA REGULACIÓN. GENERALIDADES.....	9
REGULACIÓN DE LAS CONCESIONES VIALES.....	12
ORGANISMOS REGULADORES.....	14
CAPÍTULO 2. REGULACIÓN ECONÓMICA. LA EXPERIENCIA.....	23
ESTADOS UNIDOS.....	24
CHILE.....	27
MEXICO.....	31
COLOMBIA.....	34
CAPITULO 3. EL INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES: INCO.....	41
UN ORGANISMO REGULADOR FORMAL PARA LAS CONCESIONES VIALES EN COLOMBIA.....	56
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	58
BIBLIOGRAFIA.....	60

ANÁLISIS DEL ESTABLECIMIENTO DE UN ORGANISMO REGULADOR PARA LAS CONCESIONES VIALES EN COLOMBIA

RESUMEN

TÍTULO: ANÁLISIS DEL ESTABLECIMIENTO DE UN ORGANISMO REGULADOR PARA LAS CONCESIONES VIALES EN COLOMBIA*

AUTOR: ANGÉLICA MARÍA ZAMBRANO MANTILLA**

PALABRAS CLAVE: Regulación económica, agencia de regulación, INCO.

RESUMEN

El establecimiento de un marco regulador efectivo en el caso de los servicios de infraestructuras de transporte privatizados requiere de la asignación de la responsabilidad de regulación a una Agencia que debe defender los intereses tanto de los usuarios como de los inversores privados, y hacerlo de forma transparente y justa. En la práctica, la creación de organizaciones con estas características no es una cuestión sencilla, causando que muchos países estén teniendo problemas para la adopción de los principios adecuados que deben regir a dichos organismos. Particularmente, la experiencia colombiana de las últimas décadas, busca un sector privado más participativo, que se encargue de construir, financiar y operar las principales autopistas del país. Sin embargo, no cuenta con un organismo especializado que diseñe políticas que guíen los procesos de adjudicación y contratación de las concesiones. Como representantes del Estado en este proceso el país cuenta con el INVIAS y el recientemente establecido INCO, aunque ninguno cumple a cabalidad con las características mínimas que la teoría sugiere como un organismo regulador eficiente, y es por esta razón que el presente proyecto pretende realizar un análisis diagnóstico de la gestión del INCO, a partir de las herramientas que la teoría ha brindado para estos casos y la comparación con experiencias internacionales que le aporta lecciones a la gestión de la reconstrucción de vías en Colombia.

*Trabajo de grado

** Facultad de Ciencias Humanas, Escuela de Economía. Director: Luís Alejandro Palacio García

ABSTRACT

TITLE: ANALYSIS OF ESTABLISHMENT OF A REGULATOR ORGANISM FOR VIAL CONCESSIONS IN COLOMBIA*

AUTHOR: ANGELICA MARIA ZAMBRANO MANTILLA**

KEY WORDS: Economic regulation, Agency of regulation, INCO.

ABSTRACT

The establishment of an effective regulating mark in case of privatized transportation services requires an assignment of responsibility to an Agency, which must defend particular interests of users and deprived investors, and do it with transparency and justice. Actually, creating organizations with these characteristics is not a simple question; in fact, this situation is causing problems for many countries, related to adoption of adequate principles that must govern these organisms. Particularly, Colombian experience in last decades looks for a private sector more active, responsible to construct, to finance and to operate main freeways of the country. Nevertheless, it does not have a specialized organism for designing guide policies for processes of awarding and hiring concessions. For representing State in the process, the country created INVIAS and recently INCO, but their objectives do not have the minimum characteristics that theory suggests, such as efficient regulating organism. Because of that, the present project tries to make an analysis diagnosis of management of INCO, from the tools that theory has offered for these cases and comparison with international experiences that show lessons to that organism to the management of reconstruction of routes in Colombia.

*Trabajo de grado

** Facultad de Ciencias Humanas, Escuela de Economía. Director: Luís Alejandro Palacio García

*“Un sistema de regulación reemplaza el mercado por la
decisión de un ser humano. En vez del mercado impersonal,
despiadado, está una persona que responderá en forma natural.
Entonces, cuidado con sus buenas intenciones”
Fred Kahn¹*

INTRODUCCIÓN

La infraestructura vial es uno de los pilares de crecimiento de cualquier economía. El estado de las vías no sólo puede ayudar a consolidar el mercado interno sino que además puede influir en la actividad económica general. De hecho, el informe de la primera misión del Banco Mundial en Colombia² eligió la infraestructura de transporte como instrumento para medir el desarrollo económico del país, hecho que demuestra la importancia de invertir en construcción y mantenimiento de dicha infraestructura. Sin embargo, Colombia ha sufrido una grave crisis vial durante toda su historia, que se demuestra a través de su bajísima densidad vial frente a países en similar estado de desarrollo: mientras que la demanda de infraestructura vial crecía a un 17% anual en promedio, los kilómetros de vía pavimentada aumentaban apenas al 1% anual y los de vías no pavimentadas en menos del 0.5% anual³.

Con el propósito de darle una solución efectiva a este retraso, el gobierno colombiano decide, a partir de 1991, ceder parte de su responsabilidad de la construcción al privado, sumándose también el objetivo de disminuir el riesgo fiscal al que había estado históricamente sometido. A partir de entonces, una entidad privada asumiría la responsabilidad de construir, operar y mantener las vías, y era tarea del Estado lograr que ella actuara para conseguir el beneficio máximo del consumidor, fin último de la prestación de servicios públicos.

Para lograr que esto suceda, el Estado debe establecer un organismo especializado que cumpla con esta función, el planteamiento de un organismo regulador permite que todos los agentes que intervienen obtengan mayores beneficios: el gobierno, porque le da a conocer las propias limitaciones de los modelos de integración del regulador en los

¹ BREYER, Stephen. “Cuándo y Cómo Regular los Servicios de Utilidad Pública” Conferencia, CEP, Chile, 2000.

² Sitio web del Banco Mundial, www.worldbank.org 2004

³ Departamento Nacional de Planeación. 1995. Plan de Infraestructura Vial, en documento CONPES, número 2765, 1995

ministerios; los inversores, porque la reducción del riesgo asociada al conocimiento preciso de quienes son los reguladores reduce el coste de involucrarse en operaciones de largo plazo; y los integrantes de la agencia, ya que dispondrán de más tiempo para conocer mejor la actividad y sus nuevas responsabilidades [Estache y De Rus, 2003].

En el marco de la reestructuración del método para asignar la construcción y mantenimiento de la infraestructura vial en Colombia, la responsabilidad de regular el proceso ha sido dividida en distintas organizaciones de acuerdo con las características de las carreteras a concesionar. El INVIAS, responsable de la red nacional de vías en general y particularmente del control de las redes no concesionadas. El Instituto Nacional de Concesiones, a cargo de la red primaria concesionada y finalmente el Ministerio de Transporte, con la obligación de planear la ejecución de los proyectos con participación de capital tanto privado como público en infraestructura a cargo de la Nación y así consolidar una organización efectiva para poder garantizar el óptimo desarrollo los mecanismos.

Pero el establecimiento de un marco regulador efectivo en el caso de los servicios e infraestructuras de transporte privatizados requiere de la asignación de la responsabilidad de regulación a una agencia independiente, autónoma, con la suficiente experiencia y capacidad para llevar a cabo esta tarea. Esta agencia, según Estache y De Rus (2003) debe defender los intereses tanto de los usuarios como de los inversores privados, y hacerlo de forma transparente y justa. En la práctica, la creación de instituciones con estas características no es una cuestión sencilla, y muchos países están teniendo problemas para la adopción de los principios adecuados que deben regir las instituciones de regulación.

Partiendo de este punto, el presente proyecto pretende realizar un análisis diagnóstico de la gestión del Instituto Nacional de Concesiones, como el organismo más cercano a ser regulador de la construcción de vías de red primaria en Colombia, a partir de la contrastación teórica y de la comparación con experiencias extranjeras. Para ello, el documento inicia con una breve descripción de los aportes que la teoría ha realizado en cuanto a la regulación de servicios de utilidad pública y la descripción más específica de las contribuciones en cuanto a regulación de construcción de vías con inversión y administración privada se refiere. Lo anterior con el objetivo de justificar la gestión de los organismos reguladores, que deben cumplir con ciertas características para lograr los objetivos del Estado, garantía del cuidado de los intereses de los consumidores en general.

El segundo capítulo contiene la descripción de algunas experiencias que se relacionan con la colombiana, con miras a tomar de ellas lecciones para aplicar en el desarrollo de la gestión del Instituto. Por último, valiéndose de las herramientas expuestas, se concluye describiendo y diagnosticando la gestión del INCO, para finalizar con la exposición de los elementos que hacen clara la necesidad de establecerlo formalmente como regulador único e independiente de la construcción de vías de red primaria en Colombia.

CAPÍTULO 1. TEORÍA DE LA REGULACIÓN. GENERALIDADES

Los mercados competitivos, constituidos por un gran número de empresas - muy pequeñas para influir en el precio del mercado -, producen y venden un producto estandarizado, logrando un notable grado de eficiencia económica, sin ningún tipo de intervención externa, que se traduce en última instancia en la satisfacción máxima del consumidor final. Sin embargo, ésta situación requiere desarrollarse dentro de ciertas características no muy comunes en las industrias del mundo real, donde son visibles los denominados fallos de mercado⁴. Por ejemplo, en mercados como el eléctrico o de construcción de infraestructuras es común que una única empresa tenga cierto poder que le permite actuar para modificar el precio de mercado a su favor.

El caso extremo de esta competencia imperfecta lo constituye el monopolio, donde un único vendedor tiene el control absoluto de una industria específica donde no existen otros que produzcan buenos sustitutos del bien [Samuelson, 1990]. Aunque los monopolios exclusivos no son muy comunes en los sistemas económicos actuales, características de los servicios públicos como los costos hundidos o economías de escala, los convierten en *monopolios naturales*, donde la producción de una única empresa se presenta como una mejor opción frente a la competencia.

Según Breyer (2000), en Europa y Sudamérica, los economistas concluyeron que este tipo de industrias debían ser responsabilidad del Estado. Después de todo, si las características económicas son tales que naturalmente surgiría un monopolio, y si dicho monopolio en

⁴ Los mercados presentan fallas porque la información es incompleta, existen rendimientos crecientes a escala y se presentan externalidades, lo que impide que la simple relación entre oferta y demanda conlleve a resultados eficientes. Cuando en una industria se presentan estas características es común que los agentes, tomando decisiones de manera racional, terminen generando pérdidas de bienestar para la sociedad.

manos privadas puede cobrar precios muy altos, no tiene sentido que sean éstas quienes lo manejen. El Estado es entonces, en un principio, proveedor y controlador único de los servicios públicos.

La experiencia demuestra que la principal ventaja del sector público como regulador estricto está en la capacidad de producir reglas e imponer su cumplimiento, logrando facilitar la coordinación de los miembros de la sociedad, corrigiendo las externalidades y regulando los monopolios cuando hay rendimientos crecientes de escala. Sin embargo, esa misma experiencia ha mostrado también que el papel del Estado como agente totalmente responsable de la prestación de servicios públicos resulta poco eficiente en términos fiscales y estructurales: en primer lugar, el Estado no tiene acceso a la información privada sobre las preferencias de los consumidores ni de los costos de los productores. Por otra parte, dado que los ciudadanos no conocen la información que tienen los individuos que operan dentro del Estado, surge en ellos la desconfianza en el funcionamiento de las instituciones del Estado. Como resultado de dicha información asimétrica, la intervención exclusiva del Estado puede conllevar a la toma de decisiones que afectan al público general a mezclarse con objetivos enteramente privados, incumpliendo con la meta principal del gobierno, cumplir con la población en general.

Por otra parte, la acción exclusiva del mercado, aunque hace pública la información relevante y logra proveer un mecanismo eficiente y descentralizado de incentivos, necesita para hacerlo de mercados completos, información completa y ausencia de externalidades, condiciones que, evidentemente no son comunes en los mercados reales. Si estas condiciones no se cumplen, las acciones independientes de los individuos difícilmente conducirán al máximo bienestar colectivo. Para Galetovic y Sanhueza (1998) el mercado debe privilegiarse por sobre la intervención gubernamental siempre que sea posible. El Estado debe limitarse a definir y salvaguardar los derechos de propiedad, proveer una institucionalidad jurídica que permita zanjar los conflictos que pudieran ocurrir entre privados o con el gobierno y evitar establecer barreras legales que limiten la competencia o impidan el ingreso de nuevos oferentes.

Sabemos entonces que la competencia impide la colusión mientras que el Estado induce la cooperación, ambos tipos de comportamiento deseables en diferentes circunstancias. Por esta razón, el mercado y el Estado desempeñan un papel complementario en la organización

de la vida económica de la sociedad [Marshall, 1998]. Es mediante la combinación de ambos, según Marshall, donde el Estado se vale de las herramientas que le brinda la ley para identificar la mejor situación en términos de competencia, como se lograría una provisión de servicios más eficiente. Según Samuelson, dicha *regulación económica* consiste simplemente en las normas que se dictan para alterar o controlar las acciones de las empresas, valiéndose del control de precios, de los tipos de productos, de las condiciones de entrada y salida y de la calidad del servicio de una industria determinada. Este tipo de regulación restringe, para el autor, el incontrolado poder de mercado de las empresas [Samuelson, 1990].

Concepto muy similar al de George Stigler, quien toma la regulación como un amplio abanico de políticas tales como los subsidios, las cuotas, las importaciones, las modalidades de empresas públicas o privadas, e incluso, la creación de nuevos derechos de propiedad y de mercados específicos para intercambiarlos. Por su parte, Roger Noll asegura que la regulación se refiere a una forma de alterar el comportamiento de un mercado mediante la promulgación de reglas coactivas que gobiernan algún aspecto de la producción, los atributos cualitativos, la entrada y el precio a los que un bien es adquirido y vendido por otros; todos estos instrumentos pueden usarse para alterar los resultados en el conjunto de mercados señalados. Para José Ayala, en sentido amplio, la regulación consiste de un conjunto de acciones gubernamentales para controlar los precios, ventas y decisiones de producción de las empresas, como un esfuerzo para prevenir que las empresas privadas tomen decisiones que podrían afectar el bienestar de los consumidores y del interés público. Así la regulación restringe y vigila las actividades privadas con respecto a una regla prescrita en el interés público [Ramírez, 2000].

Aunque las distintas definiciones de regulación no coinciden totalmente, contienen elementos similares que en conjunto, definen que la regulación, de manera general, nace de la necesidad de incentivar y monitorear las decisiones de los agentes que participan en situaciones en las que existen fallas de mercado. Siempre y cuando se obtengan beneficios netos positivos, el objetivo de la actividad reguladora es promover competencia, cuando esto es posible, y disminuir los efectos perjudiciales del monopolio natural, acercando sus resultados a los que se obtendrían en situaciones competitivas. Para ello se deben diseñar políticas de precios, de calidad, de provisión, así como medidas para evitar que una

empresa privada aproveche su situación dominante en el mercado para perjudicar a otras empresas a través de mecanismos anticompetitivos [Caballero, 2004].

