

El manejo de los riesgos en la concesión de servicios públicos

Ing. Eduardo Cammisa (Administrador Gubernamental)

Ing. Gustavo Piazza (Economista de Gobierno)

RESUMEN

La grave crisis institucional que afecta a nuestro país, nos lleva a replantearnos temas centrales como sociedad. Un ejercicio necesario para vislumbrar la salida, es a nuestro juicio formularnos preguntas acerca del tipo y características de las instituciones públicas que deseamos, como reconstruimos y reformamos las actuales, y como hacemos para dotarlas de mayor fortaleza frente a futuras crisis políticas y económicas que deban transitar, garantizando su funcionamiento para que cumplan eficientemente su rol en beneficio de la sociedad.

Una de las reformas institucionales de mayor aplicación a lo largo de la década de los noventa fue la de las concesiones de servicios públicos hacia operadores privados. Han pasado menos de quince años de las primeras experiencias privatizadoras de la etapa final del siglo XX en la República Argentina y podemos afirmar que como figura institucional y jurídica para la prestación de servicios públicos, las concesiones no resultaron inmunes al proceso de crisis generalizada que enfrentamos como sociedad, aunque los resultados individuales puedan variar significativamente de acuerdo al servicio en particular que consideremos.

En este proceso de transición en el que nos encontramos, con todos los contratos en una prolongada e indefinida etapa de renegociación, es nuestra intención realizar un aporte conceptual para el mejor diseño de los futuros marcos regulatorios en los que se encuadren las nuevas o reformuladas concesiones, tratando de darles sustentabilidad y fortaleza, permitiendo que sirvan al objetivo de garantizar el acceso de la sociedad a servicios públicos eficientes y de calidad, derecho que nos otorga el artículo 42 de la Constitución Nacional en su versión reformada de 1994.

Nos centraremos en un tema específico que hace al diseño de los marcos en los que se desarrollará el negocio, especialmente en lo que se refiere al proceso licitatorio y a la redacción de los pliegos y contrato de adjudicación, se trata específicamente del aspecto referido a la administración de los riesgos. Por más que nos esforcemos en intentar garantizar la permanencia en el tiempo de servicios públicos de calidad y eficiencia aceptables, existen diversos riesgos que pueden alejarnos como sociedad del logro de ese objetivo. Creemos que es necesario disponer de un adecuado mapa de riesgos y de sus características, realizando un importante esfuerzo en diseñar las mejores herramientas institucionales a nuestro alcance para minimizar el impacto negativo que dichos riesgos puedan tener sobre la sociedad, o en su defecto reducir su probabilidad de ocurrencia.

El trabajo no intenta realizar una propuesta concreta respecto de las herramientas institucionales óptimas para el rediseño contractual de cada concesión, pero sí aportar una introducción conceptual al tema, delineando las principales condiciones que deben cumplirse para una eficiente gestión de los riesgos.

I. Objetivo y alcances

El objetivo del presente trabajo es el de realizar una propuesta de marco conceptual para el manejo del riesgo por parte del Estado en la concesión de servicios públicos. El espíritu de la propuesta es presentar un aporte útil para el difícil camino que se transita en el marco de la renegociación contractual de las concesiones vigentes.

El trabajo incursionará primero en un análisis conceptual del tema del riesgo y sus técnicas de gerenciamiento, para luego describir los principales factores de riesgo existentes en una concesión de servicio público identificando las características que deberían tener las herramientas institucionales adecuadas para minimizar la probabilidad de ocurrencia o el impacto de esos riesgos.

II. El concepto de riesgo

En el sector público, el concepto del riesgo y su manejo tiene su principal aplicación histórica en los procesos de auditoría. En este contexto, el riesgo es tradicionalmente definido como la probabilidad de que un evento o acción pueda afectar adversamente a una organización.

Consideramos que esta definición es aplicable a los fines del trabajo, si entendemos por efecto adverso a todo aquel que pueda impedir o dificultar el logro de los objetivos de la organización. La referencia a los objetivos de la institución en la definición de riesgo es consistente con lo relevado en numerosa bibliografía internacional que analiza el tema, no necesariamente desde el punto de vista de la auditoría.

