

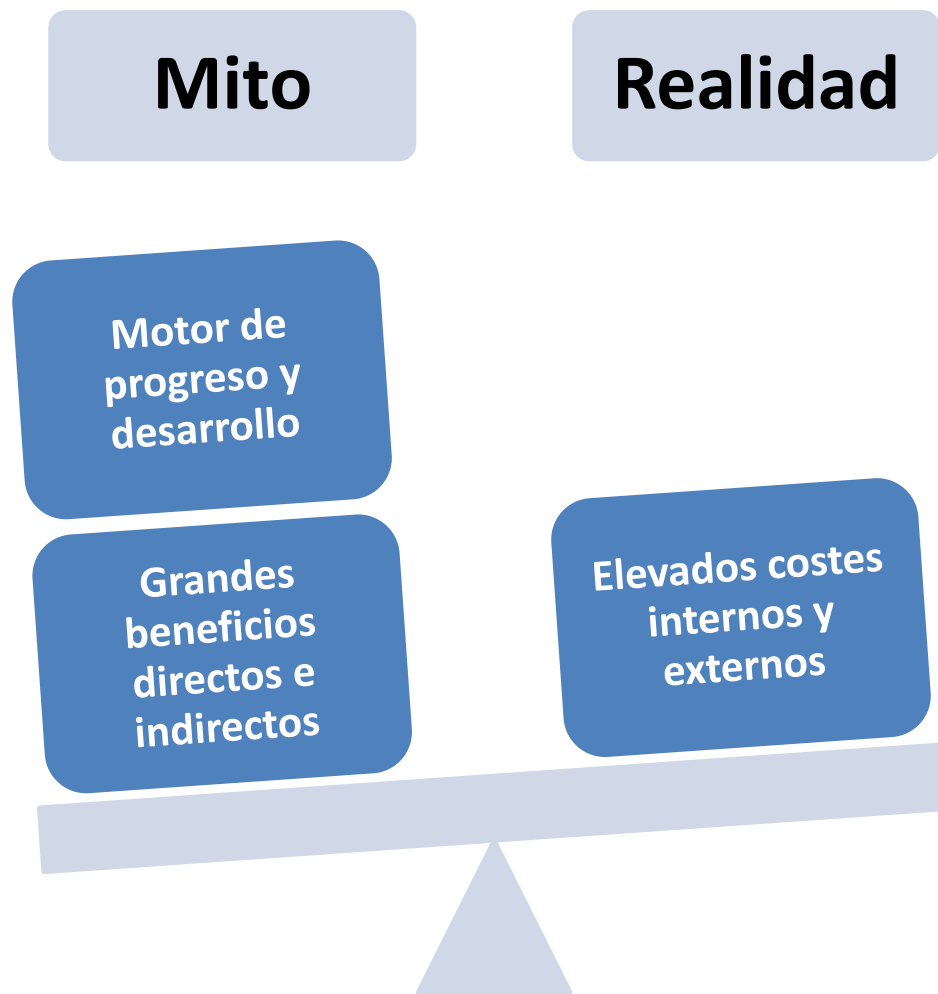
El papel de la competencia en la inversión en infraestructuras

Javier Campos

Universidad de Las Palmas

**III Jornadas de la Comisión Nacional de la Competencia
Madrid, 27 de octubre de 2009**

El papel de las infraestructuras



Algunas características económicas

INVERSIÓN ELEVADA E IRREVERSIBLE

- Larga vida útil, pero difícil recuperación de costes
- A menudo, costes hundidos

INDIVISIBILIDADES Y ECONOMÍAS DE ESCALA

- La ubicación es relevante (infraestructuras de red / puntuales)
- El tamaño reduce costes, pero genera incentivos a sobreinvertir

INCERTIDUMBRE SOBRE SU UTILIZACIÓN

- Sobreestimación de demanda e infraestimación de costes
- Dificultad para determinar beneficios y costes

Los *mercados* de infraestructuras

Dos mercados interrelacionados



Dos dimensiones organizativas

- Integración
- Desintegración

VERTICAL

- Centralización
- Descentralización

HORIZONTAL

Principales modelos de provisión

Provisión de infraestructuras	PÚBLICA	PÚBLICA	PÚBLICA	PRIVADA
Prestación de servicios	EMPRESA PÚBLICA	EMPRESA PRIVADA	VARIAS EMPRESAS PRIVADAS	VARIAS EMPRESAS PRIVADAS
	Monopolio público	Monopolio privado regulado	Competencia en servicios	Provisión y prestación privadas

MENOS...