De igual forma, recientemente las herramientas para fomentar la competencia han aumentado de manera significativa. Ejemplos de estos son el diseño de subastas por el derecho a operar el monopolio o la competencia indirecta con empresas productoras del mismo bien o servicio, que operan en mercados geográficamente diferenciados, basando la remuneración de cada empresa en su comportamiento relativo frente a las otras. Por ejemplo, en el caso de las telecomunicaciones, la introducción de estos mecanismos ha causado que la cobertura de los servicios aumente en forma dramática luego de la privatización, lo que se explica por un aumento significativo en el nivel de inversiones que realizaron las empresas privatizadas.

Pero los problemas naturales de información y la multiplicidad de objetivos hacen que el papel del regulador no sea una actividad simple. Alcanzar eficiencia y equidad, además de lograr los objetivos fiscales y distributivos son solo algunas de las metas que no en todos los casos son complementarias ni fáciles de alcanzar. Autores como Estache y De Rus afirman que la transparencia y la independencia son condiciones indispensables para que la labor regulatoria del Estado contribuya a la gestión eficiente de los servicios que se proveen, condiciones que la misma experiencia ha demostrado casi incompatibles.

Así, se ha aprendido que el Estado debe limitarse a definir y salvaguardar los derechos de propiedad, proveer una institucionalidad jurídica que permita resolver los conflictos que pudieran ocurrir entre privados o con el gobierno y evitar establecer barreras legales que limiten la competencia o impidan el ingreso de nuevos oferentes. Por lo tanto, el propósito de la regulación estatal no es sustituir a la competencia sino simularla. Tal como ocurre en un mercado competitivo, el estándar que debería perseguir el regulador lo determinan las preferencias y disposición a pagar de los usuarios, y los costos de producir la combinación precio-calidad que ellos demandan.

REGULACIÓN DE LAS CONCESIONES VIALES

Los servicios de transporte han sido tradicionalmente regulados de manera estricta por los gobiernos, acción justificada por la necesidad de garantizar el acceso de todas las personas

y todos los bienes a los mercados, condición necesaria para que las regiones más desfavorecidas puedan tener un ritmo de crecimiento que les acerque a las zonas con un mayor desarrollo económico. Dicha intervención recae principalmente sobre las condiciones de entrada y salida de empresas al mercado, pero también sobre aspectos de calidad y precios.

Sin embargo, esta estricta intervención del Estado que no cuenta, por supuesto, con información perfecta, lleva inevitablemente a que las decisiones que afectan al público general se mezclen con objetivos privados, causando entonces que la provisión del servicio se vea afectada. De este modo, autores como Engel, Fischer y Galetovic (1997) encuentran que la provisión de infraestructuras de transporte puede ser responsabilidad de organismos privados, señalando antes que nada que esto no es posible de llevar a cabo con cualquier infraestructura de este tipo, únicamente los servicios de transporte más demandados, con características de *bienes privados*⁵, permiten ser ofertados por el sector privado.

Formalmente, para Estache y De Rus, existen varias razones por las que es necesario que alguna institución pública especializada regule el negocio vial, entre ellas, las externalidades que causan las carreteras: los costos y beneficios de un proyecto no sólo afectan a los agentes directamente involucrados sino también a otras personas. Por otro lado, la operación de las carreteras debe ser necesariamente un monopolio, debido a los altos costos que representa, que hacen conveniente que un mismo concesionario opere rutas sustitutas, disminuyendo el riesgo específico del negocio y, en consecuencia, logrando reducir lo que deben pagar los usuarios para que el proyecto sea rentable.

Sujeta a las economías de escala, la provisión de infraestructura vial no permite crear un mercado competitivo, impidiendo entonces que el propio mercado se encargue de asignar eficientemente los beneficios. Para estos casos, es posible introducir cierto nivel de competencia realizando licitaciones periódicas de las concesiones. Esto es lo que se ha denominado la competencia *por* la cancha, que sustituiría a la competencia *en* la cancha. Según este razonamiento el sistema de concesiones de infraestructura fomenta la

⁵ Para que cualquier infraestructura sea un bien privado, deben cumplirse dos condiciones: exclusividad, donde el oferente debe ser capaz de excluir del uso de la infraestructura a aquellos potenciales usuarios que no están dispuestos a pagar por ello; y rivalidad, donde el hecho de que haya un usuario adicional de la infraestructura no debe dejar indiferente al resto de los usuarios, ya que supondrá un deterioro de la calidad para ellos. Por ejemplo, las carreteras de baja tracción no cumplen con las condiciones, luego debe ser responsabilidad del sector público.

competencia por la concesión para disipar la renta económica y así transferirla a los usuarios.

Cuando se compite *por* el mercado, se intenta conseguir el derecho a ser el único oferente del bien. Se trata de un concurso público donde las empresas interesadas hacen sus ofertas y la agencia pública decide de acuerdo con criterios previamente establecidos y anunciados quién es el mejor oferente. El reto recae, según Engel, Fisher y Galetovic (1997) en diseñar correctamente el concurso y así conseguir que las empresas traspasen la mayor parte de las ganancias de eficiencia que esperan obtener a los usuarios, y alcanzar así resultados similares a los que se conseguirían si existiera competencia en el mercado.

Como consecuencia, para que esta promoción de la competencia en los procesos de licitación y adjudicación de obras de construcción permita que efectivamente las rentas monopólicas se disipen, resulta indispensable que las políticas públicas incentiven en primera instancia la incorporación del mayor número de oferentes potenciales, logrando así que el precio de la mejor oferta sea siempre el de competencia perfecta. De acuerdo a esta lógica, una vez adjudicada la obra, el Estado monitorea el cumplimiento en tiempo y forma de las inversiones y los estándares de calidad prefijados en las bases de la licitación y en los contratos de obra.

ORGANISMOS REGULADORES

La importancia y la complejidad de la actividad reguladora han conducido a la creación de entes especializados, complementando la acción de los ministerios y de los tribunales de justicia. Esta responsabilidad es asignada entonces a una agencia con la necesaria independencia, autonomía, experiencia y capacidad para llevar a cabo esta tarea. Esta agencia debe defender los intereses tanto de los usuarios como de los inversores privados, y hacerlo de forma transparente y justa.

Una vez consolidado un ente regulador, es importante tener en cuenta varias características deseables que debe cumplir este organismo para llevar a cabo sus propósitos. La primera tiene que ver con la claridad en los objetivos, la consistencia con los objetivos globales de política y la coherencia entre estos objetivos y las funciones del organismo regulador. Para esto es necesario contar con recursos humanos calificados y con sistemas de incentivos

acordes con las funciones desempeñadas. Igualmente es claro que se requiere infraestructura, recursos financieros y sistemas modernos de administración que permitan una operación ágil y oportuna del organismo regulador.

Una segunda característica tiene que ver con la necesidad de consolidar una serie de mecanismos externos de control que se fundamenten en sistemas de información adecuados para conocer las preocupaciones de los agentes afectados por la regulación, establecer una comunicación fluida con otras agencias estatales y preservar la memoria institucional. Según Galetovic (2005) se hace necesario aumentar la transparencia con que se regula por varios motivos. En primer lugar, si los reguladores no están obligados a trabajar con estándares de transparencia y rendición de cuentas los resultados de la regulación no serán los mejores. Segundo, los cambios necesarios para garantizar la transparencia son más fáciles de poner en marcha. En este sentido, comúnmente los problemas son resultado de la falta de transparencia y no tanto de instituciones deficientes u obsoletas.

Finalmente, se requiere disponer de mecanismos de apelación a las decisiones de las autoridades reguladoras e instancias que resuelvan los conflictos que se presentan entre éstas y los agentes regulados. Para esto, otorgar independencia se ha convertido en uno de los aspectos más influyentes en el proceso de consolidación de un organismo regulador. Comúnmente se han formulado varias acciones que le garantizan al regulador un grado ideal de independencia, entre ellas, el otorgamiento de facultades exclusivas en determinadas decisiones, la disponibilidad de presupuesto propio, la existencia de estatutos laborales flexibles, el establecimiento de mecanismos especiales de designación, permanencia y remoción de los reguladores, y la imposición de inhabilidades a los reguladores para el desempeño de ciertos cargos. A continuación se analizarán las características específicas que este tipo de agencias deben ostentar:

Independencia

En la práctica, al establecer organismos reguladores independientes, el Estado delega en una agencia especializada el ejercicio de acciones específicas, generalmente definidas o limitadas en la ley. La amplitud de esa delegación de funciones puede variar de manera significativa. En algunos países se otorgan amplios poderes a las agencias reguladoras, que no solamente diseñan las normas sino que supervisan y controlan su cumplimiento por

parte de las empresas reguladas. En otros, como ocurre en Colombia, se ha separado la función reguladora de la supervisión y control. El Presidente delega las funciones de regulación en las comisiones de los distintos servicios públicos para establecer las normas y la Superintendencia de Servicios Públicos debe hacer seguimiento y controlar la prestación de los servicios de acuerdo con dichas normas.

En general, se afirma que para que la tarea de supervisión y regulación sea eficaz, los organismos reguladores deben ser autónomos fundamentalmente en cuatro áreas: independencia reglamentaria, a través de la cual los organismos cuentan con un nivel apropiado de autonomía para aplicar normas prudenciales dentro del marco jurídico general existente, debido a que el hecho de participar en el proceso de creación de normas, implica mejores incentivos para implementarlas y exigir que se cumplan. En segundo lugar, los organismos deben ser independientes en la supervisión, lo cual implica la protección legal en el ejercicio de sus funciones, el pago de salarios adecuados para atraer y mantener personal competente y la incorporación de sistemas de sanción e intervención normalizados deberá desalentar las intromisiones indebidas.

Además, los organismos deben contar con independencia institucional, garantizada por mecanismos precisos para nombrar y destituir funcionarios superiores, establecer su estructura administrativa, las funciones y responsabilidades de los funcionarios y la transparencia en la adopción de decisiones. Por último, la independencia presupuestaria da al agente la libertad para determinar sus necesidades de personal, capacitación y remuneración. En muchos países la regulación se financia, cada vez más, con un gravamen a las industrias o con un aporte de sus mismos regulados, lo cual fortalece la autonomía pues libera a los reguladores del control presupuestario directo del gobierno.

Idealmente, el regulador debería estar libre de presiones de cualquier tipo. En primer lugar, las entidades no deben mantenerse dentro de la estructura organizativa de un ministerio, ni mucho menos bajo el control directo de un ministro. Asimismo, debe asegurarse que los reguladores sean completamente independientes de las empresas a su cargo, sean éstas públicas o privadas. Por último, debe asegurarse que las personas responsables son elegidas sobre la base de criterios profesionales y no políticos, y garantizar que los cargos no estén sujetos a ceses arbitrarios, la selección del regulador debe ser fundamentalmente técnica.

En resumen, la independencia se hace efectiva si el regulador tiene un papel mayor que el de un asesor, debe disponer de cierto grado de discrecionalidad en sus decisiones, debe hacerse responsable de las consecuencias que ellas acarreen. La dependencia hace que los objetivos del agente no sean claros, causa que los intereses de grupos particulares se mezclen con las metas gubernamentales, impidiendo que la regulación resulte un proceso transparente y justo.

Autonomía

Las agencias de regulación deben disponer de sus propias fuentes de ingresos, en el caso de que sus gastos sean financiados a través de transferencias del presupuesto nacional, controladas por políticos, esto resulta una forma clara de reducir su independencia. Por ejemplo, en caso de que el gobierno esté en desacuerdo con las decisiones del regulador, una forma de influir en ellas puede ser un recorte de ingresos. El cobro de tasas a las empresas responsables o a los usuarios de los servicios son las alternativas más usadas para evitar estos problemas, y pueden contemplarse como unas tarifas pagadas por la actividad reguladora, que es un servicio de protección de los intereses de los usuarios.

Pero la autonomía tiene otras dimensiones, aparte de la financiera. Así, por ejemplo, supone que el regulador puede escoger libremente a su personal, y que el tamaño de la agencia no debe depender del número de personas que quedan desempleadas durante el proceso de privatización. El tamaño debería depender de las tareas específicas que se encargan al organismo y debería emplearse sólo el personal necesario para llevarlas a cabo. Igualmente, debe permitirse la posibilidad de que las agencias puedan contratar asesores externos, cuando no se disponga de personal con la capacitación suficiente para determinadas tareas. La falta de personas cualificadas en los distintos aspectos económicos, legales y contables es a menudo una limitación en muchos países, y de ahí la importancia de que la subcontratación de actividades no esté limitada por impedimentos legales [Estache y De Rus, 2003].

Además, según los autores, el regulador debe disponer de un cierto grado de discrecionalidad en sus decisiones, contar con el poder suficiente para tomar las decisiones adecuadas sin riesgos de interferencia. Aunque se debe tener cuidado con la discrecionalidad que se le asigne al regulador, pues si por ejemplo, este se considera

totalmente independiente y por alguna razón quiera favorecer a los inversores, tendrá que enfrentarse a las protestas de los usuarios, lo cual puede suponer una situación políticamente difícil. Por otro lado, si el regulador decide favorecer a los usuarios, esto elevará la percepción del riesgo en el sector, y elevará los costes de capital para las empresas. Un aumento de los costes acabará repercutiendo sobre los usuarios también, ya que los aumentos de costes serán traspasados a las tarifas.

Un aspecto final se refiere a la supervisión del cumplimiento de las obligaciones por parte de las empresas responsables y la imposición efectiva de sanciones y multas. Es importante para la actividad del regulador que disponga de instrumentos efectivos para llevar a cabo estas tareas. De forma ideal, las sanciones que el regulador pueda imponer deben estar ligadas a los daños o pérdidas sufridas por los usuarios o las empresas competidoras, y los ingresos por esas sanciones deberían ser transferidos a los agentes perjudicados.

Responsabilidad

La responsabilidad en las decisiones adoptadas implica transparencia en el proceso de toma de decisiones, que frecuentemente resulta incompatible con la práctica establecida y la burocracia de muchos países. Igualmente, requiere de un entorno operativo que funcione con reglas de procedimientos simples y claras, que incluyan períodos conocidos para la toma de decisiones, obligación de presentar justificaciones para las decisiones adoptadas, y que éstas puedan ser revisadas independientemente, oportunidad para las partes afectadas de expresar sus opiniones en audiencias públicas y mecanismos de apelación. Asimismo, deberían existir procedimientos para el cese de los reguladores en aquellos casos de probado incumplimiento de sus tareas o falta de objetividad en las decisiones.

Uno de los elementos clave que afecta el nivel y el tipo de responsabilidad de la agencia de regulación es el número de personas con poder de decisión. En muchas ocasiones, una comisión formada por tres o cinco miembros puede resultar preferible a un regulador único, ya que en el caso de la comisión los miembros acaban actuando de supervisores entre ellos, y se reducen las posibilidades de captura. Este aspecto está siendo tenido en cuenta de forma creciente, incluso en el Reino Unido, donde se utilizó desde un principio este modelo.

Pero un único organismo no debe ser responsable de la totalidad de las acciones reguladoras que afectan a un sector económico. Por el contrario, es habitual que materias esenciales del proceso regulador se mantengan en otros ámbitos del Estado. El gobierno central, a través de los ministerios, es responsable de formular las políticas sectoriales, proponer reformas legislativas y hacer seguimiento al desempeño global de la economía, así como de hacer a dichos agentes rendir cuentas.

Rendición de Cuentas

En general, las acciones regulatorias del Estado deben ser formuladas de tal manera que se haga más fácil su evaluación y control, tanto por parte de otras instituciones del Estado, como de la opinión pública. Dichas acciones deben ser informadas a la sociedad, incluyendo objetivos, costos, resultados esperados y plazos. Se debe promover un debate técnico sobre las materias más delicadas. Mejorar la información es el mejor incentivo para otro de los aspectos fundamentales de los procesos regulatorios: la calidad técnica en la formulación y aplicación de las reglas que orienten la conducta de los agentes privados.