En este trabajo analizaremos los riesgos hacia la sociedad existentes en los procesos de concesión de la provisión de servicios públicos. Como objetivo prioritario de la sociedad consideramos el logro de servicios de calidad y eficiencia, derecho que garantiza el artículo 42 de la Constitución Nacional reformada. Así, todo evento o acción que pueda impedir o dificultar el alcance de un nivel adecuado de calidad y eficiencia constituirá un riesgo.

Adoptamos la hipótesis de que los niveles adecuados de calidad y eficiencia para un servicio público determinado son aquellos que se encuentran implícitos en el marco normativo del mismo, principalmente en las condiciones exigidas para la provisión del servicio y en los costos previstos para dicha provisión. Cabe aclarar que puede suceder que las exigencias previstas para la provisión del servicio finalmente muestren ser insuficientes para el logro de una calidad mínima aceptable, esto es un riesgo adicional que puede deberse a una negligencia del Estado o también a situaciones imprevisibles.

III. El análisis de riesgos. Algunos elementos conceptuales.

El análisis de riesgos lleva a plantearnos algunos interrogantes:

- a) ¿Qué hecho negativo puede suceder?
- b) ¿Cuál es la probabilidad de que ese hecho ocurra?
- c) ¿Cuáles son las probables consecuencias si eso ocurre?
- d) ¿Quién se verá afectado?
- e) ¿Puede el riesgo ser minimizado o controlado?, ¿Por quién?

f) ¿Cuál es la relación beneficio-costos de reducir el riesgo?

Una adecuada respuesta a estas preguntas es fundamental para un óptimo manejo de los riesgos y una asignación eficiente de los siempre escasos recursos. Seguramente será imposible controlar todos los riesgos detectados, por ello deben volcarse los recursos hacia el control de aquellos aspectos más importantes desde el punto de vista de su daño potencial y probabilidad de ocurrencia.

Respecto a la pregunta enunciada en el acápite e), hay que resaltar que la minimización del riesgo no solo se refiere a minimizar la probabilidad de ocurrencia, sino también a la reducción de los efectos o consecuencias negativas en caso de que ocurra el evento en cuestión. La posibilidad de tener cierto grado de control sobre los riesgos puede presentarse en ambos aspectos (probabilidad e impacto), en uno solo de ellos o en ninguno de ellos.

Esta pregunta referida a quién puede minimizar el riesgo o controlarlo es crucial ya que una de las premisas en el manejo de riesgos es que el mismo debe ser asignado a aquel que mejor pueda controlarlo o minimizarlo, aunque muchas veces esta simple regla se ve dificultada por la existencia de más de una persona o institución que posee facultades de control sobre el mismo.

Estrechamente vinculada a la pregunta de quién puede controlar o minimizar el riesgo se encuentra la relativa a quién o quiénes se verán afectados si el suceso en cuestión ocurre. Si bien el riesgo se asignará a aquel que pueda controlarlo o minimizarlo, dicho control se ejercerá si se generan los incentivos adecuados para ello. En caso de que las consecuencias del evento recaigan sobre el que lo puede controlar o minimizar, el incentivo existe naturalmente. Pero si el afectado es un tercero, aparece una segunda premisa básica en el manejo de los riesgos y es la de que en estos casos los incentivos deben generarse especialmente a fin de que el individuo que debe minimizar el riesgo internalice de algún modo las consecuencias negativas del tercero.

IV. Clasificación de los riesgos

IV.1. Por su fuente

Existen diversas maneras de clasificar los riesgos derivados del proceso de concesión de servicios públicos. Una forma es considerando la fuente del riesgo. En este sentido podemos decir que básicamente existen dos tipos de riesgo: los asociados a la conducta de los participantes en un contrato de concesión (poder concedente y concesionario) y aquellos no asociados a dicha conducta. A los primeros los vamos a denominar endógenos y a los segundos exógenos.

Los riesgos endógenos, asociados a la conducta de los participantes en el contrato, provienen básicamente de la existencia de información asimétrica, generada cuando una de las partes del contrato de concesión tiene información que no está disponible para las otras partes. Los riesgos de información asimétrica suelen dividirse a su vez en dos: los identificables con la información oculta (hidden information) y los problemas de riesgo moral (moral hazard).

