

DINERO

No devaluemos el Ámbar



ANDRÉS DAUHAJRE HIJO
Fundación Economía y Desarrollo, Inc.

En su discurso de toma de posesión del 16 de agosto de 2000, el presidente Abinader señaló que “las limitaciones fiscales nos impulsan a ser creativos y utilizar al máximo las alianzas públicas y privadas para generar inversiones en áreas que supongan creación de empleos formales y obras estratégicas.” El presidente anunció que iniciaría “la planificación y asignación de inmediato” de tres grandes proyectos, encabezados por “la construcción de la Autopista del Ámbar, que permitiría llegar de Santiago a Puerto Plata en tan solo 25 minutos y de Santo Domingo a Puerto Plata en dos horas.” Con ese anuncio, se ponía fin a la principal desventaja de acceso terrestre que afectaba al polo turístico Costa Ámbar vis-a-vis Macao Punta Cana. Al cumplirse los dos años de ese anuncio, el presidente Abinader informó al país que esa importante obra de infraestructura vial no había comenzado porque los estudios sobre las implicaciones financieras para el Estado de esa Alianza Público Privada (APP) mostraban que, de nuevo, se requeriría introducir una cláusula de garantía de equilibrio económico del proyecto que implicaba el otorgamiento de un peaje sombra a los inversionistas privados.

Es realmente sorprendente que a la Dirección General de Alianzas Público Privadas (DGAPP) le haya tomado dos años para determinar algo que desde hace muchos años descubrieron los gobiernos de los países desarrollados y de las economías emergentes cuando aspiran que los privados, actuando como concesionarios, diseñen, construyan, operen y mantengan autopistas y carreteras. En la mayoría de los países del planeta Tierra, las autopistas y carreteras han sido construidas con recursos del Estado. Los gobiernos licitan con contratistas privados el diseño (en caso de que sus ministerios de obras públicas o planificación y desarrollo no lo hayan hecho y mantengan en su inventario de proyectos y obras por ejecutar), la construcción costada en un 100% con recursos fiscales provenientes de impuestos y colocación de deuda pública, y generalmente operan y dan mantenimiento a la infraestructura vial. En las últimas dos décadas, sin embargo, las deficiencias del Estado en materia de operación y mantenimiento ha llevado a los gobiernos de los países desarrollados a concesionar con empresas privadas la operación y mantenimiento de las autopistas y carreteras.

Las APP para diseño, construcción, operación y mantenimiento de nuevas autopistas o carreteras son escasas. Las razones son hartamente conocidas. En primer lugar, el nivel de incertidumbre sobre el flujo de tráfico por una autopista nueva es enorme. Los errores de estimación son considerables y pueden generar una carga muy pesada para un Estado que ha garantizado a los privados el equilibrio económico del proyecto a través del llamado peaje sombra. Este último equivale a la suma de los aportes anuales que debe hacer Hacienda al consorcio privado para completar el faltante de ingresos que no produjo el peaje que cobran a los usuarios. El peaje sombra, en la práctica, juega el papel de una garantía soberana al inversionista privado, que le asegura que, en el tiempo acordado en el contrato de APP, recuperará su inversión y percibirá el retorno económico que aspira. En segundo lugar, el privado, cuando coloca deuda en el exterior para financiar la construcción de una nueva carretera, tiene que pagar intereses mayores a los que pagan los estados soberanos. Los intereses pagados se registran en el estado de ingresos y gastos la APP, lo que aleja el alcance del equilibrio económico del proyecto. En tercer lugar, los privados, a diferencia del Estado, persiguen un retorno económico sobre la inversión. En países con economías emergentes, estos retornos oscilan entre 10% y 16% anual dependiendo, entre otros factores, del riesgo país. Si las tasas de interés internacionales son muy altas o la sostenibilidad de las finanzas públicas del país receptor de la inversión privada es frágil, los privados van a requerir un retorno mayor al pactado por el rango anterior. Esto también tiende a distanciar aún más el alcance del equilibrio económico del proyecto.

Es por eso que, en la mayoría de los países desarrollados, la construcción de la infraestructura vial sigue siendo una actividad mayoritariamente estatal. Las APP o como PPP (Public-Private Partnership) en inglés, han venido ganando terreno fundamentalmente en el ámbito de la operación y mantenimiento dadas las restricciones fiscales que enfrentan los gobiernos para garantizar el adecuado y eficiente mantenimiento de las autopistas y carreteras. Tomemos el caso de Estados Unidos. Las informaciones provistas por la U.S. Federal Highway Administration indican que, de las 161,000 millas de autopistas de ese país, 160,655, equivalente al 99.8%, han sido construidas con recursos del Estado. Apenas 345 millas, el 0.2% del total, han sido diseñadas, construidas, financiadas, operadas y mantenidas (DBFOM, por sus siglas en inglés) a través de APP. Si subimos llegamos a Canadá, un país con 38,000 millas de autopistas, de las cuales, 37,070, el 97.6% del total, han sido construidas por el Estado. Las restantes 930 millas fueron concesionadas bajo la sombrilla de APP para la expansión de autopistas existentes con flujo vehicular establecido.