Para lograr fiscalizar el cumplimiento del contrato, las variables deben ser observables y verificables por terceros. En licitaciones más recientes se obliga a los concesionarios a compartir ingresos por sobre un cierto monto, los que se pueden medir en forma independiente si se tiene la voluntad de hacerlo. También es posible especificar estándares objetivos de calidad, ya que es factible que el regulador monitoree la calidad de la construcción y del mantenimiento, porque se pueden medir con equipos especializados.

Es indispensable también que el regulador contrate los servicios técnicos y profesionales que le permitan recolectar la información necesaria para fiscalizar sin depender del concesionario. En la medida de lo posible, la información necesaria para verificar el cumplimiento del contrato debe ser obtenida en forma independiente del concesionario, el regulador debe ser capaz de recolectar la información necesaria para este proceso. Más generalmente, es indispensable que se invierta en capacidad técnica y en capital humano, de modo que pueda ser contraparte efectiva del concesionario [Engel, Fischer y Galetovic, 1997].

Por otro lado, las multas impuestas por incumplimiento deben ser suficientes para disuadir al concesionario de violar las normas del contrato. Es decir, las multas se deben diseñar de tal manera que los beneficios de cumplir el contrato sean mayores que el costo esperado de la sanción por incumplimiento. Más aun, dado que el regulador no detectará todas las infracciones debido a las asimetrías de información, es necesario que las multas sean mayores que el costo de cumplir con el contrato. El problema es que las regulaciones no gradúan adecuadamente las sanciones, son muy bajas o excesivas y la única consecuencia de los dos extremos es que hace inefectivo el mecanismo; las multas bajas no son suficientes para disuadir conductas indeseables, y las sanciones extremas no son creíbles, porque el costo político de aplicarlas es muy grande y el concesionario tiene enormes incentivos para hacer lobby en contra de esta medida.

Por último, el regulador debe aprovechar que los usuarios perciben primero el deterioro de la calidad del servicio ofrecido por el concesionario, ya que sufren las consecuencias de baches, señalizaciones defectuosas o pistas bloqueadas. Esto significa que es necesario que existan mecanismos que faciliten los reclamos de los usuarios y que obliguen al regulador a investigar rápidamente. De igual forma es importante que informe públicamente sobre los reclamos recibidos, aquellos rechazados y las multas aplicadas. Cualquier entidad pública que es responsable de sus acciones y tiene la capacidad de rendir cuentas ante el público, adquiere un alto grado de confianza y de transparencia, condición necesaria para una gestión óptima.

Ámbito de actuación

Una limitante adicional de los reguladores es que dependen de los ministerios sectoriales. Éstos cumplen simultáneamente un rol de fomento que es opuesto al rol regulador, a menudo, los ministros están más interesados en el fomento de su sector que en su adecuada gestión. Al respecto, la primera cuestión a determinar es la competencia sectorial de la autoridad reguladora. Los gobiernos pueden organizar estas instituciones de acuerdo con tres modelos diferentes: a nivel de mercado o industria, a nivel sectorial o multisectorialmente. Estache y De Rus (2003) recomiendan esta última debido a que permite a un grupo de técnicos de alta cualificación desempeñar su labor para diferentes industrias, ventaja que adquiere mayor relevancia en los países en los que haya escasez de

este tipo de personal cualificado. Igualmente, hace que los diferentes grupos de interés ejerzan una mayor presión de control unos sobre otros, neutralizando parte de su influencia.

La independencia anteriormente mencionada puede verse reforzada con una agencia multisectorial: con respecto a las empresas reguladas porque se reduce el riesgo de captura al existir una menor cercanía a la industria concreta y con respecto al poder político, porque ahora el regulador no entra en el ámbito de actuación de un solo ministerio sino de varios, y aunque esto pueda parecer que multiplica los ángulos desde los que se pueden ejercer presiones, en la práctica se reduce la influencia política.

Además, según Estache y De Rus (2003), la idea de realizar un diseño óptimo de la institución de regulación tiene sentido cuando se han puesto en marcha las reformas en todos los sectores, y teniendo en cuenta que no todos ellos son igualmente sencillos de reformar. Esto implica que algunos sectores requerirán un regulador independiente antes que otros. Por ejemplo, la transferencia de los ferrocarriles de Brasil al sector privado tuvo lugar en el período de un año, pero está siendo mucho más lenta para los aeropuertos y puertos. Sin embargo, esto no causa que Brasil deba esperar a crear un regulador independiente hasta que todos los sectores se hayan privatizado, debido a que la capacidad creada y diseñada va a encajar en una futura agencia de regulación de todo el sector del transporte. La cuestión relevante es tener una visión de cuáles son las necesidades para tener una agencia óptima, y diseñar un plan políticamente sostenible para su implementación, que puede realizarse sector por sector, en caso necesario.

Acceso a la Información

Durante los últimos años se han investigado exhaustivamente las consecuencias de la información asimétrica. Particularmente, una de las conclusiones más sólidas es que no es realista pretender que un regulador le extraiga toda la información relevante a una empresa regulada. Pero, por otro lado, siempre es posible establecer procedimientos y dar incentivos para moderar la asimetría de información y sus consecuencias. El primer requisito para moderar el problema es que el nivel técnico del concesionario sea similar al de la empresa concesionaria. La regulación debe estar a cargo de un equipo estable, pequeño pero de muy buen nivel que siga permanentemente a la industria, al que se agreguen consultores externos cuando las circunstancias lo exijan. Los presupuestos mediocres, las escalas

salariales rígidas del sector público y el hecho de que los cargos máximos en las instituciones sean asignados políticamente, atentan en contra de conformar equipos técnicos capaces de adquirir un conocimiento exhaustivo de la industria.

Es necesario que el cuadro técnico permanezca porque la regulación debe ser un proceso continuo de acopio de información, seguimiento y perfeccionamiento de los procesos de fijación tarifaria. Sin embargo, en la actualidad gran parte de la información se recolecta durante el período de fijación tarifaria. Es evidente que existen variaciones entre empresas de un mismo sector, pero el problema económico en cada caso es similar. Por lo tanto, en cada sector los reguladores deberían desarrollar un sistema de información estandarizado que estableciera claramente qué información requieren, su forma de presentación y los criterios para generarla, y esta información debería recolectarse continuamente. Al mismo tiempo, el regulador debe tener facultades para realizar auditorías técnicas de las empresas a su cargo cuando lo requiera para verificar la información proporcionada por ellas. En otras palabras, se requiere avanzar hacia un sistema de contabilidad regulatoria continua con principios claramente establecidos que pueda ser usado como insumo en cada fijación tarifaria [Estache y De Rus, 2003].

Cuando la información es asimétrica las empresas reguladas tienen fuertes incentivos a exagerar sus costos para obtener tarifas más cercanas a las monopólicas, por ejemplo comprando insumos valorados a precios mayores que los de mercado o asignando a la actividad regulada compras de insumos o activos que benefician a agentes ajenos al acuerdo. Un sistema estandarizado de información le permitiría al regulador comparar cuentas entre empresas reguladas y establecer principios simples que hagan más transparente la contabilización de transacciones propicias para exagerar costos. Por lo tanto, el sistema de contabilidad que proponen los autores disminuiría la incertidumbre porque forzaría al regulador a dejar claros sus criterios y a uniformarlos entre empresas, disminuyendo el margen de las discrepancias razonables.

Reuniendo lo anterior, es sensato pensar que la creación de organismos con estas características no es una cuestión sencilla, además de las múltiples exigencias que su simple concepción requiere cumplir, elementos como la carencia de institucionalidad o la falta de planeación interfieren en el proceso. El objetivo claro del regulador debe resumirse en la fijación de peajes socialmente óptimos que permitan al concesionario recuperar su

inversión y obtener una rentabilidad normal, además de cautelar que la calidad del servicio y el mantenimiento de la obra sean adecuadas, para lograr hacerse responsable ante la opinión pública y en especial ante los usuarios.

CAPÍTULO 2. REGULACIÓN ECONÓMICA. LA EXPERIENCIA

Las tareas del sector público y privado en materia de suministro de servicios a la comunidad han sufrido cambios considerables durante las últimas décadas. El debate entre la eficiencia de permitir al mercado actuar libremente o asignar toda la responsabilidad económica a la regulación estricta del Estado ha causado una reestructuración profunda en la mayoría de los países del mundo actual. Cada caso, influenciado por la teoría, la experiencia de otros países y la suya propia, ha adoptado una serie de reformas estructurales pensando siempre en un desarrollo económico óptimo.

En todo este proceso, hay casos sobresalientes que, de una forma u otra, se relacionan con el caso colombiano. Los Estados Unidos, en primera instancia, como pionero de las leyes anti monopolísticas ha sido ejemplo de institucionalidad específica y duradera. Las acciones de las empresas norteamericanas son vigiladas por organismos multisectoriales que cuentan con independencia para tomar decisiones y actúan bajo el amparo de leyes que fueron constituidas hace más de noventa años. Aunque también ha sufrido reestructuraciones debido a abusos por parte de los funcionarios de sus organismos reguladores, la capacidad que los norteamericanos tienen de cumplir las reglas le ha significado, combinado con otros factores, ser uno de los países más desarrollados del mundo.

Chile, por su parte, se esfuerza por remediar las consecuencias de un régimen militar de casi dos décadas que, valiéndose de privatizaciones injustificadas y poca regulación de las mismas, deja al país en una de las peores condiciones económicas de su historia iniciando la década de los noventa. La inmensa similitud de su política de construcción de vías con Colombia (aunque ellos ostentan una gran ventaja, en términos de tiempo) permite resaltar características fundamentales que debieran aplicarse en el tema.

Del caso mexicano se pueden resaltar los numerosos cambios a los que ha sido expuesta la regulación de servicios públicos. Esta carencia de institucionalidad, bastante semejante al

caso colombiano, en donde las leyes se modifican constantemente, impide en cualquiera de los casos, que las políticas adquieran credibilidad y por tanto, resta eficiencia a los procesos. Además, las políticas más recientes de liberalización de los mercados y disminución del papel del Estado aplicadas en ambos países, pueden evidenciar tanto las disposiciones gubernamentales que arrojaron buenos resultados, como los errores cometidos. A continuación se realiza un resumen de estos casos específicos, sobresalientes en el continente americano, para finalizar con la experiencia colombiana, resaltando decisiones acertadas y argumentando las que no lo fueron tanto.

ESTADOS UNIDOS

Siendo uno de los países con mayor tradición en materia de políticas públicas para la regulación, Estados Unidos lleva más de cien años siendo pionero en el desarrollo de políticas de competencia y leyes anti-trust. Los elementos que han marcado categóricamente las decisiones del Estado norteamericano en materia regulatoria son las leyes federales Sherman⁶ y Clayton⁷, formuladas con el propósito de impedir las prácticas empresariales que perjudicaran a los consumidores, declarando ilegales los acuerdos que buscaran formar monopolios en condiciones que no tuviesen alguna justificación comercial legítima.

Luego, cuando el siglo diecinueve finalizaba, se funda la Interstate Commerce Commission, con el propósito de impedir las guerras de precios y garantizar el servicio a las pequeñas ciudades, así como de controlar el monopolio. Luego, estas políticas se extendieron a los mercados bancarios, en 1913; a la energía eléctrica en 1920; a las comunicaciones, los mercados de valores, los sindicatos y al transporte en los años treinta. En un principio, el proceso de regulación fue esencialmente legal, debido a que la teoría económica existente y dominante enfatizaba las virtudes del mercado y es solo después de la crisis de 1929, que el papel del Estado en diversos ámbitos de la economía logra

⁶ La Ley Sherman prohíbe los contratos y confabulaciones para restringir el comercio entre los estados norteamericanos o con países extranjeros y forma la base esencial de todo el derecho antimonopolista estadounidense. Hace también que sea ilegal para cualquier empresa monopolizar o intentar monopolizar una profesión o comercio. Una compañía viola la ley cuando trata de mantener o adquirir una posición de monopolio mediante métodos no razonables, tales como fijación de precios, manipulación de ofertas y otras actividades de cartel. Para los tribunales de justicia, un factor clave para determinar lo que no es razonable es si la práctica tiene una justificación comercial legítima.

⁷ La Ley Clayton amplía la Ley Sherman prohibiendo actividades como la discriminación de precios, el sometimiento a un distribuidor a un único proveedor; prohíbe también las fusiones y adquisiciones que tienen como objetivo disminuir la competencia o tender hacia el monopolio. Les da al Departamento de Justicia y a la Comisión Federal de Comercio autoridad para bloquear cualquier fusión que viole las leyes contra los monopolios.

acrecentarse, logrando el inicio de una nueva etapa que hace especial énfasis en el tema de las aerolíneas, los teléfonos y la electricidad. En los últimos años la constitución de agencias (seguridad y salud, en su mayoría) ha sido una prioridad para el Estado [Ramírez, 2002].

Las políticas de regulación en Estados Unidos han sido controladas siempre por dos organismos que combinan sus actividades con el propósito de permitir a la economía desenvolverse con mayor agilidad y eficiencia. En primera instancia, se encuentra la *Federal Trade Commission (FTC)*, organismo creado en 1914 bajo el amparo de la Ley de La Comisión Federal de Comercio. De manera general, la FTC se encarga de la aplicación y ejecución de las diversas disposiciones encaminadas a promover la competencia, ejecutando y haciendo cumplir las leyes anti-trust. Su labor se realiza mediante la emisión de regulaciones basadas en investigaciones y es su responsabilidad hacer cumplir las leyes relacionadas con la protección del consumidor y obtener apoyo técnico en la aplicación de la política de competencia; constituye un cuerpo independiente, ubicado entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

En segunda instancia, se encuentra la División Antitrust del Departamento de Justicia, que hace parte de la rama ejecutiva del gobierno. Esta ubicación en el área de Justicia se debe únicamente a los orígenes de la Ley Sherman, que nació con características de estatuto criminal. La División se encarga de llevar los casos de las empresas a corte buscando alcanzar veredictos y remedios, además de brindar asesoría a las empresas o a toda la industria sobre como interpretar las leyes, tanto a nivel general como en casos específicos. Las empresas pueden llegar a un acuerdo previo antes de llegar a un juicio, con el fin de evitar resultados que se consideren negativos para ambas partes.

Los métodos de ejecución de ambas agencias difieren muy poco. La División Antitrust aparece en las cortes federales como demandante o fiscal, presentando una demanda o acusación convencional, seguido de un proceso de juicio o un arreglo antes de la decisión final de un juez federal. Por su parte, las quejas de la FTC se resuelven mediante un proceso interno, una audiencia similar a los asuntos judiciales pero ante un juez administrativo. Estos procedimientos se llevan a cabo con la idea de encontrar formas más eficientes para la solución de conflictos referentes a la aplicación de la política de

competencia, sin embargo, dicho método no ha probado ser más rápido o menos costoso que la litigación en las cortes federales.

