

Red de autopistas de Sur América

Siguiendo el modelo de financiación implantado en Estados Unidos durante los años cincuenta en la construcción de la red Eisenhower, América Latina podría construir una red de carreteras que traería grandes resultados en la búsqueda de una mayor integración regional.



A finales de 2007 Brasil, Bolivia y Chile firmaron un tratado para unir el Atlántico con el Pacífico por medio de una carretera de 5.900 kilómetros entre el puerto de Santos (Brasil) e Iquique (Chile). Aunque no es una autopista, sino una simple carretera convencional, es la primera vez que se logra un acuerdo regional para atravesar de lado a lado América Latina lo que además pone en evidencia que algunos países están tomando conciencia de su aislamiento y de la necesidad de revertir esta situación.

América Latina necesita construir una red de autopistas que interconecte todos los países, las capitales de país, las grandes ciudades, los puertos de ultramar y los parques nacionales y centros turísticos, en forma análoga a la red Eisenhower aprobada por el Congreso de Estados Unidos en junio de 1956. La red deberá incluir corredores bioceánicos que permitan unir el Atlántico con el Pacífico a flujo libre, sin detenciones, sin cruces urbanos y con doble calzada para evitar los choques frontales.

Se trata de un desafío considerable, posible de alcanzar si se adopta un modelo de gestión adecuado con un método probado y seguro de asignación de fondos que garantice un flujo acorde con la envergadura de la obra.

LA OBRA PÚBLICA MÁS GRANDE DE LA HISTORIA

La red Eisenhower es considerada la obra pública más ambiciosa de la historia de la humanidad. Costó un 50% más que el viaje a la luna: US\$58,5 billones (en



dólares de 1957). La longitud total fue 68.000 km; implicó la construcción de 55.000 puentes; demandó treinta años; tuvo una rentabilidad social elevada: cada dólar invertido redituó a la sociedad seis dólares en reducción de accidentes, baja de fletes, reducción de los tiempos de viaje y fundamentalmente desató un fuerte proceso de descentralización permitiendo un asentamiento más balanceado de la población en el territorio estadounidense.

Lo que se ha perdido en la bruma de los tiempos es cómo se financió el *Grand Plan*, como lo denominó el presidente Eisenhower. Toda la red es de libre circulación y está exenta de todo peaje, por que las obras se costearon con US¢1 por litro de combustible o sea US¢4 por galón: se trataba de un *user's fee* que

operaba como una verdadera tarifa de servicio público de carretera, es decir, todos los automovilistas efectuaban esta contribución insignificante de US¢1 por litro de gasolina cada vez que llenaban el tanque, y esos fondos, recolectados por las compañías petroleras, eran depositados en un fideicomiso con el que se les pagaba a las empresas constructoras. El mantenimiento estaba a cargo de cada uno de los estados de la unión.

El sistema mostró una prodigiosa fecundidad. Casi sin sentirlo, los automovilistas pagaron durante treinta años el centavo por litro que se multiplicó por US\$4,7 trillones. Es decir, con un centavo de dólar se recaudaron US\$47.000 millones, lo que representa el 90% del aporte federal para toda la red. Había además otros tributos menores que completaban

el 10%¹. El Congreso de Estados Unidos descartó totalmente el peaje, porque este sólo habría permitido construir el 15% de la red, pues el 85% era inviable ante la insuficiencia de tránsito en algunas regiones que pretendía abarcar.

Tres factores contribuyeron a que la construcción y financiación de esta red fuera un éxito:

- 1. Ausencia de corrupción:** el gobierno desplegó una intensa campaña para prevenir toda forma posible de corrupción².
- 2. No evasión:** por la propia naturaleza del *user's fee*, la evasión era imposible.
- 3. No desvío de los fondos:** la causa principal del éxito estribó en evitar el desvío de fondos y mantener una férrea disciplina para que los fondos provistos por los contribuyentes se plasmaran en las obras prometidas y no se desviarán para otros usos.