Información oculta

La información oculta o escondida caracteriza a la situación en la que una de las partes suscriptora del contrato no tiene perfecto conocimiento de las características relevantes

de la otra parte o de los productos o servicios por ella ofrecidos. Estos problemas son frecuentes en acuerdos para la prestación de servicios públicos y requieren esfuerzos para minimizarlos.

Como ejemplo podemos mencionar la calificación de la empresa que se presenta a un proceso de licitación. El riesgo es que la o las empresas que se presentan no sean adecuadamente calificadas para brindar el servicio público que se licita. El origen de este riesgo proviene del hecho de que el Estado tiene menos información que las propias empresas respecto de las reales capacidades de las mismas. El Estado puede reducir la probabilidad de ocurrencia de este evento perjudicial para una adecuada prestación del servicio y para la sociedad en su conjunto exigiendo diversas pruebas confiables, en general certificadas por terceros, referidas al nivel de calificación de la empresa en cuestión.

Riesgo Moral

El riesgo moral es un problema de incentivos. Existe un problema de esta clase cuando una persona u organización no es recompensada por lo que hace o cuando no tiene que pagar todos los costes de sus actos. Se considera como una forma de oportunismo expost, vinculado a la existencia de contratos incompletos y asimetría informativa. En general se identifica una situación de riesgo moral cuando existe una divergencia de intereses entre las partes, lo que ocurre siempre que hay separación entre la propiedad y la gestión (teoría del principal y el agente), y además existe información asimétrica.

La teoría del principal y el agente, o teoría de la agencia, analiza la forma de los contratos formales e informales mediante los que una o más personas denominadas como "el principal" encargan a otra persona denominada "el agente" la defensa de sus intereses, delegando en ella cierto poder de decisión. Los intereses del principal son habitualmente distintos a los del agente, y por ello existe un incentivo a que, aprovechándose de la existencia de información asimétrica, éste realice acciones a favor de sus propios intereses pero en contra de los intereses del agente.

En el caso que nos ocupa de la concesión de servicios públicos, existen dos relaciones principal-agente, una es la que se establece entre la sociedad (principal) y el Estado (agente) en los países de democracia representativa, y otra es la que se establece entre el Estado como poder concedente (principal) y la concesionaria (agente).

La existencia de información asimétrica en estos casos proviene del hecho que el principal no puede o le resulta prohibitivamente costoso controlar perfectamente si el agente está cumpliendo adecuadamente el contrato. Esto es lo que da margen a los comportamientos oportunistas conocidos con el término de "riesgo moral".

Estos riesgos son frecuentes en contratos que tienen por objeto la prestación de servicios complejos. Un ejemplo lo podemos observar en un contrato de concesión para la construcción de una autopista donde se exige determinados espesores de pavimento y determinada calidad de los materiales que integran la base por debajo de él, pero puede ser muy costoso para el poder concedente verificar si ese material está realmente siendo utilizado o si se está dando al pavimento el espesor correspondiente. En este caso, la concesionaria podría optar por un menor espesor o por materiales de menor calidad pero de menor costo. El riesgo de ese comportamiento es que eso a la larga atenta contra la calidad y eficiencia del servicio prestado, resultando en consecuencia perjudicada en definitiva la sociedad.

Los problemas de riesgo moral o de acción oculta o escondida pueden darse también en la relación Sociedad - Estado, con la primera actuando como principal del segundo. Por ejemplo, el poder concedente puede tener incentivos para modificar unilateralmente las condiciones del contrato una vez firmado éste si esto otorga algún beneficio político o económico a los funcionarios de turno. Sin embargo, esto evidentemente va en contra de los intereses de la sociedad a largo plazo, ya que estas acciones son tomadas por el sector privado como riesgos que serán cargados de algún modo en los costos de provisión y por lo tanto atentarán contra la calidad o eficiencia del servicio.