La FTC y la División Anti-trust del Departamento de Justicia actúan en coordinación para llevar a cabo sus tareas, sin embargo, las dos agencias tienen estrictamente delimitadas sus funciones a fin de evitar la duplicación de esfuerzos. Ambas agencias tienen la autoridad suficiente para tomar acciones de manera independiente, siempre tratando que sus programas de cumplimiento de las políticas de competencia sean consistentes con las iniciativas de reforma regulatoria. Estas agencias pueden realizar consultas informales a otras agencias gubernamentales sobre la situación en alguna industria o empresa y tienen la capacidad de llevar a cabo sus programas de ejecución de la política de competencia sin la necesidad de pedir la autorización de otras agencias gubernamentales. De hecho, es gracias a ésta real independencia con que cuenta tanto la FTC como la División Anti-trust del Departamento de Justicia, como Estados Unidos ha marcado una diferencia en materia de regulación con respecto a otros países que la practican [Ramírez, 2002].

Sin embargo, durante las dos últimas décadas, los analistas empiezan a notar que el proceso regulador estaba creando, en realidad, poder de monopolio en lugar de frenarlo. Esta idea ha surgido, en parte, como consecuencia de la teoría de la regulación basada en la elección pública. Los observadores señalan que ésta regulación económica se ha extendido más allá de los monopolios naturales locales. A mediados de la década de los setenta los reguladores estaban dando órdenes a mercados que estaban más cerca de la competencia perfecta que del monopolio natural. Los economistas comenzaron a defender el desmantelamiento de la mayor parte de la regulación económica existente y desde 1975 el gobierno federal ha reducido las restricciones de numerosas industrias reguladas. El ejemplo más representativo lo constituye la liberación de las compañías aéreas.

Al respecto, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE, señala que la reforma regulatoria en Estados Unidos que buscaba la expansión del proceso de desregulación de la economía inicia con la creación de agentes reguladores con funciones más específicas, basadas en remover la mayoría de las barreras a la entrada, redundando en mejores resultados en términos de precios para los consumidores, calidad en los servicios y mayores posibilidades de elección.

La regulación en Estados Unidos apoya desde entonces su dinamismo económico y ajuste de mercado en la postura de política pro-competitiva de los regímenes de regulación federal, apoyados por fuertes instituciones, han significado que los reguladores tiendan a preferir los instrumentos de políticas tales como la regulación social y sugerencias en el manejo del mercado que son neutrales para la competencia sobre la propiedad pública y las regulaciones que la impiden. En los años de la postguerra, la regulación ha sido usada para establecer condiciones para la competencia más que para reemplazarla.

CHILE

En las últimas décadas, la economía chilena ha experimentado importantes cambios. Durante los casi veinte años que duró el régimen militar, los procesos de privatización no incluían medidas que garantizaran una efectiva competencia en los distintos sectores de servicios de utilidad pública, se suponía que la privatización y liberalización de los mercados generaría por sí mismo condiciones competitivas y eficientes de producción. En tal sentido, no se consideró la posibilidad de establecer restricciones en materia de concentración ni de integración vertical y horizontal. Se pensaba que tales restricciones estructurales no eran necesarias y que bastaría el control de conductas que desarrollaba su sistema antimonopolio para asegurar el desarrollo competitivo de los distintos mercados. El gobierno chileno actuaba muy acorde con la perspectiva que sostiene que el único objetivo de la política de competencia es la eficiencia en la asignación de recursos y la sanción de conductas que vayan en contra de las políticas regulatorias del país.

Luego, y pese a las sospechas que generaba en los dirigentes opositores al régimen militar la privatización de empresas públicas, el primer Gobierno de la Concertación, elegido democráticamente en 1989, desechó con rapidez la idea de iniciar la revisión de dichos procesos. Pesó en esta decisión la voluntad de priorizar la conclusión exitosa de la transición a la democracia para lo cual el logro de las metas macroeconómicas definidas era crucial y dicha revisión podía poner en duda la colaboración del sector empresarial. También la excesiva desconfianza que existía entre las autoridades del nuevo gobierno democrático y los grupos empresariales cumplió un papel decisivo en este mismo sentido, lo cual probablemente se habría visto agudizado, aún más, por una activa revisión de los procesos de privatización.

Este enfoque en los procesos de privatización y leyes antimonopolio, descuida el tema de la organización industrial como componente esencial de los procesos regulatorios en Chile. De esta manera, los gobiernos posteriores se encuentran con instituciones reguladoras débiles, sin un diseño institucional homogéneo, sin estructuras de gestión adecuadas y extremadamente fragmentadas, que conforman un sistema débil en el momento de abordar de eficientemente y oportuna los problemas regulatorios y los comportamientos anticompetitivos de las empresas dominantes. Eugenio Rivera (2000) observa que este comportamiento ha afectado la evolución de los distintos sectores y puesto profundamente en cuestión las tesis referentes a que la estructura industrial no es relevante y que el sistema regulatorio y de promoción de la competencia debe poner atención sólo en las conductas anticompetitivas. Por el contrario, la experiencia chilena demuestra que la falta de atención a la organización industrial puede tener consecuencias negativas sobre la competencia en los mercados que sólo difícilmente puede ser neutralizada por la acción de las instituciones reguladoras y de promoción de la competencia.

Es entonces cuando se decide establecer un organismo que sería el encargado de establecer y hacer seguimiento a las políticas de regulación chilenas. El Ministerio de Economía, *Minecon*, asume la responsabilidad de establecer las normas generales y la proposición de reglamentos y leyes en materia de regulación. Todas las agencias regulatorias que se crearon a partir de ese momento tienen un único vínculo con el gobierno: el *Minecon*. A su vez, existe la Subsecretaría de Economía que cuenta con una División de Desarrollo de Mercados, que asesora al ministro en materias de competencia y protección del consumidor y en temas de regulación económica, incluyendo los servicios básicos y la protección del medio ambiente e interactúa con otros organismos relacionados. Específicamente, las funciones de fiscalización y adopción de sanciones, son ejercidas por los “organismos antimonopolios”, a saber, la Comisión Resolutiva, las Comisiones Preventivas y la Fiscalía Nacional Económica⁸.

Luego, en 1997, se desprende la acción más importante durante la administración de Eduardo Frei en cuanto a la regulación se refiere. Dio la orden al Comité Interministerial de Modernización del Estado para presentar un proyecto de modernización de las instituciones encargadas de promover la competencia, regular los servicios básicos, proteger el medio ambiente y velar por la explotación sustentable de los recursos naturales renovables. El

⁸ Tomado de la página web oficial del Ministerio de Economía de Chile, www.economia.cl, diciembre de 2007

proyecto concluyó en agosto de 1998, con la elaboración del Informe Final para la Modernización de las Instituciones Reguladoras, compuesto de tres volúmenes; el primero, incluye los aspectos referidos al medio ambiente y los recursos naturales renovables; el segundo volumen, recoge los planteamientos respecto a la libre competencia, los derechos del consumidor y los servicios básicos; un tercer volumen, contiene anexos que resumen los resultados de una conferencia internacional organizada por la Comisión en abril de 1998 [Ramírez, 2002].

Concesiones Viales

Chile se embarca a finales del siglo XX en un ambicioso programa de construcción de carreteras de la mano del sector privado, esto como consecuencia del atrasado estado de la infraestructura vial del país. En adelante el sector privado se encargará de construir, financiar y operar los principales caminos del país. Es natural que la discusión se haya centrado en cómo se deben licitar las carreteras, ya que el notorio déficit vial existente requería avanzar rápidamente en la construcción de las mismas. Esto explica por qué no se ha discutido aún la institucionalidad que debe regir a las concesiones viales.

Pero según Engel, Fisher y Galetovic (1997), la regulación de la asignación de concesiones viales constituye una parte importante dentro del desarrollo eficiente de estas políticas. Existen al menos dos razones por las que es necesario que alguna institución pública especializada regule el negocio vial. Sabemos, que en primera instancia se encuentran externalidades que causan las carreteras, vale decir, los costos y beneficios de un proyecto no sólo afectan a los agentes directamente involucrados sino también a otras personas. Por ejemplo, un proyecto puede aumentar el ruido que deben soportar quienes viven cerca de la carretera: una externalidad negativa. En Chile, la institución encargada de corregir estas externalidades es el Ministerio de Obras Públicas, que es responsable de velar que sus diseños viales consideren estos factores.

El segundo grupo de razones para regular carreteras ocurre en la etapa de operación y se debe a que las carreteras son habitualmente monopolios de hecho. En casos como carreteras de grandes proporciones, que prestan un servicio único a la comunidad, no hay sustitutos de calidad comparable. En otros casos es conveniente que un mismo concesionario opere rutas que son sustitutas —y por lo tanto constituya un monopolio—, porque esto disminuye el

riesgo específico del negocio y, en consecuencia, reduce lo que deben pagar los usuarios para que el proyecto sea rentable, siempre y cuando el monopolio no abuse de su poder [Estache y De Rus, 2003].

De este modo, la regulación del negocio vial comprende varios aspectos. Dado el esquema de licitación utilizado en Chile, de Menor Valor Presente de los Ingresos MVPI, no es necesario fijar peajes máximos, salvo en las carreteras urbanas. La razón para regular los monopolios es con el objeto de asegurar que se cumplan los estándares predeterminados de calidad de construcción y mantención de las obras concesionadas. La experiencia señala que cuando los usuarios no disponen de alternativas y los precios máximos están prefijados los concesionarios tienden a rebajar la calidad para recortar gastos. De esta manera son los usuarios o los futuros concesionarios quienes sufren los perjuicios de una mantención inadecuada o construcción de bajos estándares.

Por ello, el regulador debe controlar que las carreteras satisfagan normas mínimas de calidad de servicio. Por ejemplo, los sistemas de cobro electrónico de peajes deben ser confiables y precisos, los vehículos accidentados deben retirarse rápidamente, las autopistas deben señalizarse adecuadamente y la atención en plazas de peaje debe ser expedita. En un mercado competitivo, según los autores, no existe la necesidad de regular la calidad del servicio porque la empresa que atiende mal pierde clientes, ya que éstos pueden cambiarse a una empresa competidora. Esta alternativa no existe cuando la carretera es un monopolio.

A pesar de la necesidad de regular las concesiones viales, no basta con dictar normas. Éstas serán efectivas solamente si se diseñan considerando las limitaciones inherentes a toda regulación y, además, si las instituciones encargadas de hacerlas cumplir enfrentan incentivos correctos. La concesión de carreteras es un nuevo tipo de negocios en que se otorga un monopolio de hecho a empresas concesionarias. Los monopolios deben ser regulados para que no exploten su poder a expensas de los usuarios; sin embargo, la discusión sobre la regulación de las concesiones ha brillado por su ausencia.

En Chile se ha elegido concesionar primero y desarrollar una institucionalidad reguladora más tarde. Esto, según Engel, Fisher y Galetovic (1997) abre la posibilidad de dos escenarios indeseables: primero, el regulador podría quedar en una posición débil frente a sus regulados, lo que perjudicaría a los usuarios. Al mismo tiempo, existe la posibilidad de

que la regulación posterior perjudique a los concesionarios después que éstos hayan hecho las cuantiosas inversiones que demandan las carreteras que deben ser construidas. Por ello, sugieren que se cree lo antes posible una institución independiente que establezca reglas del juego claras y permanentes para el sector y que fiscalice el cumplimiento de los contratos y la calidad de los servicios prestados.

MÉXICO

La presencia, muy antigua, de las leyes promotoras de la competencia en las instituciones mexicanas desafortunadamente no ha sido garante de su efectivo cumplimiento. La primera ley pro-competencia del mundo se estableció en la Constitución de 1857, consolidándose más tarde en la Constitución de 1917. Sin embargo, la existencia de situaciones contrarias a la competencia ha sido la regla en la economía mexicana, desde tiempos coloniales los monopolios han tenido una importante figura, por ejemplo, aquellos referidos a la explotación comercial de las ciudades como Veracruz y México, en su mayoría eran controlados por el Estado o bien eran concesiones hechas a personas cercanas a la Corona [Ramírez, 2000].

En los tiempos de los liberales, luego y a pesar de la proclamación de la Constitución de 1857, los monopolios de las haciendas instituyeron casi una norma. Con miras a darle solución a esta situación, cuando se establece la nueva Constitución, en 1917, se prohíbe la existencia de monopolios y se señalan las actividades económicas exclusivas del Estado [Ramírez, 2000]. Esta modificación permitió a algunos académicos y gobernantes afirmar indiscutiblemente que la economía de mercado era el mecanismo de organización económica de los mexicanos.

Esta falta de institucionalidad impide que la ley pudiese cumplirse efectivamente, en realidad, las características de la economía mexicana permitieron el nacimiento de importantes monopolios privados a cambio de apoyo político y económico. Aunque en su mayoría se crearon monopolios públicos, entre ellos, el petróleo, la electricidad, el servicio telefónico, el correo, entre otros. Tal situación generó una gran ineficiencia y la captura de grandes rentas por parte de los monopolistas. La Constitución se convirtió en letra muerta, y el país, interesado en promover el crecimiento económico a toda costa junto con la carencia de una autoridad reguladora de las conductas antimonopólicas, se propició el

silencio de la autoridad gubernamental ante el surgimiento de numerosos monopolios que controlarían el sector industrial y comercial del México contemporáneo.

Observamos entonces que las políticas regulatorias no estaban del todo conectadas con las acciones gubernamentales, las leyes existentes más que corregir la existencia de monopolios sirvieron, de nuevo, para reforzarlos al servir como barreras a la entrada de otras empresas, situación que se profundizó debido a la etapa de economía cerrada vivida en México hasta 1980. En realidad las regulaciones no fueron un método destinado efectivamente a corregir las fallas del mercado, por ejemplo, la propiedad pública fue más un recurso para mantener y controlar los sectores estratégicos de la economía en manos del gobierno o bien para cumplir la función social de crear empleos e incluso dar alimentos y servicios básicos a precios bajos, que una forma de evitar ineficiencias. Antes del proceso de desregulación y mejora de las regulaciones, éstas se referían más a una serie de papeleos y trámites que al cumplimiento de una restricción o norma de carácter microeconómico.

Luego, consiente de los considerables atrasos y con el objetivo de acabar con las rentas monopólicas que sus servicios propiciaban, México implanta a partir de 1985 una reforma encaminada a la privatización y liberalización de los mercados. Desafortunadamente, la preocupación por facilitar el desarrollo mediante esta reforma, descuidó los esfuerzos por vigilar el desarrollo posterior de las empresas privatizadas o bien de los sectores liberalizados. El cambio institucional que permitió la privatización de empresas públicas, no fue apuntalado por la creación de un organismo encargado expresamente de vigilar el posterior comportamiento de las mismas. En pocas palabras, las instituciones no recibieron la relevancia que la teoría de la regulación les confiere. Por esta razón, los cambios provocados por la liberalización y la privatización, no han funcionado como se esperaba y aunque se han conseguido algunos buenos resultados de carácter macroeconómico, éstos no se han generalizado.

El mayor esfuerzo respecto al reconocimiento de la importancia de las instituciones lo encabeza la OCDE con la “reforma regulatoria”, compuesta por procesos de liberalización, privatización y de menor participación estatal en la economía, acompañados por un proceso de *desregulación* o de revisión del marco regulatorio en el que se desenvuelve la actividad económica. Este proceso ha tenido dos vertientes: una vertiente sectorial, cuyos objetivos específicos han sido la regulación de sectores individuales, con el propósito de

modernizarlos y adecuarlos a las necesidades actuales del país. De esta forma, se ha empezado a revisar la legislación que regula a algunos sectores como el minero, turístico y eléctrico, por ejemplo. La segunda vertiente ha sido la desregulación que se ha enfocado a sentar las bases microeconómicas para el desempeño eficiente de la actividad económica a través de acciones aumenten la competencia, reduzcan los costos de transacción para los particulares, disminuyan los costos de información, y en general, mejoren el funcionamiento de los mercados.