EL CASO DE SUR AMÉRICA

Sur América imitó el modelo de costear las carreteras con tributos al combustible, creado por Estados Unidos. Al principio el sistema funcionó satisfactoriamente, pero luego los gobiernos, al advertir la enorme facilidad de recaudación, lo transformaron en un recurso fiscal para las rentas generales del Estado y las carreteras quedaron desfinanciadas. El golpe de gracia a este sabio sistema lo dio el Fondo Monetario Internacional (FMI) con su campaña en pro de la caja única y la prohibición absoluta de crear fideicomisos dentro de los recursos públicos. Se buscaba alcanzar el equilibrio presupuestario, pero a costa de la destrucción de las carreteras que quedaron huérfanas de recursos, incluso para su mantenimiento³.

Los países de América Latina quedaron desencantados y frustrados con este sistema de costeo de carreteras y buscaron nuevas alternativas como el peaje directo, el que ha sido exitoso en Chile y en Uruguay. Sin embargo, en países de gran extensión territorial, el peaje sólo ha permitido construir autopistas alrededor de las grandes ciudades,



Las autopistas de Brasil presentan fuerte concentración en San Pablo y Río de Janeiro, absorben 3.891 km. (78.86% del total. El resto del territorio tiene 1.043 km. (el 21%).

como San Pablo, Río de Janeiro, Buenos Aires y Córdoba, pero ha demostrado ser una herramienta insuficiente para integrar todo el territorio.

EL MÉTODO RECAUDATORIO

Esto no significa que el método recaudatorio sobre el combustible haya fracasado. Todo lo contrario, recauda cifras prodigiosas. Argentina recauda US\$4.000 millones por año –US\$120.000 millones en 30 años– cuatro veces más de lo que necesita para construir una red completa de autopistas inteligentes de 13.000 km. Brasil recauda US\$28.000 millones por año –US\$624.000 millones en 30 años– cinco veces más de lo que necesita para construir una red completa de autopistas de 30.000 km.

Sin embargo, la distorsión del sistema ha hecho perder a América Latina una prodigiosa herramienta para asegurar una adecuada red de autopistas. Se descarta el mejor método de costeo de carreteras no porque sea un mal sistema

de recaudación, sino porque es tan bueno que se usa para todo, menos para su fin específico.

El *user's fee* sobre combustible ha sido víctima de su propio éxito y hoy se recurre a métodos inoperantes y de bajo rendimiento que no permiten integrar el territorio con un servicio público universal de carreteras de calidad homogénea que brinde eficiencia y seguridad vial a todas las regiones. Se agrava así la excesiva concentración de población en las áreas metropolitanas, que se vuelven ingobernables como Buenos Aires, San Pablo y Río de Janeiro, mientras millones de kilómetros cuadrados quedan yermos por falta de asentamiento poblacional por la precariedad o incluso la inexistencia de carreteras.

América Latina se encuentra dentro de un círculo vicioso: más concentración de población obliga a construir más autopistas en las áreas congestionadas. Eso atrae más población y multiplica la concentración y la congestión.

EL HECHO DIRIMENTE O ESENCIAL

Es innegable entonces la prodigiosa capacidad de generación de recursos del tributo sobre combustible. Más allá de esto, el tema esencial que se debe discutir es cómo evitar el desvío de fondos para garantizar que realmente se utilice para construir carreteras. Para ello hay que transformar el antiguo impuesto en una tasa retributiva del servicio vial que tiene dos notas esenciales:

La tasa vial sólo empieza a pagarse después de que la obra está concluida y habilitada al uso público. Durante la construcción de la obra, el usuario no paga nada y los fondos no se acumulan para evitar la tentación de los gobiernos. La tasa vial es recaudada por las petroleras y pagada al concesionario que previamente ha hecho la obra con su propio financiamiento.

La tasa vial no ingresa al Estado ni a ningún fideicomiso estatal, sino que actúa en forma idéntica a todos los servicios públicos, como el teléfono o la electricidad, que se pagan al prestador y no al Estado. Es una tarifa o contraprestación por un servicio público ya disponible.