... control directo del sector público



...MÁS

... participación del sector privado

Infraestructuras y competencia

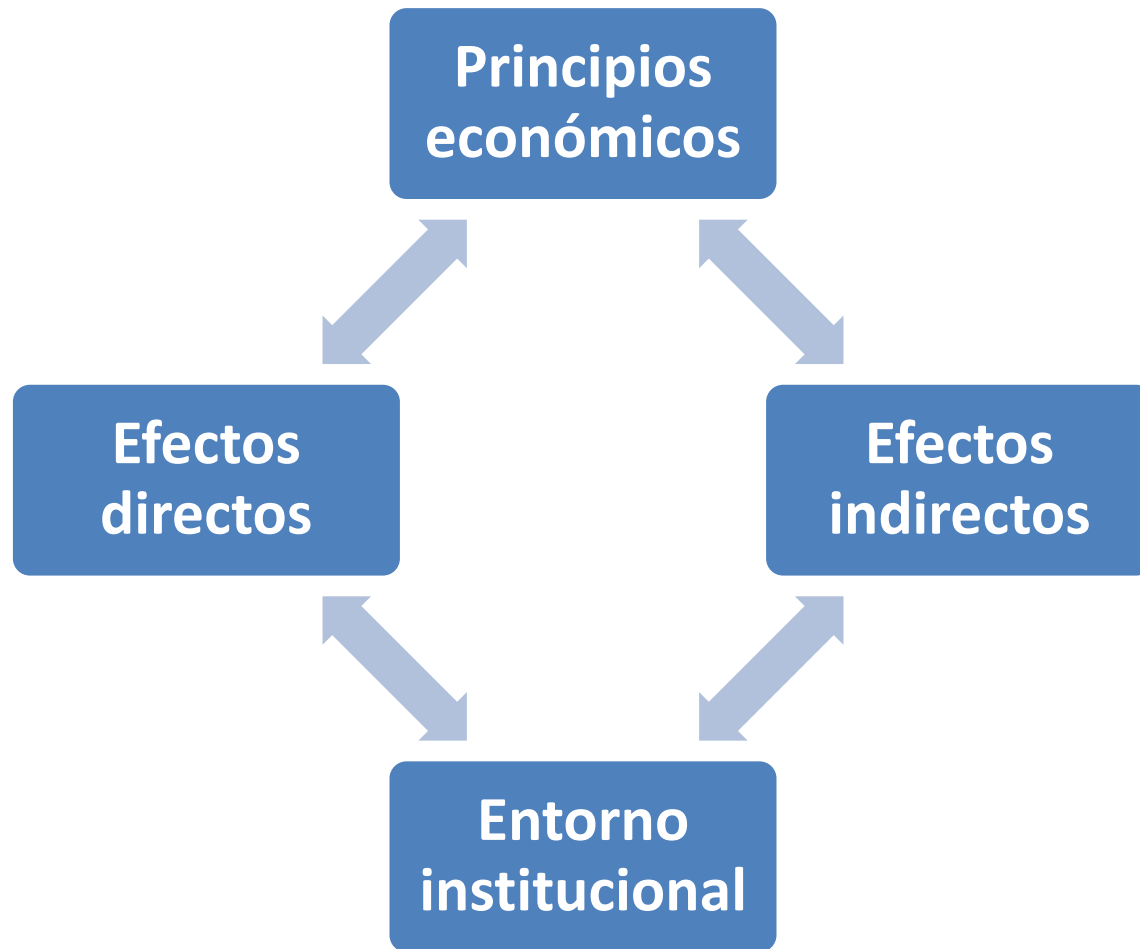
- Tradicionalmente, los análisis sobre competencia en infraestructuras se realizan considerando estos modelos de provisión como *dados...*
 - Problemas de acceso a las infraestructuras...
 - Problemas en la prestación de servicios...
 - Operaciones de concentración (infraestructura + servicios)
- Pero también deben extenderse al propio **proceso de provisión** (pública) de las mismas y a sus implicaciones.