Siguiendo con esta nueva reforma, en 1993 se establece la Comisión Federal de Competencia (CFC), como órgano administrativo autónomo y multisectorial, encargado de aplicar la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE). Su objetivo principal recae en la protección del proceso de competencia y libre concurrencia, además de la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios en beneficio de la economía nacional. Los buenos resultados que la gestión de la CFC ha arrojado se deben a su excelente diseño institucional: la obligación de publicar todas sus resoluciones además de la forma como son designados los comisionados⁹, evita de manera evidente los actos de discrecionalidad. La transparencia resultante de la publicación de sus resoluciones ha ido generando -aunque lentamente- a la CFC ganancia credibilidad y respeto por parte de los sectores de la sociedad que saben de su existencia y sus propósitos [Ramírez, 2000].

Desafortunadamente, los buenos resultados en términos generales de la CFC aún no toman la magnitud que el reto de crear condiciones de competencia en los mercados requiere, otros factores sobre los cuales el Estado no tiene poder o no han sido su prioridad, afectan aún la economía mexicana: cuestiones de carácter ideológico, la falta de una cultura de competencia producto de la falta de antecedentes sobre los beneficios de la competencia, el desconocimiento de las leyes de la mayor parte de la población debido a su poca difusión, leyes y estructura organizacional mal diseñadas permiten e incentivan la discrecionalidad, la desventaja de limitados recursos presupuestarios frente a los importantes recursos de las grandes empresas; el resultado final es un nivel de inversión menor del que prevalecería en condiciones de competencia tal como lo demuestran la telefonía local y de larga distancia y la industria aérea nacional.

⁹ El período de duración es de diez años con carácter renovable, su estancia en dicho organismo no corresponde al periodo del Ejecutivo, de esa forma se evitan presiones políticas sobre ellos porque su permanencia no depende de las decisiones de quien los nombra, de hecho únicamente pueden ser removidos de sus cargos por faltas graves según los establece la LFCE.

COLOMBIA

En Colombia, desde hace ya muchas décadas y aún desde comienzos de la República, la regulación ha sido utilizada por el Estado para intervenir en la economía, en actividades como el comercio exterior, la intermediación financiera y el sistema cambiario, lo mismo que en otros sectores de la economía, como mecanismo para definir parámetros dentro de los cuales debe operar el mercado y de esta manera impedir el desbordamiento de la iniciativa privada o pública.

Pero es a partir de la constitución de 1991 que la regulación se introduce con mas fuerza dentro del esquema orgánico del Estado, como una herramienta fundamental para la operación de los servicios públicos, buscando primordialmente su mejor funcionamiento, de tal manera que el usuario los reciba dentro de los principios constitucionales de mejoramiento de la calidad de vida y búsqueda del bienestar general. Una vez el mandato constitucional fue desarrollado por el legislador y aprobado por el ejecutivo, se establecen normas específicas como la ley 99 de 1993¹⁰ y la ley 142 de 1994, propia de los servicios públicos domiciliarios, vigente hasta ahora y símbolo de la institucionalidad de la regulación reciente en Colombia.

La ley 142, a grandes rasgos, asigna responsabilidades con respecto a la provisión de servicios públicos domiciliarios en el país. En primera instancia, dispone las funciones propias de los municipios, entre ellas, asegurar que los servicios domiciliarios de agua potable, alcantarillado, aseo, energía eléctrica y telefonía pública básica conmutada se presten a todos sus habitantes. Por su parte, a la Nación le corresponde el apoyo financiero, técnico y administrativo a las empresas de servicios públicos o a los municipios y departamentos que hayan asumido la prestación directa, además de prestar directamente estos servicios cuando los departamentos y municipios no tengan la capacidad suficiente.

Adicionalmente, la Ley 142 de 1994 definió la estructura institucional para el diseño de las políticas en los diferentes sectores y para la regulación, la vigilancia y el control de los servicios públicos en el país. Creó organizaciones como la Superintendencia de Servicios

¹⁰ Crea el Ministerio del Medio Ambiente, reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.

Públicos Domiciliarios (SSPD), la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) y la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones (CRT). La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios es un organismo de carácter técnico, adscrito al Ministerio de Desarrollo Económico, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonial. Su función principal consiste en vigilar y controlar el cumplimiento de las leyes a las que están sujetos quienes presten servicios públicos, en cuanto el cumplimiento afecte en forma directa e inmediata a usuarios determinados; además de sancionar sus violaciones, siempre y cuando esta función no sea competencia de otra autoridad.

Las comisiones fueron definidas, entonces, como unidades administrativas especiales, con independencia administrativa, técnica y patrimonial, adscritas al Ministerio correspondiente, con la misión de ejercer las funciones de regulación de los servicios públicos domiciliarios, asignadas en la constitución política al presidente de la República, en caso de que éste decida delegarlas. La Ley 142 establece también que la prestación continua de un servicio de buena calidad es la obligación principal de la empresa en el contrato de servicios públicos. En este sentido, el incumplimiento de la empresa en la prestación continua del servicio, denominado *falla en la prestación del servicio*, es específicamente, responsabilidad de las Comisiones de Regulación, quienes deben entonces fijar las normas de calidad a las que deben ceñirse las empresas de servicios públicos y, por supuesto, asegurar su cumplimiento.

Además, el régimen de regulación por medio de tarifas que se establece para los servicios públicos en Colombia es responsabilidad de cada Comisión, quien debe establecer un criterio observable y objetivo que impida los comportamientos oportunistas, esto con el fin de evitar los abusos de posición dominante en la fijación de las tarifas por parte de las empresas. Las tarifas tienen una vigencia de cinco años y continuarán rigiendo mientras la respectiva Comisión no fije las nuevas. Dichas tarifas deben cumplir ante el Ministerio con seis criterios básicos: eficiencia económica, neutralidad, solidaridad y redistribución, suficiencia financiera, simplicidad y transparencia.

Concesión de Vías

La construcción de infraestructura vial en Colombia fue siempre responsabilidad del Estado, quien se valía de un esquema de contratos de obra pública para lograrlo. Este

esquema consistía, a grandes rasgos, en delegar la responsabilidad de la construcción a una empresa privada –por principio, con mayor capacidad que el Estado para llevar a cabo esta tarea- mientras que el Estado asumía la responsabilidad financiera y todos los riesgos del proyecto. De este método de construcción no resultaron más que considerables retrasos, sobrecostos y oportunismo de las partes. Los retrasos ascendían a cuatro veces el tiempo programado de ejecución y los sobrecostos en dos veces la cifra presupuestada [Sarmiento, 1996].

El retraso del Ministerio de Hacienda para desembolsar los recursos asignados fue la fuente permanente de reclamos de las empresas privadas y de conflictos con el gobierno, lo que causó constantes retrasos en el diseño, construcción, rehabilitación y mantenimiento de las vías y periódicas solicitudes de reajuste de los costos de la obra y de pagos de intereses de mora. La ley no sólo no contenía mecanismos para proteger de modo especial la puntualidad de los pagos en los contratos del Estado, sino que incluía múltiples normas que podían justificar legalmente la demora [Fainboim y Rodríguez, 2000].

Como resultado Colombia, para principios de la década de los noventa, sólo contaba con una red de bajas especificaciones de velocidad, con trazados que representaban una longitud de viaje superior a la ideal y un estado deficiente de las redes; cada una de las cuales estaba escasamente pavimentada y con serios problemas de manutención¹¹; además, los caminos mostraban un fuerte deterioro como consecuencia de la escasa inversión fiscal en los decenios precedentes. De hecho, la inversión promedio era cercana al 0,7% del PIB, frente a una inversión estimada deseable del 2 o 3% del producto. En total, las carreteras existentes sumaban una longitud de aproximadamente 102.000 Km, de los cuales solo 10.200 (el 10%) se hallaban pavimentados, y que a su vez, estaban compuestos por un 37% de carreteras en buenas condiciones, un 44% en estado regular y un 19% en alto grado de deterioro [Rufián, 2002].

Para lograr elevar el bajísimo nivel de densidad vial colombiano¹², se inicia a partir de 1992 un proceso de reformas de la estructura institucional y del marco legal para el desarrollo de las carreteras en Colombia. El decreto 2171 de 1992 convirtió al Ministerio de Obras Públicas en Ministerio de Transporte. También reestructuró al fondo vial Nacional,

¹¹ Departamento Nacional de Planeación. 1995. Plan de Infraestructura Vial, en documento CONPES, número 2765, 1995

¹² La densidad vial representa, para el Banco Mundial, un indicador de desarrollo económico.

convirtiéndolo en el Instituto Nacional de Vías INVIAS y haciéndolo responsable de la red troncal y transversal, ordena la liquidación del Fondo Nacional de Caminos Vecinales, creada en 1960. Además, las normas facilitaron la inversión privada mediante el sistema de concesiones.

La Ley 60 de 1993 redefinió las competencias de los diversos niveles de gobierno en la construcción y mantenimiento de carreteras, quedando el INVIAS a cargo de la red troncal y los departamentos a cargo de las vías restantes. Pero luego, la Ley 105 de 1993 ordenó la transferencia a los departamentos de la red secundaria originalmente a cargo del INVIAS. De igual manera, la red terciaria, es decir, los caminos vecinales, inicialmente de competencia de los municipios, fueron responsabilidad de los departamentos, mientras que los caminos restantes quedaron a cargo del Fondo Nacional de Caminos Vecinales, entidad que fue revivida y reorganizada mediante el decreto 2128 de 1995. A esta entidad del orden nacional se le asignó la construcción de nuevas vías y la rehabilitación de los cerca de 16 mil kilómetros, que deben retornarse a los departamentos cuando estos tengan la capacidad de atenderlos, sin fijarse un plazo para ello [Fainboim y Rodríguez, 2000].

El INVIAS se organizó de esta manera, como un establecimiento público del orden nacional con autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito al Ministerio de Transporte. El INVIAS tiene como objetivo ejecutar las políticas y proyectos relacionados con la infraestructura de la red vial nacional. El instituto contrata y supervisa la ejecución de las obras de su competencia y dirige y supervisa la elaboración de los proyectos para el análisis, liquidación y cobro de la contribución nacional de valorización, causada por la construcción y mejoramiento de la infraestructura de transporte a su cargo. El INVIAS se financia con recursos del presupuesto nacional y fuentes propias, provenientes del impuesto de valorización y del cobro de peajes.

Se considera iniciar una reestructuración con las vías de red primaria como protagonistas. La idea consistía en asignar la construcción y el mantenimiento de vías de alta fluidez vehicular al sector privado, distribuyendo los riesgos y reordenando las responsabilidades financieras. De esta manera da inicio el esquema de concesiones, en 1994. Las concesiones se otorgarían a consorcios conformados por lo general por empresas colombianas de construcción, corporaciones financieras y, cuando se diera el caso, a algunas empresas

extranjeras. La financiación de la construcción correría por cuenta de entidades financieras colombianas, aunque luego se verían involucradas filiales de bancos extranjeros.

Así, el gobierno estableció un Plan Vial 1995-1998 que contemplaba la construcción y pavimentación de 2.228 kilómetros y la rehabilitación de 2.234 kilómetros de las redes troncal y transversal por el esquema de concesiones. En su primera etapa, denominada más tarde *primera generación de concesiones*, el INVIAS adjudicó 13 proyectos con un costo de US\$830 millones, que comprendían la construcción de 306 kilómetros y la rehabilitación de 1.220 kilómetros. A junio de 1997 se habían rehabilitado 660 kilómetros (56% del total) y terminado 44 kilómetros de construcción nueva (16% del total), con inversiones por \$360 mil millones. Para entonces era un hecho que las metas del plan no iban a llevarse a cabo [Delgado, 1998].

Todos los proyectos de primera generación tenían como foco las labores de rehabilitación y ampliación de calzadas, licitados por el mecanismo de plazo fijo. Estos primeros proyectos intentaban proteger el interés del concesionario, incluyendo en los contratos ciertas garantías que, en la práctica, afectaban el presupuesto de la Nación. La necesidad de otorgar estas garantías de ingreso mínimo sustentadas en partidas presupuestales, fue resultado de la forma como se licitaban las concesiones, ya que no había una distribución eficiente de los riesgos generando una carga onerosa para el Estado.

La estructura de contratación y de presupuesto constituye entonces el principal obstáculo para que los planes viales se cumplan. La deficiencia de los estudios genera incertidumbre sobre el valor real de las obras y el plazo necesario para su terminación. A lo anterior se suma la estructura de contratación de proyectos cuyos costos superan la verdadera disponibilidad presupuestal y la atomización de los presupuestos anuales, que generan incrementos en los costos por la aplicación de la cláusula de reajuste de los mismos. Adicionalmente, al no disponer de un adecuado sistema de control a la ejecución de las obras, se propician los rezagos de los contratos con los consiguientes reajustes financieros. En suma, la estructura contractual de los proyectos de primera generación tampoco contempla algunos aspectos que eventualmente se presentarían, como sobrecostos en compra de predios, problemas con las comunidades y problemas para realizar cobro de valorización.

Todo lo anterior surge como consecuencia de la iniciación simultánea de un número muy elevado de procesos licitatorios que, combinado con la introducción del esquema novedoso sin promoción ni capacitación, arrojan como resultado deficiencias en los diseños de los pliegos y en las minutas de los contratos, además de un precario estado de los estudios de diseño suministrados como base para la elaboración de las propuestas, que impide la atracción de inversión extranjera hacia estos proyectos. Esta situación fue alarmante en términos de estabilidad financiera, de no solucionarse las situaciones descritas, el INVIAS estaba expuesto a iniciar un proceso de contratación con costos fiscales elevadísimos, lo que invalidaría por completo la reestructuración fomentada años atrás. El esquema de contratación debía ser sometido a una revisión exhaustiva, en ausencia de ello, cualquier incremento en los recursos financieros no reflejaría necesariamente una mayor ejecución física, repitiendo lo ocurrido durante los últimos tres años, cuando a pesar de canalizar el 55% de los recursos en cuatro carreteras, no fue posible concluir ninguna de ellas.

Sin embargo, Delgado (1998) afirma que hay temas en los que este sistema ha logrado cambios favorables. Las cifras muestran que el tiempo de ejecución y el costo final de los proyectos han sido mucho menores que bajo esquemas de contratación directa. El retraso promedio de los proyectos en concesión ha sido de 17 meses, frente a 3.5 años para los proyectos contratados en forma directa por la Nación. Los proyectos presentan sobrecostos de 40% en promedio, frente a 300% en proyectos por contratación directa. A pesar de que estos sobrecostos son mayores al promedio internacional en construcción de carreteras, la reducción es, sin embargo, considerable.

Se da inicio entonces a las *concesiones de segunda generación*, donde se le brinda mayor importancia al tema de la transferencia de riesgos al sector privado, para lo cual se realizan estudios de ingeniería definitivos, estudios de demanda con mayor énfasis técnico, consecución de licencias ambientales y avalúos prediales. Aplicando así el mecanismo de Menor Valor Presente de los Ingresos (MVPI), en el cual la duración de la concesión está determinada por el tiempo que se gasta el concesionario en recuperar el ingreso propuesto en la licitación, que junto con otros factores, determina el concesionario encargado de realizar la obra. Sin embargo, únicamente son asignadas dos concesiones de segunda generación debido, principalmente, a la crisis económica que afrontaba el país a finales de siglo.