Si nos trasladamos a Alemania encontramos que, de los 12,996 km de autopistas existentes en la nación europea más poderosa, 11,556 fueron construidas con recursos del Estado, equivalente al 89% del total. Los restantes 1,440 km son el fruto de concesiones bajo el régimen de APP para la ampliación del número de carriles de autopistas ya existentes y con un flujo vehicular conocido, y la construcción de unas pocas decenas de km adicionales de autopistas existentes. En Inglaterra, de las 4,300 millas de autopistas, 3,569 fueron construidas por el Estado y las restantes 731, resultado de concesiones para la expansión de carriles, construcción de tramos, operación y mantenimiento ejecutadas bajo APP. En Italia, de los 6,977 km de autopistas, el 93% fueron construidos por el Estado. Las APP han sido utilizadas fundamentalmente para concesionar la operación y mantenimiento (O&M) y marginalmente para construir tramos cortos. Actualmente, 5,277 km están siendo operados y recibiendo mantenimientos por empresas y consorcios privados bajo el esquema de APP. La empresa privada Atlantia, por ejemplo, tiene la concesión de O&M de 3,413 km. Todas esas autopistas concesionadas para O&M tenían un flujo vehicular real que no necesitaba ser estimado, como sucede en el caso de autopistas nuevas por geografías actualmente inaccesibles.

Francia ha sido, posiblemente, el país que más participación ha otorgado al sector privado en materia de construcción, operación y mantenimiento de autopistas. Entre 1956 y 1969, Francia creó 5 empresas estatales que recibieron concesiones para construir y operar 1,010 km de autopistas. Entre 1970 y 1979 se constituyeron 4 compañías privadas para construir 2,723 km. Entre 1980 y 1989 se crearon 2 nuevas compañías para la construcción y operación de 1,782 km de autopistas y túneles alpinos. Entre 1990 y 2000 se constituyeron 3 grupos para construir 1,850 km de autopista bajo el sistema de “backing” (peajes insuficientes de la nueva autopista se compensan con peajes de autopistas existentes con elevado flujo vehicular). Tres empresas pequeñas pasaron a ser subsidiarias de ASF, SAPRR y SANEF, las tres empresas estatales que tenían concesiones. En el 2006 se ejecuta la privatización de las empresas públicas estatales. El Estado vendió el 50.3%, 70% y 75% de sus acciones en ASF, SAPRR y SANEF. Cuando se eliminó el esquema de “backing”, las concesionarias comenzaron a recibir subsidios públicos para poder cumplir con las metas de traspaso al Estado previstas para 2060-2070. Como se observa, aunque el Estado, a través de empresas públicas fue responsable de la construcción de una buena parte de los 11,800 km de autopistas y túneles, las APP primero y la privatización después, han contribuido de manera determinante a la construcción, operación y mantenimiento de las autopistas francesas.

Desconocemos el porqué el Gobierno dominicano, vista la experiencia internacional y los elevados riesgos que se incurrirían con APP para construir nuevas carreteras a través de geografías vírgenes y, por tanto, sin historial de flujo de tráfico vehicular, no contempló la posibilidad de ejecutar la construcción del Autopista del Ámbar con un 100% de recursos públicos. La DGAPP ha indicado que el costo del proyecto es de US\$393 millones. Algunos podrían pensar que el monto, equivalente a 0.4% del PIB, sería una carga excesiva para las finanzas públicas. Un análisis rápido de las cuentas fiscales indicaría que esa inversión pública sería insignificante cuando la comparamos con la colocación de deuda pública en exceso de las necesidades fiscales en los años 2020 y 2021. En esos dos años, el Estado dominicano se endeudó en RD\$99,907 millones por encima de lo requerido, es decir, el equivalente de US\$1,759 millones, una suma 4.5 veces el costo estimado de la Autopista del Ámbar. Desconozco si los miembros del equipo económico del Gobierno le han explicado esto al presidente Abinader.

La Autopista del Ámbar es una obra de gran trascendencia cuya realización no debe estar supeditada a un único esquema de ejecución, mucho menos con el inapropiado modelo de APP para una nueva autopista por un territorio virgen sin historial de flujo vehicular. Esta autopista es fundamental para relanzar el polo turístico Costa Ámbar, al fomentar la inversión hotelera y el desarrollo de proyectos inmobiliarios turístico-segunda vivienda en una de las costas más bellas del país, a ser ejecutados por empresarios de todo el país, pero sobre todo los de Santiago, San Francisco de Macorís y La Vega. Esta obra generaría un elevado retorno al Estado dominicano, no a través de un peaje de RD\$250, sino a través del crecimiento de los ingresos de divisas del turismo inducido por esta infraestructura, las crecientes recaudaciones fiscales que produciría el dinamismo a las actividades económicas de la costa norte, la revalorización hacia arriba de terrenos del Estado y del Banco Central que esta autopista produciría al permitir a los santiagueros llegar en 25 minutos y a los capitalinos en 2 horas, a nuestra espectacular Costa Atlántica. Está demás decir que contribuiría a elevar el crecimiento económico y el empleo, mientras reduce la pobreza y la desigualdad del ingreso regional. Lo que procede, por tanto, es olvidarse del esquema de APP para esta obra y lanzar una licitación abierta y transparente en la que participarían las principales empresas y consorcios de construcción de nuestro país y del exterior. Ya se ha perdido mucho tiempo; no debemos perder más. ●

Los artículos de Andrés Dauhajre hijo en **elCaribe** pueden leerse en **www.lafundacion.do**.