MANAGEMENT PRIVADO DE ALTA EFICIENCIA

La tasa vial no financia las obras, ya que su recaudación es posterior a la habilitación de la obra; por tanto alguien tiene que hacerla invirtiendo ingentes recursos. Tal como sucede en los servicios públicos: alguien instala el servicio y sólo lo cobra al usuario después que está disponible. El usuario no financia sino que costea, pagando una tarifa que incluye todos los costos de gestión del servicio: costos de capital, costos financieros, mantenimiento, amortización, beneficio empresarial, imprevistos, etc.

Con esto se logra el mejor de los mundos: el mejor modelo de gestión, privado, con responsabilidad integral llave en mano; y el mejor método de recaudación, ligado al combustible, sin costo de percepción, sin evasión y sin desvío.



EN CONSECUENCIA:

- El contratista estará interesado en concluir la obra y no recurrirá a las habituales chicanas y renegociaciones para conseguir mayores costos.
- El funcionario público no tendrá el manejo del dinero. No habrá anticipos ni pago de certificados sobre las cuales exigir retornos o sobornos.
- Los adquirentes de los bonos estarán garantizados con la securitización del flujo de fondos proveniente del consumo de combustible que es altamente predecible y escasamente variable.
- El Estado asegurará una infraestructura moderna que no podría hacer con fondos extraídos del presupuesto.
- El usuario estará protegido porque sólo empezará a pagar cuando se logra la meta: al término de la obra.

Con un tributo de US\$10 por litro de combustible, cobrado durante 30 años y ponderando la inflación de medio siglo junto con el hecho de que la tasa vial no financia la obra, sino que la costea y por ello debe incluir los costos financieros correspondientes al período de construcción y al período de recuperación de la inversión

(30 años), además de que incluye el mantenimiento que en Estados Unidos estaba a cargo de los Estados en forma individual, en América Latina se podría lograr:

País	Inversión vial inducida US\$ millones	Longitud de autopistas Km
Argentina	30.000	13.000
Brasil	100.000	30.000
Sur América (en conjunto)	200.000	60.000

EL ACUERDO ENTRE LOS PAÍSES

Esto demuestra que con un *user's fee* de US\$10 por litro de combustible, Sur América puede costear una red de autopistas similar a la Red Eisenhower que integre todo su territorio. Cada país conservaría su autonomía para definir los trazados, la cantidad de kilómetros, el monto de la inversión y de la tasa vial, el régimen impositivo, etc.

El acuerdo internacional incluirá sólo cinco aspectos:

1. Modelo de gestión y financiamiento.
3. Estándares mínimos que deberán respetar las obras.

4. Puntos de conexión o enlace en cada frontera.
5. Prioridades.
6. Uniformidad de señalización para favorecer la seguridad vial.

En este proyecto hay dos países que por su extensión territorial son clave para el éxito del programa: Brasil y Argentina. Estos representan el 66% de la superficie total de Sur América y en conjunto tienen fronteras comunes con los restantes países (excepto con Ecuador). Por consiguiente, es esencial entonces que sean la vanguardia para iniciar este proceso. Ambos están en óptimas condiciones (tecnológicas, económicas y financieras) para empezarlo.

PLANIFICACIÓN

Como afirmaba Peter Drucker, "la planificación no es pensar en el futuro, sino pensar en las consecuencias futuras de las decisiones presentes". La visión correcta del planificador no es preguntarse qué necesitamos hoy, sino que necesitaremos dentro de una o dos décadas. El hoy ya está jugado y sólo nos queda la posibilidad de integrar el territorio para dentro de una o dos décadas. Pero debemos poner manos a la obra lo antes posible. Debemos tomar conciencia de que si no adoptamos ya mismo la decisión de construir una red de autopistas para Sur América, será imposible tenerla para 2020 porque, a diferencia de los automóviles, que se fabrican en minutos, las redes de autopistas exigen décadas.

El secreto de la planificación acertada es anticipar las necesidades futuras con tiempo suficiente para satisfacerlas. No reaccionar desordenadamente cuando el agua nos llegue al cuello. **P**

Notas

1. America's Highway's 1776-1976. U.S. Department of Transportation Federal Highway Administration. Pp. 478 - 479.
2. Lewis, Tom. Divided Highway. Pp. 163 - 166.
3. Caminos. Cepal. Bull, Alberto y Schliessler, Andreas. P. 95.