Como respuesta a lo anterior, Colombia desarrolla lo que se ha denominado *tercera generación de proyectos concesionados*, mecanismo vigente actualmente. Este grupo de concesiones se basa en el concepto de corredores viales, que unen los principales centros de consumo y producción del país y a éstos con los puertos marítimos ubicados en las Costas Atlántica y Pacífica. Bajo esta nueva concepción, el INVIAS emprende la estructuración técnica, financiera y legal de cinco (hoy, cuatro vigentes) nuevas concesiones promoviendo y estructurando proyectos que se enfoquen en la continuidad del tráfico y la uniformidad de niveles de servicio y de estrategias de peajes y operación.

En cuanto a su estructura, ésta le dio especial énfasis a la minimización de los requerimientos de inversión pública y de riesgos asumidos por el Estado, teniendo en cuenta la maximización de beneficios socioeconómicos de los proyectos en sus zonas de influencia. La única variable que se tiene en cuenta y que determina cual es el concesionario encargado de realizar la obra es el Menor Valor Presente de los Ingresos (MVPI). Lo anterior le otorga mayor libertad al Estado para fijar o reajustar el monto de los peajes y facilita cualquier renegociación que se estime necesaria. Además, si el Estado decide ponerle término anticipado, su valor de rescate es el VPN pendiente menos los costos futuros de operación y conservación. Por el contrario, estos aspectos son complicados de tratar en contratos adjudicados con otros criterios y las negociaciones pueden ser tildadas de poco transparentes.

Valiéndose de éste nuevo sistema, aplicado en países con similar estructura económica como Chile o Perú, Colombia logra incrementar notablemente la eficiencia de la construcción y manutención de vías. Esta eficiencia medida en términos de reducción de renegociaciones, aumento de la transparencia en las convocatorias e incremento en la calidad de las vías, demuestran que el mecanismo escogido constituía algo muy cercano a lo ideal, según los datos de los organismos encargados. Sin embargo, la preocupación por el mecanismo de otorgamiento de contratos deja de lado los métodos de regulación del mismo, al punto de confundir funciones entre el Ministerio de Transporte y el INVIAS, conduciendo a un inevitable deterioro en la credibilidad del Estado frente al privado, el control de las concesiones parecía estar en manos de nadie. La reestructuración organizacional se había convertido en un hecho indispensable.

CAPITULO 3. EL INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES: INCO

El transporte por carretera es el modo de movilización predominante en Colombia. Durante el año 2002 se movilizaron por esta vía cerca de 79 millones de toneladas de carga (79.9% del total) y 96 millones de pasajeros (84% del total)¹³. Consiente del papel que las carreteras cumplen en el desarrollo económico del país, el gobierno decide asignarle un punto importante dentro del Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario: 2002-2006”. En el proyecto, la idea de impulsar la participación privada en el desarrollo de la infraestructura se reafirmó como política nacional, incluyendo entre sus objetivos el fomento de la eficiencia en la construcción y operación de bienes públicos y servicios; adicionalmente se pretendía darle mayor promoción a la competencia, logrando entonces eliminar la presión fiscal propia de la financiación y operación pública de estas actividades.

Continuando con este propósito, en el marco del Plan de Desarrollo del gobierno nacional y del Programa de Renovación de la Administración Pública, en 2003 se crea el Instituto Nacional de Concesiones INCO, con el objeto de fortalecer la capacidad institucional para fomentar la participación del sector privado en el sector transporte. Esta entidad, adscrita al Ministerio de Transporte, fue encargada de la gestión para la estructuración, planeación, contratación, ejecución y administración de proyectos de participación privada en los modos carretero, férreo, portuario y fluvial¹⁴.

El Instituto Nacional de Vías, hasta ese momento responsable de la totalidad de los contratos de concesión de carreteras, cede aquellos que contengan vías de red primaria al INCO, es decir, aquellas vías que puedan conectar puntos estratégicos y por tanto ostenten una afluencia vehicular considerable. Este tipo de carreteras, además de los servicios de autobuses y la infraestructura de puertos y aeropuertos, son considerados por Estache y De Rus (2003) como *bienes privados*, y por tanto, los servicios de transporte más demandados que perfectamente pueden ser ofertados por el sector privado. Una carretera rural, por el contrario, no podría considerarse como tal, debido al bajo componente comercial que ostenta y la incapacidad de conseguir el nivel suficiente de demanda, este tipo de bienes aún deben ser responsabilidad del Estado.

¹³ Documento Conpes 3413, “Programa para el Desarrollo de Concesiones de Autopistas 2006 – 2014” Ministerio de Transporte, Bogotá, D.C., 6 de marzo de 2006

¹⁴ Para efectos prácticos, en éste documento únicamente se hará mención al modo carretero.

De esta manera, el INCO recibe doce concesiones asignadas previamente, bajo contratos de primera y segunda generación, la mayoría de ellos con enormes retrasos en la construcción y mantenimiento, largas listas de renegociaciones y deficiente calidad de la infraestructura. Lo anterior es el resultado de una estructura de contratación carente de estudios previos que permitiesen conocer el valor real de las obras y el plazo necesario para su culminación. Además, los acuerdos no contemplaban algunos aspectos que eventualmente se presentarían, como sobrecostos en compra de predios, inconvenientes con las comunidades y problemas para realizar cobro de valorización. A lo anterior se suma la falta de un sistema adecuado de control a la ejecución de las obras, que además de propiciar los rezagos en los contratos, causa los consiguientes reajustes financieros.

Recibe también dos contratos bajo la modalidad de *tercera generación*, donde se incluye la negociación por Menor Valor Presente de los Ingresos. Al observar la experiencia chilena en cuanto a la inclusión de capital privado en la construcción de carreteras, Colombia decide aplicar un método muy similar al suyo, en donde el contrato se otorga a aquel que, considerando el costo del proyecto y sus expectativas de utilidad, muestre el menor monto de ingresos que espera obtener, representados en valor presente. Bajo este método, la reducción de la renegociación es evidente, pues ninguno de los contratos asignados hasta ahora ha cambiado su plazo de entrega o se ha considerado el abandono del proyecto, como era costumbre con los contratos a plazo fijo.

Desde su creación, el Instituto Nacional de Concesiones ha adjudicado también dos contratos con plazo variable, con resultados similares a los descritos anteriormente, de hecho, causan efectos más satisfactorios y ágiles que las concesiones asignadas antes que ellas. En total, el Instituto tiene en la actualidad dieciséis proyectos de modo carretero a su cargo y aunque ninguno ha revertido al Estado hasta ahora, es decir, ninguno ha cumplido el plazo estipulado en el contrato para ser de nuevo propiedad estatal, es la intención del INCO entregar el mantenimiento de cada proyecto al privado de nuevo, mediante una nueva licitación de carreteras.

Este proceso de licitación comienza normalmente con la etapa de diseño, en donde la entidad concedente, el INCO, debe estudiar cuidadosamente el proyecto a licitar¹⁵. Que los

¹⁵ En el caso colombiano, no es únicamente el INCO quien realiza estos estudios, también se vale de análisis del Instituto Nacional de Vías, del Ministerio de Transporte, del Ministerio de Hacienda y del Departamento Nacional de Planeación.

estudios previos demuestren la viabilidad económica de la concesión constituye una etapa fundamental dentro del esquema, pues sólo así se garantiza un determinado nivel de rentabilidad privada y social y de este modo se consigue realizar una adecuada promoción de los proyectos que permita atraer el mayor número de inversionistas posible, logrando la necesaria competencia *por* la cancha [Rufián, 2002]. Sin embargo, la poca credibilidad que ostenta el gobierno colombiano y los altísimos costos que requiere presentarse como licitante impiden la participación activa de empresas en el concurso por una concesión, de hecho, en la mayoría de los casos, el contrato se ha asignado de manera arbitraria por parte del concedente.

Una vez el proyecto ha sido asignado, se prosigue acordando los términos del contrato. En primera instancia, según la Ley 105 de 1993, se establecen los mecanismos de recuperación de inversión para vías en concesión, la utilización de peajes, los cobros por valorización y, en algunos casos, la titularización de los activos o cualquier otro mecanismo financiero de largo plazo. Luego, se acuerdan los mecanismos de financiación, responsabilidad del concesionario; se imponen las causas de cancelación del contrato, las responsabilidades adicionales, se plasman las distintas eventualidades previstas y sus respectivas soluciones, y posteriormente los mecanismos tanto de operación, como de control.

Por último, se estima que el proyecto finaliza cuando las inversiones del concesionario se hayan recuperado y la carretera y demás bienes necesarios para la operación reviertan a la nación. El estatuto de contratación administrativa dispone al respecto que en estos contratos se debe incluir la cláusula de reversión, entendida como aquella según la cual al finalizar el término de la explotación concesión, los elementos y bienes directamente afectados a la misma pasen a ser propiedad del Estado, sin que por ello ésta deba efectuar compensación alguna. Aunque la legislación colombiana no fija un límite temporal de plazo concesional, la cláusula de reversión establece que estos contratos no pueden pactarse a término indefinido.

Como resultado de lo anterior, se obtiene que, para 2005, Colombia cuenta con una red de carreteras constituida aproximadamente por 163 mil kilómetros, distribuida en 16.641 kilómetros de red primaria a cargo de la nación, de los cuales 14.028 Kilómetros están bajo responsabilidad del Instituto Nacional de Vías y 2.628 kilómetros han sido concesionados por del Instituto Nacional de Concesiones. 146.500 kilómetros de red secundaria y terciaria

conformada por 72 mil kilómetros que se encuentra a cargo de los departamentos, 35 mil kilómetros a cargo de los municipios, 27.5 mil kilómetros del INVIAS y 12 mil kilómetros de los privados¹⁶.

Contratos de Concesión a cargo del INCO (a 2007)¹⁷

Nombre	Plazo Contractual (en meses)	Plazo Actual (en meses)	Valor Total (en millones pesos)	Equity* (en %)	Kilómetros Total	Contrato
Autopistas del Café S.A	258	290	218.654	36,46	183	Generación 1
Bogotá – Villavicencio	192	312	79.216		86	Generación 1
El Cortijo - Siberia - La Punta - El Vino	196	208	33.017	21,36	31	Generación 1
Cartagena – Barranquilla	148	148	10.685	46,47	109	Generación 1
Desarrollo Vial del Norte de Bogotá	265	265	68.748	26,56	51	Generación 1
Desarrollo Vial del Oriente de Medellín, Valle de Rionegro y Conexión a Puerto Triunfo	229	389	133.402	23	294	Generación 1

¹⁶ Ministerio de Transporte. Caracterización del Transporte en Colombia Diagnóstico y Proyectos de Transporte e Infraestructura, Febrero de 2005

¹⁷ Tabla construida por la autora, con base en datos publicados en el sitio web oficial del INCO, www.inco.gov.co, diciembre de 2007

Fontibón - Facatativá - Los Alpes	258	269	30.725		38	Generación 1
Los Patios - La Calera - Guasca y Salitre - Sopó – Briceño	166	166	12.770	0,02	50	Generación 1
Malla Vial del Meta	241	241	43.751	30,79	189	Generación 1
Neiva Espinal Girardot	236	334	32.195	100	168	Generación 1
Santa Marta - Riohacha – Paraguachón	195	195	28.443		250	Generación 1
Malla Vial del Valle del Cauca y Cauca	240	240	386.919	18,2	342	Generación 2
Zipaquirá – Palenque	120	120	27.270	22,37	371	Generación 3
Briceño -Tunja- Sogamoso	240	240	238.853	33,49	219	Generación 3
Pereira - La Victoria	192	192	118.006	10,17	57	Generación 3
Autopista Bogotá - Girardot S.A.	360	360	422.000	19,43	283	Generación 3

*Valor aportado por la entidad privada

Sin embargo, a pesar de la notable mejoría en el tema de renegociación de contratos y calidad de las construcciones, el esquema de asignación de riesgos, el estudio previo de rentabilidad del proyecto y el análisis de los esquemas de financiación aún no tomaban el nivel que el nuevo esquema de concesión les exigía. Así que a partir del 2006 se realiza una

nueva reestructuración bajo un esquema que propone adelantar el Programa para el Desarrollo de Concesiones de Autopistas 2006 – 2014¹⁸.

El esquema contractual previsto para la ejecución de este programa sigue siendo la concesión, con el objetivo general de poder obtener financiación anticipada para las actividades de inversión, asegurar altos estándares de niveles de servicio y mantenimiento de la infraestructura por períodos largos y hacer una repartición más eficiente de los riesgos. El programa continúa basándose en los parámetros de la tercera generación de concesiones, aunque se le adiciona una estructura financiera altamente especificada, que se defina para cada proyecto de concesión ajustándose a la capacidad de inversión pública y privada en el mismo y teniendo siempre como meta maximizar la participación del sector privado. Sin embargo, esta estructura aún no ha sido aprobada por el Ministerio de Hacienda, lo cual se impuso en el Programa como requisito para empezar a implantarlo.

La evaluación de la rentabilidad y congruencia del proyecto con los objetivos macroeconómicos que se plantea el país, ocupa un papel primordial en la nueva etapa de la reconstrucción de vías de red primaria en Colombia. Es tarea del Ministerio de Transporte y del INCO, con el apoyo del Ministerio de Hacienda y del Departamento Nacional de Planeación, evaluar los proyectos y establecer cuáles se ajustan a los principios definidos por el gobierno. Aunque en la actualidad no se cuenta con la totalidad de la información técnica, legal o financiera necesaria para definir el alcance de las concesiones identificadas por el Ministerio de Transporte y el INCO.

Según el Departamento Nacional de Planeación, si para la ejecución de los proyectos se requieren aportes de la Nación, el INCO y el Ministerio de Transporte deben adelantar los trámites previos requeridos para su evaluación por parte de las instancias nacionales respectivas. Estos trámites se adelantarán una vez se cuente con la estructuración técnica, legal y financiera de cada proyecto. Además, se solicita al INCO y al Ministerio de Transporte que, con el apoyo de los organismos correspondientes, analicen los aspectos relacionados con el manejo del riesgo contractual del Estado en desarrollo de la estructuración técnica, legal y financiera de los procesos de contratación.

¹⁸ Documento Conpes 3413, “Programa para el Desarrollo de Concesiones de Autopistas 2006 – 2014” Ministerio de Transporte, Bogotá, D.C., 6 de marzo de 2006

Por otra parte, conscientes de la imperiosa necesidad de reestructurar el sistema de incentivos en esta organización económica, una de las metas principales a llevar a cabo proviene de los estímulos de la competencia, los mercados que logran un ambiente más competitivo, requieren menos corrección de las fallas del mercado. La idea es favorecer una estructura de mercado donde participen más actores, valiéndose del incremento de la promoción de las licitaciones, el aumento de las posibilidades de creación de sociedades y el establecimiento de audiencias de licitación públicas hacen parte de las estrategias que componen el plan de búsqueda de mayores niveles de competencia. Este tipo de situaciones han sido empleadas con éxito en economías como la chilena, estructuralmente similar a la colombiana, con buenos resultados en el desempeño de los mercados donde ocurren y de la economía en su conjunto. Se trata de una orientación para la acción reguladora que dista mucho de agotarse. Potenciar la competencia será siempre la opción privilegiada para enfrentar las fallas del mercado [Marshall, 1998].