Inversión y competencia

- El Estado sigue teniendo un **papel fundamental** en los mercados de provisión de infraestructuras...
 - Aporta entre el 75%-95% de la inversión (10.000 mill.€ año)
- Independientemente de sus beneficios, el **coste de oportunidad** de los fondos invertidos es muy elevado: los proyectos deberían ser **evaluados...**

¿Cuál es el papel de la *competencia* en esta evaluación?

Competencia y evaluación de proyectos



Competencia y evaluación de proyectos

Principios económicos (I)

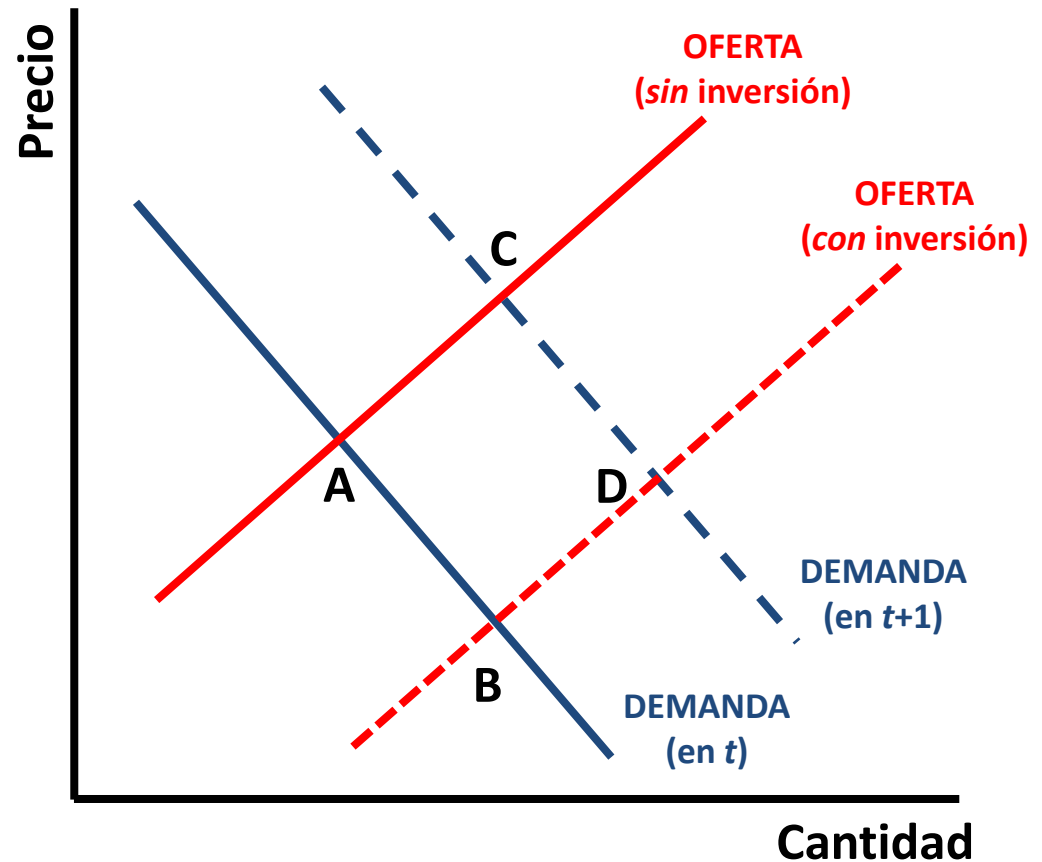
1. La inversión en infraestructuras contribuye al **bienestar social** sólo cuando sus beneficios sociales son mayores que sus costes sociales.
 - Los beneficios y costes sociales no coinciden necesariamente con los beneficios y costes privados.
2. Los beneficios y costes de una inversión en infraestructuras...
 - *Deben* ser **identificables** (medibles)
 - *Deberían* poder ser **atribuibles** (ganadores y perdedores)

Competencia y evaluación de proyectos

Principios económicos (II)

3. Evaluar es **comparar equilibrios...**

- *Efectos directos*
 - Cambios en los equilibrios en los mercados primarios
- *Efectos indirectos*
 - Cambios en los mercados secundarios



Competencia y evaluación de proyectos

Efectos directos (I)

- La mayoría de beneficios y costes (tanto sociales como privados) dependerán del **funcionamiento del mercado** primario tras la inversión:
 - La política de precios afecta a la demanda...
 - Los costes de operación y mantenimiento dependen del comportamiento de los operadores....
 - El reparto de excedentes (consumidores, empresas y otros agentes) también está afectado por el funcionamiento del mercado.
- El grado de competencia (*en / por / entre* mercados) condiciona estos resultados.