Otros riesgos (exógenos)

Existen otros riesgos que no devienen de la información asimétrica. Estos son riesgos relativos a eventos naturales, sociales y económicos que no son fruto de las decisiones de las partes del contrato. Esto no quiere decir que no existan herramientas para minimizar la probabilidad de ocurrencia del hecho perjudicial o el impacto por él causado, sino simplemente que la ocurrencia del hecho proviene de fuentes ajenas a las partes involucradas. Como ejemplos podemos mencionar desastres naturales, depreciación de la moneda, fuertes procesos inflacionarios, incidentes sociales, etc.

IV.2. Por la posibilidad de control

Otra forma de clasificar los riesgos es considerando qué aspectos de los mismos son factibles de ser controlados o gerenciados. Así, tendremos básicamente dos grandes grupos de riesgos:

- Aquellos en los que se puede incidir de manera relevante sobre la probabilidad de ocurrencia del suceso perjudicial, sobre su impacto o sobre ambos.
- Aquellos sobre los que no se puede incidir de manera relevante ni sobre la probabilidad de ocurrencia ni sobre el impacto del suceso.

El impresionante desarrollo de los mercados de seguros provocó una fuerte disminución de los riesgos que forman parte del segundo grupo (aquellos sobre los que no se puede incidir de manera relevante), ya que estos mercados permiten reducir el impacto de los sucesos potencialmente perjudiciales aunque a veces a costa de aumentar la probabilidad de ocurrencia de estos hechos.

Existe abundante bibliografía dedicada al manejo de los riesgos, donde se establece una suerte de ordenamiento de los mismos en función de su importancia relativa, para así poder asignar los escasos recursos al control de aquellos más importantes. Esta importancia relativa se la suele calcular como el producto entre la probabilidad de ocurrencia del suceso potencialmente perjudicial y la magnitud del impacto negativo asociado a dicha ocurrencia. A nuestro criterio, esta forma de ordenar los riesgos no es adecuada por cuanto asigna la misma importancia a un suceso que causaría un perjuicio de \$ 1.000.000 con una posibilidad entre mil de ocurrencia, que a un suceso con un perjuicio de \$ 10.000 con una posibilidad entre diez de ocurrencia. Creemos que esto no necesariamente es acorde con las preferencias de la sociedad, que en muchas circunstancias privilegian los impactos bajos de mayor probabilidad de ocurrencia a los impactos altos de baja probabilidad de ocurrencia. Pero fundamentalmente, consideramos que este criterio no es aplicable al análisis de riesgos en la aplicación de política pública, ya que los impactos de esta no siempre son cuantificables de manera objetiva en términos económicos, por ello la valoración del impacto difícilmente pueda hacerse en forma numérica como para permitir su producto por la probabilidad de ocurrencia. En estos

casos, la asignación de recursos al control de riesgos debe realizarse sobre la base de otros criterios de priorización, que seguramente deberán permitir cierta discrecionalidad del funcionario decisor.

V. La administración de los riesgos

Los contratos bien diseñados son capaces de reducir con gran eficacia los riesgos endógenos. Para limitar estos riesgos un contrato debe idealmente basarse en dos premisas ya mencionadas con anterioridad en este trabajo:

- que el riesgo sea asignado a aquella parte que tiene mayor capacidad de controlarlo.
- que el riesgo sea asignado a aquella parte que tiene los mayores incentivos para controlarlo.

No siempre ambas premisas llevan a la misma conclusión. En ese caso, si el riesgo se asigna al sector con mayor capacidad de controlarlo, debe simultáneamente generarse un sistema de premios y castigos adecuado para crear incentivos suficientemente fuertes hacia el efectivo control del riesgo. Por ejemplo, si en un contrato de concesión de rutas se asigna a la concesionaria la responsabilidad de las obras de protección contra desprendimientos de rocas (ya que es la que tiene mayor capacidad para hacerlo correctamente), debe también hacérsela responsable por la reparación de los daños que surjan de un eventual desprendimiento (ya que sino no existirían adecuados incentivos para la correcta ejecución de las obras de protección).