El alcance previsto inicialmente para los proyectos identificados por el Ministerio de Transporte y el INCO consiste en la rehabilitación de calzadas sencillas existentes y en la construcción de segundas calzadas. De esta manera, el alcance básico incluiría la rehabilitación de 1.275 kilómetros. y la construcción de 673 kilómetros. de segundas y dobles calzadas. El alcance progresivo incluiría la construcción de segundas calzadas con una longitud de 1.076 kilómetros¹⁹.

Con las anteriores reformas, el INCO pretende contribuir con el desarrollo de la competitividad del país a través de proyectos de concesión garantizando la conectividad, intermodalidad y optimización de los costos de transporte. Para el Instituto, lograr altos niveles de calidad en la infraestructura concesionada en términos de cobertura, economía, seguridad y comodidad, es la prioridad que ocupa su agenda. A continuación se realiza un análisis diagnóstico de los aspectos que la teoría considera relevantes para que un organismo como éste consiga las metas propuestas por el Estado, beneficiando tanto al privado como a la totalidad de los consumidores.

Independencia

¹⁹ Documento Conpes 3413, “Programa para el Desarrollo de Concesiones de Autopistas 2006 – 2014” Ministerio de Transporte, Bogotá, D.C., 6 de marzo de 2006

El Instituto Nacional de Concesiones INCO no es un organismo regulador independiente. Desde su creación ha estado adscrito tanto al Instituto Nacional de Vías como al Ministerio de Transporte, condicionando todas sus decisiones y acciones a la aprobación previa de sus superiores. Esta situación queda demostrada con la ley 1800 de 2003, donde se concibe a la Comisión como una dependencia del Ministerio de Transporte, y aún de manera más actual, en el Programa para el Desarrollo de Concesiones de Autopistas 2006 – 2014, donde ninguna acción sugerida al Instituto deja a un lado al Ministerio de Transporte, y ni siquiera excluye al Ministerio de Hacienda ni al Departamento Nacional de Planeación en la mayoría de los casos.

La construcción de carreteras contiene una elevada repercusión a nivel económico, que causa, por supuesto que sean servicios con un gran componente político. Por esta razón no es recomendable, como bien se comentaba anteriormente, mantener a los reguladores dentro de la estructura organizativa de un ministerio, ni mucho menos bajo el control directo de un ministro. En el caso colombiano, el INCO no solo está adscrito a un ministerio, sino que depende completamente de las decisiones de dos de ellos.

Ahora bien, cuando un regulador depende políticamente de un organismo cualquiera, reduce significativamente su capacidad de decisión, sin embargo, cuando la dependencia también es económica, el regulador pierde cualquier poder del que fuese dotado para cumplir las tareas propias de su creación. La autonomía financiera, según Estache y De Rus (2003), cumple un papel tan importante como la independencia política del organismo regulador, quien debe disponer de sus propias fuentes de ingresos, pues de lo contrario, quien transfiera recursos para su mantenimiento claramente tendrá incentivos para utilizar el monto de los recursos como mecanismo de manejo de la gestión del regulador a su favor, interfiriendo en la toma de decisiones autónoma propia de un organismo regulador eficiente. En el caso colombiano, no solo el gobierno cede una parte de su presupuesto para el mantenimiento del INCO, sino que éste se mantiene también por aportes de los concesionarios, es decir, el Instituto no sólo depende económicamente del sector público sino también del sector privado.

Según Estache y De Rus (2003), en la práctica, cuando se establecen organismos reguladores independientes, el Estado delega en una agencia especializada el ejercicio de acciones específicas, generalmente definidas o limitadas en la ley. Claramente, los

reguladores dependientes no tienen objetivos propios definidos, ya que deben responder a metas que se imponen sus superiores, aun cuando desde el punto de vista sectorial esto no sea conveniente. La claridad en los objetivos, requiere también consistencia con los objetivos globales de política y la coherencia entre estos objetivos y las funciones del organismo regulador.

El INCO y el INVIAS, ambos adscritos al Ministerio de Transporte, comparten varias funciones, lo cual conduce a duplicar esfuerzos o, en el peor de los casos, a confundir compromisos, situación que genera incentivos a incumplir tareas, puesto que encontrar a quien atribuir la responsabilidad de una acción, legalmente es muy difícil. Como ejemplo, tomaremos la razón por la cual nace el Instituto Nacional de Concesiones, básicamente consiste, según el decreto 1800 de 2003, en concesionar las redes de red primaria del país, siendo responsable de la asignación y control de los contratos de las mismas. Por otra parte, el Ministerio de Transporte anuncia, en un informe en 2005, que de los 16.641 kilómetros de carreteras que componen la red primaria del país, 14.028 kilómetros (84%) están bajo responsabilidad del Instituto Nacional de Vías y 2.628 kilómetros son hasta ahora obligación del Instituto Nacional de Concesiones.

Uno de los objetivos principales del INCO, por otra parte, consiste en elaborar los estudios requeridos para definir los peajes, tasas, tarifas y contribución de valorización en los proyectos a su cargo. Objetivo congruente con la recomendación de Delgado (1998), quien argumenta que la tarea del regulador debe limitarse a fijar peajes socialmente óptimos sujetos a la restricción de que el concesionario recupere su inversión y obtenga una rentabilidad normal. Sin embargo, en la práctica, ni el Instituto se encarga de realizar los estudios para establecer los peajes, ni mucho menos los establece. Las tarifas que los concesionarios pueden cobrar por el uso de las carreteras en Colombia son fijadas por el Ministerio de Transporte a través del Conpes, cada año sujeto a los cambios de la inflación, para establecerse nuevamente. Aunque esta política no está acorde con las reglas establecidas ni con la teoría de manera específica, en general cumple con el objeto de impedir que la empresa obtenga poder de monopolio, pues ésta debe ceñirse a las tarifas establecidas por el Estado.

Luego, una de las decisiones más relevantes que debe tomar el regulador tiene que ver con la selección de recursos humanos calificados, además de contar con sistemas de incentivos

acordes con las funciones que desempeñan. La idea es asegurar la elección de personal responsable bajo criterios serios profesionales y no políticos, además de garantizar que los cargos no estén sujetos a ceses arbitrarios. El Instituto Nacional de Concesiones cuenta con personal altamente calificado que cumple las funciones que le son asignadas. Adicionalmente, la subcontratación de asesoría específica es permitida legalmente por el Instituto, condición recomendada por Estache y De Rus, con el ánimo de garantizar una toma de decisiones más acertada sin necesidad de aumentar el tamaño de la agencia regulatoria mediante la inclusión de profesionales cuyo aporte no es de requerimiento continuo.

La selección del concesionario ostenta un papel vital dentro de las funciones del agente regulador, sin embargo, según información otorgada por funcionarios del INCO, los criterios de selección del concesionario no están establecidos legalmente²⁰, esto, sumado a la escasa credibilidad que ostenta el gobierno ante los empresarios y la incapacidad técnica y financiera de la mayoría de licitantes en el país, arroja como resultado que la mayoría de los contratos de concesión se hayan asignado de manera arbitraria, incumpliendo con el principio de la creación de las concesiones viales: simular competencia. Marshall (1998) recomienda un establecimiento de reglas claras para todo el esquema, que impida precisamente que la gestión del regulador pueda verse afectada por presiones de cualquier tipo y a su vez, logre una estricta supervisión del cumplimiento de las obligaciones por parte de las empresas reguladas y la imposición efectiva de sanciones y multas. Sin embargo, el Instituto no posee una institucionalidad definida que le permita siquiera llevar a cabo una selección del concesionario libre de corrupción y manejos indebidos del dinero.

En Colombia, para resumir, se partió de la base de que la regulación independiente protegería a los consumidores de abusos en el poder monopólico y garantizaría los niveles adecuados de servicio. Al mismo tiempo, la regulación ofrecería las garantías requeridas por los inversionistas, garantizando que su capital no sería expropiado por el comportamiento oportunista de los gobiernos. Este último riesgo se materializa, sin embargo, en el cambio frecuente de las reglas de juego una vez hechas las inversiones, lo cual atenta contra la realización de nuevas inversiones o aumenta el costo de las mismas.

²⁰ Información posteriormente constatada mediante la búsqueda de la misma en los medios dispuestos para el caso, página web oficial y documentos del Instituto.

Responsabilidad

Para que un organismo pueda hacerse responsable de sus decisiones, es indispensable la transparencia en sus acciones. Esta transparencia en la información, según Marshall (1998), es un mecanismo para perfeccionar el sistema de incentivos en una sociedad democrática. A su vez, la transparencia de las acciones funciona rodeada de un entorno operativo que funcione con reglas de procedimientos simples y claras, que, como se ha mencionado anteriormente, no es el caso del Instituto Nacional de Vías. Cuestiones como los períodos de contratación y de control son frecuentemente alterados, la selección de los concesionarios no tiene justificación frecuentemente, lo cual causa que una revisión clara sea una meta casi imposible. Esta gestión es consecuencia de un establecimiento de reglas poco específicas, que impone las mismas funciones a varios organismos y que altera los mecanismos de asignación de contratos casi con la misma frecuencia con la que el país cambia de gobierno.

Estos constantes rediseños organizacionales impulsados por el objetivo de mejorar la eficiencia de la acción reguladora del Estado poseen, según Marshall (1998), tres debilidades fundamentales, todas experimentadas por Colombia durante los casi 14 años que lleva intentando concesionar la construcción de vías de vital importancia comercial para el país. En primera instancia, se encuentran los costos de transición en las reformas institucionales, que normalmente resultan muy superiores a los anticipados. En segundo lugar, los rediseños organizacionales se mezclan con los intereses particulares frecuentemente, con lo cual sus propósitos se desperfilan. Por último, aun si un buen rediseño organizacional fuese viable en términos de su establecimiento, la carencia de un sistema de incentivos apropiados impediría la eficiencia del mecanismo diseñado. Este sistema de incentivos, para el autor, resulta de vital importancia dentro del esquema regulatorio de cualquier servicio en cualquier país.

Por otro lado, Estache y De Rus añaden que uno de los elementos clave que afecta el nivel y el tipo de responsabilidad de la agencia de regulación es el número de personas con poder de decisión. Es evidente que, siendo el INCO dependiente tanto política como económicamente del Estado y en su nombre, de los Ministerios de Transporte y de Hacienda, el número de funcionarios con poder de decisión trasciende las fronteras del Instituto. Esta condición impide que el regulador pueda hacerse plenamente garante de sus

acciones, puesto que ni siquiera es posible establecer plenamente al responsable de cada acción, en cuanto a concesiones de vías de red primaria se refiere.

Aunque los autores añaden también que un organismo regulador no debe ser responsable de la totalidad de las acciones reguladoras que afectan a su sector económico. En Colombia, como en la mayoría de los casos, los Ministerios establecen objetivos que cobijan al sector que les corresponde en materias esenciales y se hacen responsables de ellas. La cuestión no tan común que ocurre en el país, es que los mismos Ministerios se encarguen de llevar a cabo las tareas específicas que juntas contribuyen a cumplir con los objetivos sociales generales, tareas que normalmente son responsabilidad de las agencias reguladoras, después de todo, fueron creadas para este fin.

Rendición de Cuentas

Después de observar la dependencia del Instituto a otras organizaciones, la falta de claridad de objetivos y la escasa responsabilidad que es posible exigírsele, es apenas sensato esperar que el Instituto no cuente con un mecanismo de rendición de cuentas eficiente. Para Estache y De Rus, las acciones regulatorias del Estado deben ser formuladas de tal manera que se haga más fácil su evaluación y control, tanto por parte de otras instituciones del Estado, como de la opinión pública. En cuanto a las reglas impuestas que le rigen, es necesario que se le de un mandato claro y limitado. En la práctica, sin embargo, ya se ha analizado que la imposición de tareas es confusa y por tanto difícil de evaluar. Además, el INCO esta sujeto a las presiones de los grupos de interés, que en la mayoría de los casos tienen objetivos que difieren los unos de los otros.

El esfuerzo por aumentar la transparencia en el proceso mediante el escrutinio público se materializa incentivando que las asignaciones de los contratos de concesión se lleven a cabo en audiencia pública, además de publicar la totalidad de los documentos que hacen parte de la licitación en la página web oficial del INCO, garantizando el acceso público a la información que generen los reguladores. Sin embargo, que la información sea pública no garantiza su acceso total, de hecho el Instituto se encarga de imponer trabas para acceder a la información, pues ésta resulta costosa y poco precisa. Además, se imposibilita un reclamo potencial en el caso que el público encuentre alguna anomalía en el proceso. Que las audiencias tengan acceso ilimitado (incluso son transmitidas por televisión

nacional) no garantiza el cumplimiento de las reglas, pues en la mayoría de las ocasiones ante los asistentes se comenten faltas a las leyes y es imposible imponer una queja, no existen mecanismos sencillos que faciliten dicha acción.

En cuanto a la fiscalización del cumplimiento de los contratos se refiere, es indispensable que las variables que en él intervengan sean observables y verificables por terceros. Las concesiones de primera generación, simplemente por problemas en su concepción, tendieron siempre a requerir renegociaciones de las partes, pues las situaciones que se presentaban ante ellos no habían sido concebidas en el acuerdo. Dichas renegociaciones no tienen justificación alguna, al menos no una formalmente establecida a la que se pueda tener acceso. La notable condescendencia con que eran tratadas las empresas privadas generó sospechas, pero nunca fue instaurada una demanda formal de rendición de cuentas al INCO. Tan sólo en el último año, la Procuraduría Nacional ha intentado controlar las acciones del Instituto basándose en las cláusulas de los contratos. Para enero de 2008 se instauró una tutela al Instituto que investiga su conciliación con Sabana de Occidente S.A, concesionaria de la vía Bogotá-El Vino, en la que, con el ánimo de otorgar mayores beneficios al concesionario después de un nivel de tránsito mucho menor al esperado, se decide otorgar 50 kilómetros de carretera más a la empresa, pero aumentando desproporcionalmente el valor del contrato²¹.

La teoría recomienda, además de establecer explícitamente las cláusulas del contrato, imponer multas suficientes para disuadir al concesionario de violar las normas del mismo. Es decir, las multas se deben diseñar de tal manera que los beneficios de cumplir el contrato sean mayores que el costo esperado de la sanción por incumplimiento. Más aun, dado que el regulador no detectará todas las infracciones debido a las asimetrías de información, es necesario que las multas sean mayores que el costo de cumplir con el contrato. En los contratos de concesión de la primera y segunda generación²² las multas no están instauradas formalmente en el contrato, dejan, por el contrario, la posibilidad de establecerlas de acuerdo con la infracción que se cometa, sea por parte del INCO o por parte del concesionario.

²¹ En 1998, por construir 31 kilómetros de calzada, el contrato se firmó por \$440 mil millones; la conciliación le asigna 81 kilómetros al concesionario y el contrato ostenta un valor actual de \$2.3 billones. Mientras la responsabilidad de concesionar aumentó un 260%, el valor del contrato aumento cerca del 523%.

²² El acceso público a las matrices de los contratos de tercera generación no está disponible.

Por último, el regulador puede valerse de la posibilidad que tienen los usuarios de percibir primero el deterioro de la calidad del servicio ofrecido por el concesionario, para establecer mecanismos que faciliten los reclamos de los usuarios y que obliguen al regulador a investigar rápidamente. De igual forma es importante que informe públicamente sobre los reclamos recibidos, aquellos rechazados y las multas aplicadas. El INCO, al respecto, posee dos medios para comunicarse con los usuarios, vía telefónica y vía internet, sin embargo, ninguna de estas dos vías está habilitada para imponer quejas para ser atendidas más tarde.