Competencia y evaluación de proyectos

Efectos directos (II)

- **Ejemplo**: ampliación de un aeropuerto / puerto
 - ¿Tarifas se cobrarán por el uso de las instalaciones?
 - ¿Diseño de contratos de concesión?
 - ¿Reglas de acceso? (*Slots*)
 - ¿Ubicación de las compañías? (Terminales)
 - ¿Servicios complementarios? (*Handling* / Mantenimiento)

No es posible separar el análisis de competencia del cálculo de los efectos directos en la evaluación

Competencia y evaluación de proyectos

Efectos indirectos (I)

- Los efectos indirectos de cualquier proyecto son siempre **muy difíciles de identificar y atribuir.**
- A pesar de ello, es frecuente justificar proyectos de infraestructuras con argumentos de creación de empleo, mejora de competitividad o incluso incremento de la competencia.
- Pero estos efectos pueden ser distorsionantes, o conseguirse mediante otro tipo de proyectos menos costosos, o cuyos efectos directos sí sean medibles.

Competencia y evaluación de proyectos

Efectos indirectos (II)

- **Ejemplo**: línea ferroviaria de alta velocidad.
 - Efectos directos: ahorro de tiempo de viaje, cambios en los costes internos y externos, etc. (cuantificables)
 - Efectos indirectos (¿medibles?):
 - Cambios en la localización de personas y empresas
 - Efectos sobre el desarrollo regional
 - Efectos sobre el empleo
 - Efectos sobre la competitividad (mercancías)
 - Efectos sobre la competencia (ferrocarril vs. avión)

No deberían realizarse inversiones justificadas exclusivamente por (potenciales) efectos indirectos

Competencia y evaluación de proyectos

Entorno institucional (I)

- Incluir el enfoque de la competencia en la evaluación de inversiones es útil para la sociedad sólo si permite seleccionar *buenos* proyectos...
 - No debe ser un mero trámite administrativo.
 - Debe realizarse con criterios económicos (teniendo en cuenta los incentivos de los agentes implicados).
 - Debe hacerse con transparencia e independencia (*yardstick competition*)
 - Debe estar integrado con el resto de la política económica (incluyendo la política de la competencia).

Competencia y evaluación de proyectos

Entorno institucional (II)

- **Ejemplo:** PEIT
 - Planificación de inversiones en transporte 2005-2020
 - Total: 240.000 millones de euros
 - Desde el punto de vista de la competencia:
 - Centrado en el ferrocarril, “reequilibrio modal”
 - Mecanismos de participación privada: competencia en servicios
 - Favorece competencia intermodal...
 - Reconoce cierta importancia de la evaluación *ex ante* de los proyectos

Reflexiones finales (I)

1. La sociedad contempla las infraestructuras con un cierto **sesgo**: cuanta más, más grande y de nueva tecnología mejor.
2. Pero ninguna infraestructura tiene valor en sí misma sino en la medida que permite la **prestación de servicios** sobre ellas.
3. Esta prestación de servicios está condicionada por unas características económicas y una forma de organización de los mercados que, en general, **no favorecen la competencia**

Reflexiones finales (II)

4. El análisis tradicional de la competencia en los mercados de infraestructura se ha limitado hasta ahora a una situación *ex post*
5. Pero la **competencia** no puede quedar fuera de los procesos de evaluación de inversiones públicas, ya que condiciona la mayoría de los **efectos directos** (positivos y negativos) de éstas.
6. Sin embargo, tampoco debe usarse como **excusa** para justificar proyectos socialmente no rentables

Reflexiones finales (III)

7. Finalmente, desde el punto de vista institucional, la competencia también puede tener un papel importante en relación a la evaluación de proyectos:
 - Mecanismo de “competencia entre proyectos”
 - Mecanismos de control ex post: resultados sobre la competencia
8. En todo caso, queda mucho campo por explorar sobre el papel de la competencia en la inversión en infraestructuras.