El tema de los incentivos es sumamente importante en el manejo de riesgos. En forma general podemos decir que cualquier herramienta institucional para reducción de riesgos endógenos puede ser considerada eficiente si promueve una comunión de intereses entre todas las partes vinculadas al proyecto. Solamente cuando el mayor interés de cada parte concurre para que el proyecto tenga éxito, es que todas las partes harán lo máximo a su alcance para que ese hecho suceda. El establecimiento de un adecuado marco de incentivos es crucial para tender hacia esa comunión de intereses.

Respecto a los riesgos exógenos, la asignación del riesgo debe seguir la premisa de atribuirlo a la parte que permite disponer de un menor costo para minimizarlo (a través de contratos de seguros o de *hedge*, por ejemplo).

V.1. Los riesgos endógenos

Los riesgos endógenos, como vimos, son aquellos en los que el perjuicio potencial asociado, está relacionado con la acción de algunas de las partes del contrato (poder concedente o empresa concesionaria). Ya sea éste un riesgo asociado a información oculta o un caso de riesgo moral, siempre está detrás de ellos el posible accionar de una de las partes en favor de sus intereses pero en contra de los intereses de un tercero que se vería perjudicado. En este caso el tercero es la sociedad que podría ver afectada la garantía constitucional de contar con servicios públicos eficientes y de calidad.

La administración de riesgos endógenos es finalmente una administración de incentivos. La regla general para este tipo de riesgos es, entonces, generar una estructura de incentivos que favorezca la convergencia de las partes hacia un interés común (brindar un servicio público eficiente y de calidad).

La divergencia de intereses entre distintos grupos relacionados tiene muchas causas, pero principalmente proviene de una estructura de mercado de características habitualmente monopólicas y de la existencia de al menos dos relaciones *principal-agente*.

La estructura de mercado generalmente monopólica de los servicios públicos, establece una fuente potencial de riesgos endógenos. En un mercado con alto nivel de competencia proveedores y clientes tienen un mismo objetivo: un bien o servicio que cumpla con los niveles de calidad exigidos. Si el proveedor no tuviera ese objetivo, simplemente perdería su clientela y tendría que retirarse del mercado, por ello los proveedores que quedarán en él serán únicamente aquellos que han sabido interpretar mejor las demandas de los clientes de la manera más eficiente.

En los mercados monopólicos, por el contrario, el interés natural del proveedor privado de maximizar utilidades no coincide con el interés de sus clientes que es el de contar con un servicio o bien de calidad y eficiencia. Dada su naturaleza monopólica, el proveedor tiene cierto poder de mercado que le permite incrementar el precio o bajar la calidad del producto sin perder toda su clientela. En otras palabras, se apropia de una renta económica superior a costa de reducir el bienestar general de los usuarios del servicio ofrecido. Esta estructura de mercado, por lo tanto, favorecería acciones unilaterales que potencialmente puedan perjudicar a un tercero.

En la concesión de servicios públicos, además de la estructura generalmente monopólica, aparece otra fuente de riesgos endógenos: las relaciones *principal-agente* establecidas en los contratos implícitos y explícitos. En el punto IV.1. se describió este tipo de relación en la que existen dificultades para el principal en controlar que el agente cumpla con todas las obligaciones que emergen de los contratos, disponiendo en principio este último de incentivos para no cumplirlas por la existencia de intereses distintos entre las partes. Para que este riesgo propio de las relaciones entre principal y agente sea adecuadamente controlado, debe diseñarse en los contratos, incentivos que reduzcan la divergencia de intereses entre las partes.

Sobre la base de lo expuesto, podemos decir que el diseño de los contratos resulta crucial a la hora de modificar una realidad asociada a la naturaleza misma de las concesiones de servicios públicos, como es la de la existencia de intereses divergentes entre la sociedad, el Estado y las concesionarias. En particular, consideramos que los contratos deben estar alineados con las siguientes premisas:

- El diseño de los contratos es crítico para garantizar un desempeño eficiente de la prestación del servicio. Antes que un contrato muy detallado y complejo, es mejor introducir mecanismos que impulsen un eficiente desempeño y eviten excesivos controles hacia el *agente* por parte del *principal*.
- En la medida de lo posible debe favorecerse la competencia en la provisión de servicios públicos, o al menos limitar la posibilidad de abusos de poder de mercado.
- Debe incorporarse un marco de incentivos que sea eficiente a lo largo de todo el proceso de licitación y durante todo el período de concesión, prestando atención a circunstancias o momentos naturalmente adversos a la existencia de adecuados incentivos, como por ejemplo los últimos años de concesión.