Ámbito de actuación de la agencia de regulación

Según Estache y De Rus (2003) el cambio en el rol del Estado desde un papel productor a uno regulador implica transitar desde un diseño de la institucionalidad estatal referida a los servicios de utilidad pública predominantemente sectorial hacia otro que fortalezca una perspectiva intersectorial. La primera cuestión que recomiendan delimitar es la competencia sectorial de la autoridad reguladora, los gobiernos pueden organizar las instituciones de regulación de acuerdo con tres modelos diferentes: reguladores a nivel de mercado o industria, reguladores a nivel sectorial y reguladores multisectoriales. La regulación de construcción de vías en Colombia tiene un carácter industrial, que de hecho, se ha tornado cada vez más específico.

Lejos de esto, los autores recomiendan organismos reguladores a nivel multisectorial, permitiendo la interacción de un grupo de técnicos de alta cualificación, para componer la agencia y así aprovechar su labor para influir en diferentes industrias. En el caso colombiano, esta ventaja se intensificaría debido a la escasez de este tipo de personal cualificado. Adicionalmente, los autores argumentan que la independencia mencionada anteriormente puede verse reforzada con una agencia multisectorial, porque estableciéndose, disminuiría el riesgo de captura, al existir una menor cercanía a la industria concreta; además de reducir la influencia política. Haciendo caso omiso de estas recomendaciones, el establecimiento de organismos reguladores a nivel de industrias no es siquiera una característica única de los servicios de transporte, también es el caso de las comunicaciones, donde se establece una agencia separada para las líneas telefónicas, para la radio y para la televisión.

Por último, Estache y De Rus (2003) aseguran que la idea de realizar un diseño óptimo de la institución de regulación tiene sentido cuando se han puesto en marcha las reformas en todos los sectores, teniendo en cuenta que no todos ellos son igualmente sencillos de reformar. Esto implica que algunos sectores requerirán un regulador independiente antes que otros. La recomendación consiste en tener una visión de cuáles son las necesidades para tener una agencia reguladora óptima, y diseñar un plan políticamente sostenible para su implementación, que puede realizarse sector por sector, en caso necesario. En Colombia los procesos de privatización de construcción de carreteras son aún muy básicos, y hasta ahora causantes de inconvenientes tanto técnicos como fiscales, el proceso de regulación del mismo cuenta con características muy similares.

Acceso a la Información

Una de las tareas más difíciles e importantes que el regulador debe llevar a cabo consiste en hacer que la empresa privada a la cual se le asigna la concesión actúe de acuerdo a las metas del Estado, encabezadas por la preocupación fundamental por el consumidor. Sin embargo, no es posible pretender que el Estado extraiga toda la información relevante a la empresa regulada con este fin. La empresa tiene mayor conocimiento de sus costos, la calidad de sus productos, de la capacidad técnica de sus procedimientos y por tanto, del nivel de esfuerzo que realizan para cumplir con las metas. Para que el Estado logre acercarse a conocer este tipo de datos, es posible establecer procedimientos y dar incentivos para moderar esta asimetría de información y sus consecuencias. Lo cierto es que la mayoría de los contratos de concesión elaborados en Colombia han caído en la necesidad de restablecer las condiciones contractuales debido al incumplimiento de las cláusulas contractuales, en la mayoría de los casos brindándole cada vez mayores garantías al privado.

El proceso de recolección de información del privado requiere primordialmente de vigilancia y control de la industria regulada. El INCO, influenciado por la metodología del INVIAS ha basado el control de las acciones del concesionario mediante la labor de un organismo ajeno a la agencia y a la empresa. El trabajo de este tipo de organismos, completamente ajenos a los objetivos que el Estado se propone y el privado debe cumplir, no ha arrojado los resultados esperados. Para los agentes vigilantes ha resultado más rentable presentar informes alterados a los organismos encargados, respondiendo a

incentivos que les brindan las empresas concesionarias; en la mayoría de los casos, los incentivos son financieros.

UN ORGANISMO REGULADOR FORMAL PARA LAS CONCESIONES VIALES EN COLOMBIA

Después de diagnosticar la labor del INCO como la agencia más cercana al *organismo regulador* de las concesiones de vías de red primaria en Colombia, analizando únicamente los aspectos que la teoría indica como relevantes, sumado a la comparación con las experiencias internacionales, es imposible afirmar que el sector cuenta con una agencia de regulación eficiente en términos generales, pues no cumple a cabalidad con ningún aspecto analizado y los resultados obtenidos hasta ahora no coinciden con las metas que el Estado se propuso al decidir ceder la construcción de vías al privado.

El Instituto no es independiente ni política ni económicamente, no cuenta con mecanismos de vigilancia y control, no tiene objetivos propios definidos, no es responsable de sus acciones y por tanto no puede rendir cuentas ni a los ciudadanos ni a sus superiores. Cada aspecto analizado resultó una completa falta a las recomendaciones de la teoría y a las lecciones que deja la experiencia, esta situación no es resultado simplemente de la negligencia de los responsables o de la escasa capacidad técnica de las organizaciones en el país, en últimas, la situación es consecuencia de la excesiva falta de institucionalidad y gobernabilidad que sufre Colombia.

El constante cambio de reglas de juego impide que los agentes, de hecho, crean en ellas y se comprometan a seguirlas. Esto, añadido a la falta de mecanismos de control eficientes, despoja a las leyes colombianas del respeto que debería caracterizarles. Cabe en este punto observar la experiencia norteamericana con respecto a la vigencia de las reglas. Hasta la fecha, las leyes antimonopolio no han sido modificadas drásticamente desde su creación, están cerca de cumplir cien años de validez, y todas las acciones regulatorias en el país se rigen bajo las leyes de Sherman y de Clayton, generando fortaleza en la rendición de cuentas y en la transparencia de sus procesos. Por el contrario, en Colombia, que por ejemplo, tanto el INVIAS como el INCO sean dependientes totalmente del Ministerio de Transporte, ha causado que las acciones para regular la construcción de vías por empresas privadas cambien prácticamente de manera simétrica a la llegada de un nuevo gobernante a

la presidencia del país. Esta alteración persistente en el modo de hacer las cosas ha impedido que algún método se desarrolle a cabalidad, dejando errores sin resolver y aciertos sin entender.

Al igual que en Chile, Colombia opta por concesionar primero y establecer organismos reguladores luego, dejando al INCO en una posición débil ante las empresas, por lo menos ante quienes licitaron durante la primera generación de concesiones. La reestructuración reguladora posterior al establecimiento de los contratos, perjudica también a las empresas licitantes, a quienes el regulador también tiene la obligación de defender. Luego es posible afirmar que no es el Instituto como tal el que no cuenta con una estructura que le permita actuar eficientemente, influyen también el entorno en el que éste se creó y en el que se desenvuelve actualmente, pues no le han permitido cumplir con sus labores a cabalidad.

Las investigaciones que adelanta la Procuraduría arrojan resultados que la han llevado a afirmar que, de comprobarse que las acciones del INCO van en contra de la ley, se tomaría la decisión de acabar con él, y restituir todo el poder de regulación de vías de red primaria al INVIAS. Si esto sucediera, la investigación, experiencia y financiación adquiridas durante los casi cinco años de gestión del INCO se desperdiciarían de la misma manera en que los esfuerzos que el Estado realiza, se pierden con cada reestructuración periódica que se dispone para este sector.

Además, se debe resaltar que las concesiones de tercera generación que el INCO ha asignado se han llevado a cabo dentro de los límites de tiempo, arrojando resultados satisfactorios, libres de renegociaciones y bajo los estándares de calidad estipulados. Adicionalmente, es importante destacar que el Programa para el Desarrollo de Concesiones de Autopistas 2006 – 2014, aunque continúa con la idea de un Instituto dependiente al Ministerio, defiende causas importantes que previamente no habían sido tenidas en cuenta lo suficiente, entre ellas, la promoción activa de la competencia y el estudio concienzudo de la factibilidad del proyecto. Lo anterior estimula no a permitir un declive total del Instituto sino a promover en él las acciones que está empezando a llevar a cabo, adicionándole cierto grado de independencia financiera y patrocinando las políticas pro - competitivas que el Instituto decida llevar a cabo. El diseño de mecanismos de incentivos que proporcionen mejores niveles de calidad en los proyectos, que a su vez consigan estimular la transparencia de los mismos, constituirían los puntos en que la legislación que cubre al

Instituto, debe centrarse para que éste se constituya como una verdadera agencia de regulación.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

* El Instituto Nacional de Concesiones INCO, no representa una agencia de regulación formal independiente, responsable y transparente. Primordialmente, son tres las razones que influyen en esta condición: la falta de autonomía política y económica a la que está ligada el Instituto, atado a las decisiones tanto del poder público como del privado; la escasa capacidad de simulación de competencia que ha caracterizado a las concesiones de vías durante toda su historia y por último, la falta de institucionalidad a la que está sometido el esquema, producto del constante cambio de reglas de juego, que terminan deteriorando la credibilidad del Estado y por tanto, perjudica el cumplimiento de las leyes preestablecidas.

* Al analizar en este caso quién, qué y cómo se regula, se encuentran aspectos críticos enmarcados en la falta de planeación estratégica de largo plazo y algunos elementos inherentes a la estructura del organismo incorporado, lo que pone en duda su autonomía y la búsqueda del bien común en la toma de decisiones. En este contexto, se plantean interrogantes sobre la manera como los agentes que participan en la regulación pueden encaminar las medidas tomadas, así como asuntos sobre la representatividad del cuerpo incorporado y los mecanismos de elección de sus representantes.

* El establecimiento de un nuevo organismo de regulación formal, que implicaría acabar por completo con el Instituto, resultaría en pérdidas de eficiencia. El INCO ha conducido la contratación de concesiones viales de tercera generación dentro de las reglas establecidas, es ahora vigilado por la Procuraduría y ahora además, es asesorado por el Programa de Desarrollo de Concesiones de Autopistas, lo cual garantiza para los siguientes ocho años siquiera el ceñimiento a un único plan de acción y la preocupación por aspectos indispensables que anteriormente no habían sido tenidos en cuenta.

* Siendo la autonomía financiera un aspecto imprescindible para las agencias de regulación eficientes, es preciso recomendar al INCO estructurar un esquema de financiación que impida cualquier tipo de presión para actuar en contra de sus metas. Estache y De Rus recomiendan en este caso incluir en el cobro del peaje un porcentaje de cobro para el organismo regulador, imponiéndose así una tarifa libre totalmente de presiones para la agencia, contribuyendo con su nivel de independencia y por tanto, su nivel de eficiencia.

* En Colombia, la dependencia al Ministerio de Transporte puede modificarse para asegurar que éste únicamente establezca las políticas y controle la regulación del sector, mientras que los organismos asociados se encargan de cumplir con sus funciones específicas, de manera similar al sistema chileno, donde las agencias de regulación dependen y rinden cuentas a un único Ministerio, el Minecon, quien administra el personal calificado, evitando la duplicación de esfuerzos, establece las metas y controla la totalidad de la regulación en el país, facilitando la rendición de cuentas y la transparencia de sus procesos.

* El establecimiento de un sistema estandarizado de información le permitiría al INCO comparar cuentas entre las empresas reguladas y establecer principios simples que hagan más transparente la contabilización de transacciones propicias para exagerar costos. La propuesta disminuiría la incertidumbre porque forzaría al regulador a dejar claros sus criterios y a uniformarlos entre empresas, disminuyendo el margen de las discrepancias razonables. Lo anterior, sumado a un sistema estandarizado de contabilidad, incrementaría las bases de obtención de información, una manera de agilizar los métodos de asignación de concesiones y su posterior control.

* En cuanto al mecanismo de contratación vigente, a pesar de las virtudes que han sido resaltadas anteriormente, se considera que el método de MVPI presenta también desventajas, entre ellas, se cuenta que puede inducir un menor interés en brindar mejores servicios para captar más usuarios, pues ello redundaría en una terminación anticipada; además de los incentivos a un menor empeño en introducir mejoras tecnológicas, dado que la concesión se adjudica a quien pida menos, lo cual podría terminar en un costo inicial mayor. Luego los criterios de selección de concesionarios y las cláusulas del contrato deben incluir sanciones a comportamientos como éste.

BIBLIOGRAFÍA

BREYER, Stephen. “Cuándo y Cómo Regular los Servicios de Utilidad Pública” Conferencia, Centro de Estudios Públicos, Chile, 2000.

DELGADO, Ricardo. “Inversiones En Infraestructura Vial: La Experiencia Argentina” Serie Reformas económicas, Argentina, 1998

Departamento Nacional de Planeación. “Plan de Infraestructura Vial”, en documento CONPES, número 2765, Colombia, 1995.

Departamento Nacional de Planeación. “Participación del Sector Privado en Infraestructura Física”, en documento CONPES, número 2775, Colombia, 1995.

Departamento Nacional de Planeación. “Programa de Concesiones Viales 1998-2000: Tercera Generación de Concesiones”, en documento CONPES, 3045, Colombia, 1999.

Departamento Nacional de Planeación. “Política Integral de infraestructura Vial”, en documento CONPES, 3272, Colombia, 2004.

Departamento Nacional de Planeación. “Programa para el Desarrollo de Concesiones de Autopistas 2006 — 2014”, en documento CONPES, 3413, Colombia, 2006.

ENGEL, FISCHER Y GALETOVICH. “Licitación de Carreteras en Chile” Estudios Públicos. Chile, 1996

ENGEL, FISCHER Y GALETOVICH “La Regulación de Concesiones Viales” Estudios Públicos. Chile, 1997

ENGEL, FISCHER Y GALETOVICH. “El Programa Chileno de Concesiones de Infraestructura: Evaluación, Experiencias y Perspectivas”

ESTACHE Y DE RUS. “Privatización y regulación de infraestructuras de transporte: una guía para reguladores” Banco Mundial, 2003

FAINBOIM y RODRIGUEZ “El Desarrollo de la Infraestructura En Colombia en la Década de los Noventa. Parte II” 2000

GALETOVIC y SANHUEZA, “Regulación de Servicios Públicos: ¿Hacia Dónde Debemos Ir? Estudios Públicos, 2002

MARSHALL, Jorge, “Orientaciones para la Acción Reguladora del Estado” Conferencia, Chile, 1998

MINISTERIO DE TRANSPORTE. Caracterización del Transporte en Colombia: Diagnostico y Proyectos de Transporte e Infraestructura, Colombia, 2005

RAMÍREZ HERNÁNDEZ, Fernando. “La Política De Competencia Y El Proceso De Regulación En México, 1993 – 1999” Universidad Nacional Autónoma de México, México

RUDNICK, Hugh. “Organismos reguladores en Argentina, Bolivia, Brasil y Chile” Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile, 1999

RUFÍAN, Dolores María. “Políticas de concesión vial: análisis de las experiencias de Chile, Colombia y Perú”. Serie *Gestión Pública* CEPAL, Chile, 2002

SAMUELSON, Paul. “Economía” Editorial Mc Graw Hill, 1990

SARMIENTO, Rafael. “Teoría de Contratos: Un Enfoque Económico” Universidad de Los Andes, 2005

VÉLEZ, “Planeación de la infraestructura vial”, Universidad de los Andes, Bogotá D.C., Colombia, 2006