- El marco de incentivos debe inclinarse más por los premios a las buenas conductas que por los castigos a las malas prácticas, aunque estos últimos (los castigos) siempre deben considerarse.
- Las autoridades regulatorias tienen que prestar más atención a la evaluación de los resultados que a los controles sobre insumos y procesos.

Un ejemplo de aplicación de la última premisa lo podemos ver recurriendo al ejemplo mencionado con anterioridad en este trabajo, respecto a la concesionaria vial con incentivos para construir un pavimento de menor calidad. En este caso el contrato, en vez de establecer procedimientos de construcción o características de los materiales para alcanzar una calidad determinada de pavimento, debería definir índices de calidad objetivos y cuantificables para éste, así como niveles mínimos exigibles para esos índices. Estos niveles de calidad deben estar garantizados en todo momento por la empresa sin importar como alcanza dichos índices. Si la empresa decidiera utilizar materiales de baja calidad o procedimientos poco eficientes para la construcción de la autopista, al poco tiempo deberá reemplazar esos materiales bajo su responsabilidad y costo a fin de mantener los índices de calidad en los niveles exigidos, por lo que el incentivo a realizar esta acción en detrimento de los intereses del principal (poder concedente) se reduce sensiblemente. Por otra parte, el uso de índices de calidad reduce la magnitud de la información asimétrica, ya que la medición y control de estos índices suele ser más sencilla que el control de procesos o calidad de los materiales, y por ello también se estaría actuando acorde a la primer premisa enunciada.

V.2. Los riesgos exógenos

Los principales mecanismos para la protección contra riesgos exógenos son la compra de seguros contra riesgos de fuerza mayor, los seguros contra riesgos políticos, los contratos de *hedge* para prevenir variaciones cambiarias y otras formas de *hedge*. A continuación se mencionan los principales riesgos exógenos y, en algunos casos, mecanismos de protección contra ellos.

Riesgos Financieros

Se relaciona con el riesgo a que las variables predominantemente exógenas previstas en el flujo de fondos adopten valores que no permitan alcanzar la rentabilidad esperada. Podemos mencionar en esta categoría:

- riesgo a que la demanda del servicio sea insuficiente para garantizar la rentabilidad del proyecto,
- riesgo de precios relativos cambiantes, asociado a una inflación de costos que resulte superior a la prevista en los flujos. También podría darse que los incrementos tarifarios reales sean menores a los previstos al momento de la realización de la oferta, por una incorrecta estimación de los índices incluidos en las fórmulas de ajuste.
- riesgo a las variaciones en la tasa de interés pagada por las deudas contraídas.
- riesgo cambiario, relevante cuando el flujo de ingresos y el flujo de egresos se expresan total o parcialmente en monedas distintas.

Estos riesgos deberían ser asumidos por las concesionarias y no por el Estado a través de garantías, ya que de lo contrario se reduce el incentivo del sector privado a elegir proyectos rentables, aumentando la probabilidad de ocurrencia de los riesgos. Por otro lado, dado que las garantías asumidas por el Estado no aparecen en el presupuesto, existe un incentivo a otorgar demasiadas garantías, que en caso de tener que ejecutarse podrían provocar una crisis fiscal.

Los riesgos asociados a la tasa de interés y al tipo de cambio pueden ser mitigados por medio de los mecanismos disponibles en los mercados financieros, tales como opciones, contratos a término, contratos futuros, *swaps* y otros.

En cuanto al riesgo de la demanda, en muchos países existen garantías de ingreso mínimo otorgadas por el Estado. Si la demanda no permite alcanzar dicho mínimo, el Estado compensa a la concesionaria por la diferencia. Como dijimos, esto distorsiona los incentivos del sector privado a asignar recursos en forma eficiente, aunque por otra parte abarata el costo de la deuda al reducir el riesgo en el flujo de ingresos. Lo óptimo sería que la garantía se obtuviera a través de un mercado de seguros y no a través del Estado, pero todavía el mercado de concesiones por peaje no es tan grande y diversificado como para que exista un mercado asegurador que permita cubrirse de variaciones muy marcadas en la demanda, sin embargo con el tiempo puede ser que dicho mercado llegue a desarrollarse. Una variante utilizada en algunos países es la de atar la duración de la concesión a la demanda (menor demanda mayor duración), dejando de este modo el riesgo del lado de la concesionaria pero ofreciendo una compensación no monetaria.

Finalmente, cuando hablamos del riesgo de que la fórmula de ajuste tarifario no refleje con precisión el incremento de precios de los insumos, la minimización de la probabilidad de ocurrencia se sustenta en un adecuado diseño de la fórmula de ajuste por parte de la autoridad concedente con supervisión de las empresas interesadas en ofertar por el servicio.

Riesgos de fuerza mayor

Los riesgos de fuerza mayor están asociados a eventos que pueden alterar el funcionamiento regular del proyecto por períodos prolongados, y sobre los cuales las partes del contrato no pueden incidir en su probabilidad de ocurrencia. Algunos ejemplos de este tipo de riesgo son: desastres naturales, huelgas prolongadas, atentados terroristas, etc. La protección más usual contra este tipo de riesgos es la que está presente en los contratos de seguros, aunque el contrato de concesión puede prever cláusulas para la eventual extinción del contrato o para su renegociación bajo nuevos términos.

Riesgos políticos

Este riesgo está asociado con acciones que puedan desarrollar las autoridades políticas de una manera general. Las acciones no son específicas para la concesión, y por ello no se consideran riesgos endógenos, pero pueden interferir en el desenvolvimiento del servicio, comprometiendo su calidad y eficiencia.

Principalmente este tipo de riesgos está asociado a modificaciones imprevistas y/o frecuentes del marco jurídico general (impuestos, leyes laborales, ambientales, etc.).

VI. Conclusiones

En la actualidad, el gobierno nacional se encuentra en un proceso de revisión y renegociación de los contratos de concesión de servicios públicos firmados durante la década de los 90. Esta situación se produce como consecuencia de la ruptura de los contratos por parte del Estado al pesificar y congelar por ley tarifas que se encontraban nominadas en dólares e indexadas, la mayoría de las veces, por índices de precios de Estados Unidos. Vemos aquí la importancia de una adecuada asignación de riesgos, ya que si el riesgo cambiario hubiera sido explícitamente asignado a alguna de las partes probablemente no hubiera sido necesario producir una ruptura de los contratos de concesión. Las tarifas nominadas en dólares en definitiva asignaban el riesgo cambiario a los usuarios, contrariando todas las premisas de una eficiente administración de riesgos.

El riesgo cambiario no fue el único riesgo mal asignado o administrado en el proceso de concesión de servicios públicos. Podemos decir que, en general, los marcos legales de todas las concesiones responden a un mediocre e incompleto análisis de riesgos. No se distingue una metodología sistemática, ordenada y completa, que permita garantizar una eficiente administración de los riesgos involucrados.

El proceso de renegociación en marcha otorga, entonces, una oportunidad única para aprender de los errores del pasado y repensar todo el marco legal de las concesiones. En este replanteo se deberá mantener aquello que mostró ser útil para el logro de servicios eficientes y de calidad, y corregir aquello que finalmente resultó contraproducente para este objetivo. No puede estar ausente en este proceso la aplicación de las mejores técnicas de administración de riesgos, con el objetivo múltiple de minimizar la incertidumbre futura de los contratos, fomentar los incentivos hacia acciones que favorezcan el éxito de los proyectos, y maximizar la relación calidad versus costos de los servicios ofrecidos.

El objeto subyacente del trabajo es, en consecuencia, invitar a la reflexión a partir de lo ocurrido, proponiendo repensar estrategias en la materia a fin de que en futuras concesiones o renegociaciones contractuales se incorporen en su diseño instrumentos idóneos para el análisis de riesgos.